A/CN.4/SER.A/1974/Add.1 (Part 1)

ANUARIO DE LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL

1974

Volumen II
Primera parte

Documentos del vigésimo sexto período de sesiones: Informes de los Relatores Especiales, otros documentos presentados por miembros de la Comisión e informe de la Comisión a la Asamblea General

NACIONES UNIDAS

ANUARIO DE LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL

1974

Volumen II
Primera parte

Documentos del vigésimo sexto período de sesiones:
Informes de los Relatores Especiales,
otros documentos presentados
por miembros de la Comisión
e informe de la Comisión a la Asamblea General

NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1975

ADVERTENCIA

Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

La palabra *Anuario* seguida de puntos suspensivos y el año (por ejemplo, *Anuario... 1970*) indica que se hace referencia al *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional.*

A/CN.4/SER.A/1974/Add.1 (Part 1)

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.75.V.7 (Part I)

Precio: 14 dólares de los Estados Unidos
(o su equivalente en la moneda del país)

ÍNDICE

Página

Nota preliminar iv

Sucesión de Estados en materia de tratados (tema 4 del programa)

Documento A/CN.4/278 y Add.1 a 6: Primer informe sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, por Sir Francis Vallat, Relator Especial 1

Documento A/CN.4/L.206: Artículo para insertar en la parte I del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, propuesto por el Sr. Ushakov 92

Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados (tema 5 del programa)

Documento A/CN.4/282: Séptimo informe sobre la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados, por el Sr. Mohammed Bedjaoui, Relator Especial: proyecto de artículos, con comentarios, sobre la sucesión en materia de bienes de Estado 93

Cláusula de la nación más favorecida (tema 6 del programa)

Documento A/CN.4/280: Quinto informe sobre la cláusula de la nación más favorecida, por el Sr. Endre Ustor, Relator Especial: proyecto de artículos [artículos 6 *bis* a 16], con comentarios *(continuación)* 117

Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales (tema 7 del programa)

Documento A/CN.4/279: Tercer informe sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, por el Sr. Paul Reuter, Relator Especial: proyecto de artículos, con comentarios 135

Colaboración con otros organismos (tema 10 del programa)

Documento A/CN.4/L.214: Informe sobre el 21.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica, por el Sr. A. H. Tabibi, observador de la Comisión 153

Informe de la Comisión a la Asamblea General

Documento A/9610/Rev.1: Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 26.º período de sesiones (6 de mayo-26 de julio de 1974) . . . 157

Lista de documentos mencionados en el presente volumen 339

Lista de documentos del 26.º período de sesiones que no se reproducen en el volumen II . . 341

Nota preliminar

El volumen II del *Anuario... 1974* consta de dos partes, publicadas por separado, que contienen los documentos siguientes:

PRIMERA PARTE *(presente volumen)*

A/9610/Rev. 1	Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 26.º período de sesiones (6 de mayo-26 de julio de 1974)
A/CN.4/278 y Add.1 a 6	Primer informe sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, por Sir Francis Vallat, Relator Especial
A/CN.4/279	Tercer informe sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, por el Sr. Paul Reuter, Relator Especial: proyecto de artículos, con comentarios
A/CN.4/280	Quinto informe sobre la cláusula de la nación más favorecida, por el Sr. Endre Ustor, Relator Especial: proyecto de artículos [artículos 6 *bis* a 16], con comentarios *(continuación)*
A/CN.4/282	Séptimo informe sobre la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados, por el Sr. Mohammed Bedjaoui, Relator Especial: proyecto de artículos, con comentarios, sobre la sucesión en los bienes de Estado
A/CN.4/L.206	Artículo para insertar en la parte I del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, propuesto por el Sr. Ushakov
A/CN.4/L.214	Informe sobre el 21.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica, por el Sr. A. H. Tabibi, observador de la Comisión

SEGUNDA PARTE [*publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.75.V.7 (Part II)*]

A/5409	Problemas jurídicos relativos al aprovechamiento y uso de los ríos internacionales: informe del Secretario General
A/CN.4/274	Problemas jurídicos relativos a los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación: informe suplementario presentado por el Secretario General
A/CN.4/276	Provisión de vacantes ocurridas después de la elección: nota de la Secretaría
A/CN.4/277	Bibliografía seleccionada sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales: documento preparado por la Secretaría
A/CN.4/281	Posibilidades de que las Naciones Unidas participen en acuerdos internacionales en nombre de un territorio: estudio preparado por la Secretaría

SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE TRATADOS

[Tema 4 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/278 Y ADD.1 A 6 *

Primer informe sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, por Sir Francis Vallat, Relator Especial

[*Original: inglés*]
[*19 y 22 de abril, 8, 24 y 31 de mayo y 10 y 21 de junio de 1974*]

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
I.	INTRODUCCIÓN	1-9	3
	A. Base del presente informe	1-7	3
	B. Orden del presente informe	8-9	4
II.	OBSERVACIONES SOBRE EL PROYECTO DE ARTÍCULOS EN SU CONJUNTO	10-92	4
	A. Importancia y necesidad de la codificación del tema	11-15	4
	B. Fuentes del proyecto de artículos	16-18	6
	C. El concepto de « sucesión de Estados »	19-20	6
	D. Relación entre la sucesión en materia de tratados y el derecho general de los tratados	21-23	6
	E. El principio de la libre determinación y el derecho relativo a la sucesión en materia de tratados	24-30	7
	F. Forma del proyecto	31-41	10
	G. Ambito de aplicación del proyecto	42-48	12
	H. Plan del proyecto	49-65	14
	1. Categorías de sucesión de Estados	50-57	14
	2. Categorías de tratados	58-61	17
	3. Orden del proyecto de artículos	62-65	17
	I. Reconocimiento y sucesión de Estados	66-80	18
	J. Relación entre el presente proyecto de artículos y el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados	81-87	20
	K. Aprobación o desaprobación general	88-92	22
III.	OBSERVACIONES SOBRE LAS DISPOSICIONES CONCRETAS DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS	93-471	23
	Observaciones preliminares del Relator Especial	93-94	23
	Parte I. Disposiciones generales	95-196	24
	Artículo 1. Alcance de los presentes artículos	95-98	24
	Artículo 2. Términos empleados	99-158	24
	Párrafo 1	99-157	24
	Apartado *a*	99-101	24
	Apartado *b*	102-119	25
	Apartado *c*	120	29
	Apartado *d*	121-123	29
	Apartado *e*	124-135	29
	Apartado *f*	136-143	31
	Apartado *g*	144-146	32
	Apartado *h*	147	32
	Apartado *i*	148-150	32
	Apartado *j*	151	33
	Apartado *k*	152	33
	Apartado *l*	153	33
	Apartado *m*	154	33
	Apartado *n*	155-157	33
	Párrafo 2	158	33

* En el que se incorpora el documento A/CN.4/278/Add.5/Corr.1.

	Párrafos	*Página*
Artículo 3. Casos no comprendidos en el ámbito de los presentes artículos	159-162	33
Artículo 4. Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional	163-165	34
Artículo 5. Obligaciones impuestas por el derecho internacional independientemente de un tratado	166-169	34
Artículo 6. Casos de sucesión de Estados comprendidos en los presentes artículos	170-179	34
Artículo 7. Acuerdos para la transmisión de obligaciones o derechos convencionales de un Estado predecesor a un Estado sucesor	180-186	36
Artículo 8. Declaración unilateral del Estado sucesor relativa a los tratados del Estado predecesor	187-190	37
Artículo 9. Tratados que estipulan la participación de un Estado sucesor	191-196	37
Parte II. Traspaso de territorio	197-213	38
Artículo 10. Traspaso de territorio	197-213	38
Parte III. Estados de reciente independencia	214-363	40
Sección 1. Regla general	214-217	40
Artículo 11. Posición respecto de los tratados del Estado predecesor	214-217	40
Sección 2. Tratados multilaterales	218-319	41
Artículo 12. Participación en tratados en vigor	218-256	41
Artículo 13. Participación en tratados que no estén aún en vigor	257-263	49
Artículo 14. Ratificación, aceptación o aprobación de un tratado firmado por el Estado predecesor	264-274	50
Artículo 15. Reservas	275-298	52
Artículo 16. Consentimiento en obligarse respecto de parte de un tratado y opción entre disposiciones diferentes	299-306	56
Artículo 17. Notificación de sucesión	307-308	57
Artículo 18. Efectos de la notificación de sucesión	309-319	57
Sección 3. Tratados bilaterales	320-333	59
Artículo 19. Condiciones requeridas para que un tratado se considere que está en vigor	320-326	59
Artículo 20. La situación entre el Estado predecesor y el Estado sucesor	327-328	60
Artículo 21. Terminación, suspensión de la aplicación o enmienda del tratado entre el Estado predecesor y el otro Estado parte	329-333	60
Sección 4. Aplicación provisional	334-352	61
Artículo 22. Tratados multilaterales	334-342	61
Artículo 23. Tratados bilaterales	343-346	63
Artículo 24. Terminación de la aplicación provisional	347-352	63
Sección 5. Estados formados de dos o más territorios	353-363	63
Artículo 25. Estados de reciente independencia formados de dos o más territorios	353-363	63
Parte IV. Unificación, disolución y separación de Estados	364-416	66
Artículo 26. Unificación de Estados	364-389	66
Artículo 27. Disolución de un Estado	390-405	70
Artículo 28. Separación de parte de un Estado	406-416	73
Parte V. Regímenes de frontera u otros regímenes territoriales establecidos por un tratado	417-462	74
Artículo 29. Regímenes de frontera, y		
Artículo 30. Otros regímenes territoriales	417-462	74
Parte VI. Disposiciones diversas	463-471	89
Artículo 31. Casos de ocupación militar, de responsabilidad de un Estado o de ruptura de hostilidades	463-471	89

I. — Introducción

A.—Base del presente informe

1. Por la resolución 3071 (XXVIII), aprobada el 30 de noviembre de 1973, la Asamblea General acogió con beneplácito la decisión de la Comisión de Derecho Internacional de dar prioridad a la sucesión de Estados en materia de tratados y a la responsabilidad de los Estados en su 26.º período de sesiones. En la misma resolución recomendó a la Comisión de Derecho Internacional que concluyese en su 26.º período de sesiones, a la luz de las observaciones formuladas por los Estados Miembros, la segunda lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobado en su 24.º período de sesiones [1]. En consecuencia, la base del presente informe será el proyecto de artículos contenido en el informe de la Comisión de Derecho Internacional. Según se recomienda en la resolución, el proyecto de artículos será reexaminado a la luz de las observaciones recibidas de los Estados Miembros bien por escrito o bien a través de los debates sostenidos en la Sexta Comisión y en la propia Asamblea General. Aunque se dará toda la importancia debida a dichas observaciones, también se tendrán en cuenta otras consideraciones pertinentes, incluidas, cuando proceda, las opiniones de cualquier Estado no miembro.

2. En general, el objetivo del Relator Especial será ayudar a la Comisión en el desempeño de su tarea sobre la base del proyecto de artículos. No sería compatible con la tarea que nos ocupa introducir amplias innovaciones o nuevas posiciones de doctrina. Tal proceder impediría el avance de la Comisión e incluso podría impedirle concluir el proyecto de artículos en su 26.º período de sesiones. Además es evidente que el proyecto de artículos, en términos generales, ha sido recibido con aprobación por la Asamblea General y que cualquier apartamiento radical de su tenor general crearía probablemente serios obstáculos para su aceptación definitiva por la comunidad internacional en su conjunto.

3. No obstante, se tendrán debidamente en cuenta todos los comentarios hechos por los gobiernos o en nombre de ellos, aunque no sea factible mencionar específicamente todos los comentarios que se han hecho. Por otra parte, no será posible acceder a todas las sugerencias o ceder a todas las críticas. Deberán tenerse debidamente en cuenta las consideraciones de derecho y de la práctica y su compatibilidad con la naturaleza y características del proyecto en su conjunto, así como las opiniones expresadas previamente por la propia Comisión.

4. Hemos obtenido mucha ayuda y orientación de los informes de Sir Humphrey Waldock, como Relator Especial respecto de la sucesión de Estados en materia de tratados y del derecho de los tratados, especialmente de su cuarto informe sobre el derecho de los tratados [2]. En el presente informe se seguirá lo más posible la forma y métodos de presentación por él usados.

5. Es innecesario resumir la historia del proyecto de artículos anterior al informe de la Comisión sobre su 24.º período de sesiones [3]. Bastará con referirse al resumen de las actuaciones de la Comisión y a la documentación mencionada en los párrafos 14 a 24 de dicho informe. El capítulo II del informe, que contiene, entre otras cosas, el proyecto de artículos y los comentarios de la Comisión sobre el mismo, fue examinado durante el debate sostenido en la Sexta Comisión en torno al informe de la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General en su vigésimo séptimo período de sesiones celebrado en 1972 (tema 85 del programa). La Sexta Comisión examinó este tema en sus sesiones 1316.ª a 1329.ª y 1336.ª a 1339.ª celebradas del 28 de septiembre al 11 de octubre y del 18 al 20 de octubre de 1972. Las actas resumidas de esas sesiones contienen gran parte de los comentarios hechos por las delegaciones sobre el proyecto de artículos. Los comentarios se resumen en el informe de la Sexta Comisión [4]. El informe de la Sexta Comisión fue examinado en la 2091.ª sesión de la Asamblea General que, a recomendación de la Sexta Comisión, aprobó la resolución 2926 (XXVII) de 28 noviembre de 1972 sobre el informe de la Comisión de Derecho Internacional. En dicha resolución, la Asamblea General acogió con agrado el proyecto de artículos preparado por la Comisión de Derecho Internacional sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y recomendó que la Comisión continuase examinando dicho tema a la luz de los comentarios al presente proyecto recibido de los Estados Miembros. Obsérvese que las delegaciones de Somalia, Etiopía y Kenia, como explicación de voto sobre la resolución, hicieron comentarios pertinentes al respecto.

6. En su 25.º período de sesiones, celebrado en 1973, la Comisión no examinó el proyecto de artículos de la sucesión de Estados en materia de tratados, pero en su informe sobre la labor realizada en dicho período de sesiones la Comisión expresó el propósito de completar en el siguiente período de sesiones la segunda lectura de la totalidad del proyecto de artículos sobre este tema [5]. El informe de la Comisión (tema 89 del programa) fue examinado por la Sexta Comisión en sus sesiones 1396.ª a 1407.ª y 1414.ª a 1416.ª, celebradas del 25 de septiembre al 4 de octubre y del 11 al 16 de octubre de 1973. Aunque la Comisión no tuvo ante sí el proyecto de artículos en cuanto tal, las delegaciones hicieron varias observaciones. Estas se resumen en el informe de la Sexta Comisión [6]. Dicho informe fue presentado a la Asamblea General en su 2186.ª sesión plenaria, celebrada el 30 de noviembre de 1973, y la Asamblea General aprobó entonces la resolución 3071 (XXVIII) mencionada [7].

7. Al 1.º de marzo de 1974 se habían recibido observaciones escritas de los diez Estados Miembros siguientes: Austria, Checoslovaquia, Dinamarca, Estados Unidos de América, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Ir-

---

[1] Para toda referencia al proyecto de artículos y a los comentarios, véase *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 249 y ss., documento A/8710/Rev.1, cap. II, C.

[2] *Anuario ... 1965*, vol. II, pág. 1, documento A/CN.4/177 y Add.1 y 2.

[3] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 237, documento A/8710/Rev.1.

[4] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, secc. III, B.

[5] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 237, documento A/9010/Rev.1, párr. 178.

[6] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Anexos*, tema 89 del programa, documento A/9334, secc. III, G, 1.

[7] Véase párr. 1 *supra*.

landa del Norte, República Arabe Siria, República Democrática Alemana, Somalia, Suecia [8]. También se recibieron observaciones en una carta de fecha 30 de abril de 1973 dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por el Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores de Tonga, un Estado no miembro. A petición del Presidente de la Comisión, la carta fue distribuida entre los miembros de la Comisión durante su 25.º período de sesiones [9].

B. — Orden del presente informe

8. Tras la introducción contenida en la sección I, el resto del presente informe consta de las siguientes secciones:

Sección II: Observaciones sobre el proyecto de artículos en su conjunto;

Sección III: Observaciones sobre las disposiciones concretas del proyecto de artículos;

Sección IV: El problema del procedimiento para el arreglo de controversias relativas a la interpretación y aplicación de una convención basada en el proyecto de artículos [10].

Para asegurar la continuidad y facilitar las referencias, los subtítulos de la sección II se basan en los utilizados para los pasajes correspondientes del informe de 1972 de la Sexta Comisión [11].

9. En la sección II se utilizan al máximo los resúmenes, contenidos en dicho informe y en el informe de 1973 de la Sexta Comisión [12], de las observaciones hechas por las delegaciones en los períodos de sesiones vigésimo séptimo y vigésimo octavo de la Asamblea General. Las observaciones escritas presentadas por cada gobierno se mencionan individualmente. En las secciones III y IV las observaciones se atribuirán específicamente, en la medida de lo posible, a los Estados en cuyo nombre se hicieron, ya fuera oralmente o por escrito. No obstante, en algunos casos, quizá sea difícil reflejar exactamente las opiniones expresadas por delegaciones debido a las consecuencias naturales de la expresión oral y a la condensación de las declaraciones en las actas resumidas. El Relator Especial ha hecho todo lo posible para extraer las opiniones de las delegaciones de las actas resumidas de la Sexta Comisión, pero desea disculparse de antemano por los errores u omisiones que pueda cometer a tal respecto.

II. — Observaciones sobre el proyecto de artículos en su conjunto

10. De las declaraciones hechas en los períodos de sesiones vigésimo séptimo y vigésimo octavo de la Asamblea General, se deduce claramente que el anteproyecto de artículos contenido en el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 24.º período de sesiones se considera una buena base para la labor futura de la Comisión y la elaboración de un proyecto de artículos que sea de aceptación general. Se han hecho muchos elogios de la gran calidad de la labor ya realizada y de la excelencia de las observaciones. Pero, a juicio del Relator Especial, esto no significa que no haya campo para mejoras, a la luz de las observaciones hechas por las delegaciones y los gobiernos. Teniendo presente la aprobación general del anteproyecto de artículos, corresponde ahora al Relator Especial exponer estas observaciones sistemáticamente y presentar sus propias observaciones y propuestas.

A. — Importancia y necesidad de la codificación del tema

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

11. Según el informe de 1972 de la Sexta Comisión [13], varias delegaciones asistentes al vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General declararon que el mayor mérito del anteproyecto de artículos era que tenía en cuenta los principios de derecho internacional plasmados en la Carta de las Naciones Unidas, especialmente el principio de la libre determinación y el principio de la igualdad soberana de los Estados, así como las realidades de la vida internacional contemporánea. Se dijo que el proyecto era tanto más notable cuanto que la tarea de codificación era especialmente difícil en una esfera en que no había doctrina general, y en que la práctica de los Estados y la costumbre no habían aún producido precedentes establecidos y constantes. La existencia de lagunas y de opiniones contrapuestas había obligado a la Comisión a hacer ciertas innovaciones y a hacer una labor creativa, con objeto de encontrar soluciones adecuadas y equilibradas a los problemas planteados. El proyecto de artículos preparado por la Comisión, que contenía elementos de codificación y de desarrollo progresivo, tenía por objeto « establecer disposiciones viables y detalladas que remediasen la dispersión existente en las normas actuales, dotándolas de uniformidad y claridad, desarrollándolas y colmando las lagunas existentes, teniendo en cuenta tanto los intereses de los Estados como los de la comunidad internacional » [14]. No obstante, esta actitud generalmente favorable no significó que el proyecto de artículos estuviese libre de críticas.

Algunas delegaciones consideraron que la codificación del tema de la sucesión en materia de tratados era una tarea urgente, porque aún se necesitaban ciertas adiciones a la codificación del derecho de los tratados plasmadas en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 [15], y mencionaron que el proyecto de artículos consti-

[8] Para el texto de las observaciones escritas de los Estados Miembros, véase *infra* pág. 318, documento A/9610/Rev.1, anexo I.

[9] Documento ILC(XXV)/Misc. 2.

[10] El Relator Especial no consideró factible ni oportuno completar esta sección del informe pero, si es necesario, presentará un informe separado sobre el arreglo de controversias en relación con la convención propuesta.

[11] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, secc. III, B, 1.

[12] Véase la nota 6 *supra*.

[13] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párrs. 24 a 33.

[14] *Ibid.*, párr. 26.

[15] Para todas las referencias a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (denominada en adelante « Convención de Viena »), véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311.

tuía un nexo entre el derecho de los tratados y el derecho de la sucesión de Estados. Varios representantes destacaron la especial importancia del proyecto de artículos para los Estados de reciente independencia. Consideraron que la Comisión acertadamente se había centrado en los Estados de reciente independencia y había procedido haciendo referencia adecuada a las opiniones de los Estados que habían logrado la independencia después de la segunda guerra mundial. Recordaron que el proceso de descolonización distaba mucho de haberse terminado, pero reconocieron que el proyecto de artículos contenía también disposiciones importantes relativas a la unificación, disolución y separación de Estados. Otras delegaciones consideraron que el proyecto de artículos prestaba demasiada atención al problema de los Estados de reciente independencia en una época en que la era de la descolonización tocaba a su fin, a expensas de los problemas de sucesión del futuro. A su juicio, las disposiciones del proyecto relativas a la unificación, disolución y separación de Estados deberían desarrollarse a la luz de las necesidades prácticas del futuro y teniendo debidamente en cuenta las nuevas formas de asociación de Estados, tales como las unidades de integración económica y las uniones fiscales. Algunas delegaciones dijeron que, como sólo quedaban unos pocos territorios dependientes, el tema había perdido en gran parte su importancia práctica.

Observaciones escritas

12. *Austria.* Dado que en el pasado estudiosos eminentes del derecho internacional han expresado opiniones contrapuestas sobre el presente tema, el Gobierno de Austria considera que es tarea importante llegar a una solución de los problemas planteados en relación con la sucesión de Estados en materia de tratados que tenga una aceptación lo más amplia posible por la comunidad internacional.

República Democrática Alemana. El Gobierno de la República Democrática Alemana considera que la sucesión de Estados en general es una materia importante para el desarrollo de las relaciones internacionales, tanto como consecuencia de la liberación nacional y de la revolución social como de la unificación, separación o disolución de Estados. Las normas futuras sobre la sucesión de Estados deberán facilitar la entrada en las relaciones internacionales del Estado sucesor y, por consiguiente, deberán ser de tal naturaleza que permitan a este último gozar de sus derechos como Estado igual y soberano sin obstáculo o demora. Al mismo tiempo, interesa a todos los Estados que los casos de sucesión de Estados no perturben las relaciones internacionales convencionales y de otro tipo establecidas de conformidad con los principios de derecho internacional vigentes y que se mantenga el estado anterior de tales relaciones.

Suecia. El Gobierno sueco considera el proyecto de artículos y las observaciones relativas al mismo como una valiosísima contribución al estudio de un problema difícil y vital de la organización y el derecho internacionales. El Gobierno sueco ha observado que la Comisión ha prestado especial atención a la práctica de los Estados de reciente independencia pero señalando que, como la era de la descolonización tocaba a su fin, lo más probable es que en el futuro los problemas de sucesión se planteen en relación con otros casos. En vista de tal predicción, que comparte el Gobierno sueco, parece poco práctico dejar que las normas propias de una situación temporal y quizá excepcional dominen un proyecto de artículos concebido para su aplicación en el futuro durante un largo período de tiempo.

El Gobierno sueco agregó:

> Además, el proyecto de artículos sobre Estados de reciente independencia escasamente resuelve el problema de la medida en que los tratados celebrados por Estados predecesores son todavía válidos para Estados que han logrado su independencia después de la segunda guerra mundial. Más bien tiende a confirmar la prevaleciente incertidumbre a ese respecto. Se satisfarían mejor los deseos de la Asamblea General procurando una solución independiente a los problemas en materia de tratados relacionados con la sucesión vinculada a la descolonización, por ejemplo, mediante una solución especial de una situación especial.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

13. A juicio del Relator Especial, es indudable la importancia y necesidad de codificar (incluido el desarrollo progresivo) el tema de la sucesión en materia de tratados. Esto es así tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista práctico. El tema encierra un aspecto significativo del derecho de los tratados cuya codificación se necesita como paso importante para completar la codificación de la Convención de Viena. Desde el punto de vista práctico, el hecho de que queden relativamente pocos territorios dependientes y de que el período de descolonización toque a su fin no disminuye en modo alguno la importancia de aclarar la situación jurídica, al menos para aquellos territorios que aún no han obtenido la independencia. Para los múltiples Estados que han logrado la independencia después de la segunda guerra mundial, toda la cuestión de la sucesión en materia de tratados ha estado dominada por dudas y complejidades. El hecho de que sean relativamente pocos los territorios que aún no han logrado la independencia no disminuye la importancia de hacer que el camino sea lo más claro y simple posible para ellos. La circunstancia de que la era de descolonización toque a su fin viene a destacar la urgencia de la tarea de codificación por lo que respecta a los territorios dependientes.

14. Por otra parte, muchas de las observaciones han destacado que en una codificación, que debe mirar al futuro, todos los aspectos del tema deben considerarse con igual cuidado y minuciosidad. No deben escatimarse esfuerzos para asegurar que los artículos relativos a casos distintos de los Estados de reciente independencia sean satisfactorios en cuanto al fondo y estén tan bien redactados como los artículos relativos a dichos Estados. También es necesario, a juicio del Relator Especial, que se traten todos los casos pertinentes, sin incluir no obstante los casos que no caen propiamente dentro del concepto de « sucesión de Estados ». A este respecto, en algunas observaciones se han mencionado los casos de la revolución social y de nuevas formas de asociación de Estados tales como las unidades de integración económica o las unidades fiscales. Aunque naturalmente tales casos deberán examinarse seriamente, será más conveniente hacerlo después en el presente informe, particularmente en relación con la estructura del proyecto [16].

[16] Véanse párrs. 42 a 48 y 50 a 57 *infra*.

15. El Gobierno sueco, en sus observaciones escritas, ha sugerido que la Asamblea General tal vez procure una solución independiente a los problemas de tratados relativos a la sucesión relacionada con la descolonización « mediante una solución especial de una situación especial ». El Relator Especial cree que tal solución tendría que afrontar grandes obstáculos políticos e iría contra los deseos de la gran mayoría de los Estados Miembros. El Relator Especial no aconseja la adopción de tal solución. Por el contrario, propone que los artículos sobre los Estados de reciente independencia queden como parte del proyecto y que, de conformidad con el deseo de la Asamblea General expresado en la resolución 3071 (XXVIII), la Comisión de Derecho Internacional concluya en su 26.º período de sesiones la segunda lectura del « proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobado en su 24.º período de sesiones ».

B. — Fuentes del proyecto de artículos

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

16. Poco hay que decir bajo este epígrafe. Entre las delegaciones asistentes al vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General hubo amplia aprobación de las fuentes utilizadas por la Comisión. No obstante, merece la pena mencionar algunas de las observaciones hechas en dicho período de sesiones. Algunos representantes destacaron que debía evitarse hacer una distinción tajante entre el valor de los precedentes anteriores y posteriores. También se expresó la opinión de que la práctica de los depositarios era de carácter puramente administrativo y no podría considerarse que tuviese fuerza obligatoria para los Estados partes o que diese lugar a una norma consuetudinaria. Finalmente, se expresaron dudas sobre si se hacía plena justicia a las múltiples ocasiones en que los Estados interesados habían continuado aplicando los tratados sin controversias, especialmente en la esfera bilateral [17].

Observaciones escritas

17. En algunas de las observaciones escritas de los gobiernos se hizo referencia a las fuentes, por ejemplo, en las observaciones de la República Democrática Alemana, de Suecia y del Reino Unido, pero conviene más mencionarlas en relación con el contexto en que se hicieron. Esto así se hará.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

18. Si bien deben tenerse y se tendrán presentes los comentarios formulados sobre las fuentes, no se considera que requieran ninguna observación ni propuesta del Relator Especial.

C. — El concepto de « sucesión de Estados »

Observaciones de los gobiernos

19. Según el informe de 1972 de la Sexta Comisión,

> Todos los representantes que trataron el tema compartieron la opinión de la Comisión de Derecho Internacional de que debían evitarse las analogías sacadas de los conceptos de sucesión reconocidos en el derecho interno. A los efectos del proyecto de artículos, aceptaron el uso de la expresión « sucesión de Estados » para denotar simplemente el hecho de la sustitución de un Estado por otro, excluyendo por lo tanto todas las cuestiones de los derechos y obligaciones que eran una consecuencia jurídica de dicho cambio [18].

Observaciones y propuestas del Relator Especial

20. Aparte de destacar la importancia de esos comentarios que confirman el criterio adoptado por la Comisión, el Relator Especial no tiene observaciones ni propuestas que formular a este respecto.

D. — Relación entre la sucesión en materia de tratados y el derecho general de los tratados

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

21. Varias delegaciones convinieron en que la práctica de los Estados no ofrecía pruebas convincentes de ninguna doctrina general que permitiera encontrar una solución adecuada para los diversos problemas de la sucesión en materia de tratados y en que la tarea de codificación parecía consistir en determinar dentro del derecho de los tratados la repercusión de la existencia de una « sucesión de Estados », y no lo contrario. Esas delegaciones coincidieron con el criterio de la Comisión de que las disposiciones de la Convención de Viena debían considerarse como marco esencial del derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados. Sin embargo, una delegación expresó el parecer de que se había extremado la analogía con la Convención de Viena y que la declaración (reflejada en las dos frases precedentes) contenida en el párrafo 32 del informe de la Comisión no era aceptable [19].

Observaciones escritas

22. *Dinamarca.* En el contexto de la aprobación general del proyecto de artículos, el Gobierno danés mencionó que no se había destacado suficientemente la relación existente entre esos artículos y la Convención de Viena.

Polonia. El Gobierno de la República Popular Polaca consideró que la cuestión de la sucesión de Estados en materia de tratados debía examinarse teniendo debidamente en cuenta las disposiciones de la Convención de Viena.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido apoyó la decisión de la Comisión de considerar que las disposiciones de la Convención de Viena eran el marco esencial del derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados.

---

[17] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párr. 34.

[18] *Ibid.*, párr. 35.

[19] *Ibid.*, párr. 36.

Estados Unidos de América. El Gobierno de los Estados Unidos manifestó que la decisión de la Comisión de mantener, especialmente en la Parte I (Disposiciones generales), un considerable paralelismo con la Convención de Viena era razonable. El Gobierno de los Estados Unidos expresó también que se favorecía la unificación del derecho internacional aprobando textos esencialmente idénticos en la medida más amplia permitida por la variedad de materias.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

23. Aunque se la ha formulado de diversas formas, ha habido una aprobación general del criterio de la Comisión de considerar la Convención de Viena como marco esencial del derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados. El Relator Especial comparte el parecer de que la tarea de codificación en esta materia consiste en determinar dentro del derecho de los tratados la repercusión de la existencia de una « sucesión de Estados », y no lo contrario. Sin embargo, a su juicio, debe prestarse atención a la advertencia de no extender demasiado la analogía con la Convención de Viena. En otras palabras, la Comisión debe estar lista para apartarse de la redacción o forma exactas de la Convención de Viena si ello es conveniente, habida cuenta de las necesidades especiales de la materia del proyecto de artículos que actualmente se examina.

E. — El principio de la libre determinación y el derecho relativo a la sucesión en materia de tratados

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

24. Las observaciones formuladas por las delegaciones sobre las consecuencias del principio de la libre determinación durante el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, se resumen ampliamente en el informe de la Sexta Comisión [20], a los que se remite respetuosamente a los miembros de la Comisión. La principal consecuencia del principio de la libre determinación ha sido el principio de la « tabla rasa » elegido por la Comisión como principio básico para las disposiciones del proyecto de artículos relativas a los Estados de reciente independencia. El principio de la « tabla rasa » no implica el rechazo de la continuidad de los Estados, sino que el Estado de reciente independencia tiene derecho a elegir qué tratados celebrados por su predecesor se considerarán vigentes y qué tratados se darán por terminados. Aunque algunas delegaciones estimaron que el principio de la « tabla rasa » podría fundarse con más propiedad en la soberanía de los Estados, y las opiniones discreparon en cuanto al grado en que la aplicación del principio de la « tabla rasa » debería restringirse en el proyecto de artículos, la mayoría de las delegaciones aceptó el principio tal como la Comisión lo entendió y reflejó en el proyecto de artículos. El principio de la « tabla rasa » fue apoyado también por algunas delegaciones en el vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General [21].

25. Durante el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General algunas delegaciones expresaron reservas acerca de la aplicación dada por la Comisión al principio de la « tabla rasa », especialmente en la parte V del proyecto, que excluía del alcance de ese principio a los « tratados dispositivos », « localizados » o « reales » [22]. En cambio, algunos representantes entendieron que el principio de la « tabla rasa » también tenía una aplicación natural en los casos relativos a cambio de régimen en un Estado como resultado de una revolución social que podría hacer que ese Estado modificara radicalmente su posición con respecto a sus relaciones internacionales. En consecuencia, no podían aceptar que en el proyecto de artículos se aplicara restrictivamente ese principio a los Estados de reciente independencia [23].

26. La delegación de Suecia manifestó su oposición a que se tomara como base la doctrina de la « tabla rasa » el 26 de septiembre de 1973, en la Sexta Comisión, durante el vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General. Como las opiniones del Gobierno sueco se han reafirmado en sus observaciones escritas, el resumen de las observaciones hechas por la delegación de Suecia será breve. El representante de Suecia en la Sexta Comisión dijo que su Gobierno no estaba convencido de que la práctica de los Estados fuera lo suficientemente congruente para servir de base a un derecho consuetudinario « definido y claro » respecto de esa materia, y que la propia Comisión había señalado que se habían expresado y seguido en la práctica opiniones contradictorias. A juicio de su Gobierno, respecto de los tratados multilaterales y de algunos tipos de tratados bilaterales había elementos que indicaban la necesidad de continuidad en las relaciones convencionales y no una « tabla rasa ». Puso en duda la aplicación dada al principio de la libre determinación en el caso de los Estados de reciente independencia. Por las razones que había expuesto, su Gobierno consideraba que podría ser útil tratar de elaborar un sistema o modelo que se basara, no en la doctrina de la « tabla rasa », sino en el principio opuesto de que un nuevo Estado siguiera obligado por los tratados concertados por el Estado predecesor, unido al amplio derecho del nuevo Estado a denunciar los tratados que considerase inconvenientes. El orador señaló que la cuestión de las consecuencias jurídicas de la sucesión de Estados era, en su conjunto, una de las esferas más controversiales del derecho internacional, y que la práctica de los Estados era obscura y poco congruente y la doctrina se prestaba a confusiones debido a la abundancia de opiniones divergentes. Consideraba a la codificación en esta esfera como una tarea principalmente legislativa en que los principios abstractos y la lógica jurídica tenían menos importancia que el sentido común y la voluntad de

[20] *Ibid.*, párrs. 37 a 49.

[21] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1401.ª sesión, párr. 13 (Kenia), e *ibid.*, 1406.ª sesión, párr. 25 (Zambia) y párr. 36 (Indonesia).

[22] *Ibid., vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párrs. 43 y 44.

[23] *Ibid.*, párr. 38.

conciliar intereses contrapuestos y de mantener relaciones amistosas y pacíficas en la comunidad internacional [24].

Observaciones escritas

27. *Checoslovaquia.* El Gobierno de la República Socialista Checoslovaca, al examinar el proyecto de artículos, adoptó una opinión favorable especialmente al principio de la « tabla rasa » en que se basaba el fondo del proyecto, según el cual el Estado de reciente independencia no está obligado por los tratados celebrados por las Potencias metropolitanas. A ese respecto, las autoridades checoslovacas destacaron « los Estados que han surgido como consecuencia de una revolución social ».

Dinamarca. El Gobierno danés, al expresar que el proyecto de artículos era en general aceptable, manifestó:

> En particular, las repercusiones del principio de « tabla rasa » en relación con los tratados bilaterales deberían actualmente considerarse normas aceptadas del derecho consuetudinario internacional, a la luz de la práctica de los Estados y del principio básico de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos. Esta opinión se atiene también a la práctica seguida hasta la fecha por Dinamarca al tratar casos concretos de sucesión en materia de tratados.

República Democrática Alemana. A juicio del Gobierno de la República Democrática Alemana, el principio de la « tabla rasa » en casos de sucesión resultante de la descolonización es un punto de partida básicamente adecuado a ese respecto.

Polonia. A juicio del Gobierno de la República Popular Polaca, la Comisión ha aplicado correctamente el principio de la « tabla rasa » en el caso de los Estados de reciente independencia, como lo requieren el principio de la libre determinación de las naciones y la soberanía de los Estados.

Somalia. Los comentarios del Gobierno de la República Democrática Somalí, aunque en realidad guardan relación con la aplicación del principio de la « tabla rasa », se refieren a la parte V del proyecto de artículos, que se ocupa de los regímenes de frontera u otros regímenes territoriales establecidos por un tratado. Por consiguiente, se examinarán en el contexto de la parte V.

Suecia. El Gobierno sueco observó que más de la mitad del proyecto de artículos se refería a la sucesión de Estados en el caso de Estados de reciente independencia. El Gobierno recordó que la Comisión había prestado especial atención a la práctica de los Estados de reciente independencia mencionados en las resoluciones 1765 (XVII) y 1902 (XVIII) de la Asamblea General, de 20 de noviembre de 1962 y 18 de noviembre de 1963, respectivamente. Por otra parte, la Comisión había señalado que la era de descolonización se aproximaba a su término y probablemente los problemas futuros de sucesión surgirían en conexión con otros casos, tales como la secesión, el desmembramiento de un Estado existente, la formación de uniones de Estados y la disolución de una unión de Estados. El Gobierno sueco compartía esa predicción, y observó que parecía algo impráctico permitir que normas relativas a una situación transitoria y tal vez excepcional predominaran en un proyecto de artículos destinado a aplicarse en el futuro durante un plazo prolongado. Además, el proyecto de artículos tendía a confirmar la incertidumbre reinante y apenas resolvía el problema de la sucesión en materia de tratados respecto de los Estados de reciente independencia. El Gobierno sueco creía que los deseos de la Asamblea General se satisfarían procurando una solución independiente para los problemas en materia de tratados, relacionados con la sucesión resultante de la descolonización, por ejemplo, mediante un arreglo especial de una situación especial.

El Gobierno sueco observó que los artículos pertinentes del proyecto se basaban en la llamada doctrina de la « tabla rasa », y que el artículo 11 y los demás artículos establecían en relación con los Estados de reciente independencia una combinación de no obligación y de derecho a establecer una calidad de parte « en algunos casos sin el consentimiento de otras partes, en otros con ese consentimiento » que podía prolongar la incertidumbre respecto de las relaciones derivadas de tratados del nuevo Estado, en lugar de ofrecer soluciones prácticas.

Según el Gobierno sueco, la doctrina de la « tabla rasa » era para la Comisión la codificación del derecho internacional existente y la Comisión consideraba que la doctrina derivaba de la práctica de los Estados y estaba confirmada por el principio de la libre determinación. Sin embargo, a juicio del Gobierno sueco, la descripción de la práctica dada en los comentarios formulados por la Comisión indicaba más bien que en la práctica se habían expresado y seguido opiniones contrapuestas y que, en consecuencia, la práctica estaba lejos de ser congruente.

El Gobierno sueco criticó el grado en que se basaba la Comisión en la práctica del Secretario General y de otros depositarios, que de por sí no podía obligar a las partes. El silencio de una parte en un tratado, al ser notificada de que un nuevo Estado no se consideraba obligado por el tratado, no implicaba necesariamente que esa parte consentía o admitía que el nuevo Estado no estuviese obligado. En otros términos, era dudoso que una *opinio juris* adecuada pudiera inferirse de la práctica de los depositarios y las partes en esta cuestión. Con respecto a los tratados multilaterales, como los Convenios de la Cruz Roja, la práctica de los Estados de reciente independencia no parecía del todo congruente. De un modo análogo, según opinaba el Gobierno sueco, la Comisión afirmaba que había « un grado considerable de continuidad en la práctica » respecto de algunas categorías de tratados bilaterales. En tales circunstancias, era difícil entender cómo el principio de la « tabla rasa » podría derivar de la práctica actual de los Estados con respecto a los tratados bilaterales.

Tampoco parecía posible basar la doctrina de la « tabla rasa » en el principio de la libre determinación, principio que según se admitía era impreciso y cuya esencia consistía en que las naciones o los pueblos tenían derecho a la independencia política. No aparecía con evidencia por qué el principio de la libre determinación debía requerir una « tabla rasa » para los Estados de reciente independencia y para los Estados nacidos por separación (artículo 28) y no para los Estados creados por la unificación de Estados o la disolución de un Estado (artículos 26 y 27).

[24] *Ibid., vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión,* 1398.ª sesión, párrs. 12 a 18. Véase también el informe de la Sexta Comisión (*ibid., vigésimo octavo período de sesiones, Anexos,* tema 89 del programa, documento A/9334, párr. 119).

Si, como al parecer era el caso, la práctica y principios como el de la libre determinación de los pueblos no ofrecían una orientación segura, la tarea que debía cumplirse no era tanto una de codificación del derecho consuetudinario como una de desarrollo progresivo. Por consiguiente, podía y debía permitirse que las consideraciones prácticas ejercieran influencia sobre la preparación de las normas escritas.

El Gobierno sueco sostenía que, desde el punto de vista práctico, era probable que la aplicación de la doctrina de la « tabla rasa » ocasionara inconvenientes serios. Habría incertidumbre respecto del nuevo Estado y era discutible que la doctrina se ajustara al interés general de los Estados.

Habida cuenta de esas consideraciones, el Gobierno sueco sugería que podría ser útil tratar de crear un sistema o modelo basado en el principio de que el nuevo Estado seguía vinculado por los tratados concertados por el Estado predecesor. La aplicación de ese principio ayudaría aparentemente a mantener la estabilidad y la claridad en las relaciones convencionales. Entonces podría ser posible incorporar un derecho amplio a denunciar los tratados inconvenientes y estipular que determinadas categorías de tratados, tales como los tratados de alianza y los militares, no fueran obligatorios para el Estado sucesor. Evidentemente, existían muchas otras características y detalles en un sistema de esa índole que merecerían ser estudiados y elaborados.

A juicio del Gobierno sueco, el establecimiento de otro modelo posible en ese sentido sería de gran ayuda a los Gobiernos para decidir acerca de la actitud que habrían de adoptar respecto de los problemas muy delicados relativos a la sucesión de Estados en materia de tratados. Sin expresar una opinión definitiva sobre el modelo basado en la « tabla rasa » o sobre un sistema opuesto, el Gobierno sueco recibiría con beneplácito otro proyecto de artículos que se basara en el supuesto contrario de que un nuevo Estado heredase los tratados del predecesor (tal vez con la excepción de determinadas categorías) pero tuviese el derecho, en la forma establecida en el proyecto, a denunciar tales tratados (con la excepción de los tratados « territoriales »). Tal opción simplificaría la redacción de normas para el futuro. Muchas de las disposiciones contenidas en la parte que se ocupaba de los « Estados de reciente independencia » (tales como, por ejemplo, aquellas sobre « aplicación provisional ») serían innecesarias, y podrían combinarse esa parte y la parte que se ocupaba de la « separación de parte de un Estado », lo que eliminaría una distinción que parecía bastante artificial o en todo caso difícil de definir.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido, al referirse a la introducción del proyecto de artículos [25], hizo notar que la Comisión consideraba que los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y en especial el de la libre determinación, tenían « repercusiones » sobre el derecho moderno relativo a la sucesión en materia de tratados, y que la repercusión principal, a su juicio, « confirmaba » el principio de la « tabla rasa ». El Gobierno del Reino Unido seguía dudando de que se hubieran sopesado plenamente los múltiples casos en que, sin controversia, los Estados interesados habían continuado aplicando tratados después de una sucesión de Estados. En los casos en que ha habido controversias, en general ellas se han resuelto satisfactoriamente sin mayores dificultades. El Gobierno del Reino Unido opinaba que, si bien una sucesión de Estados señalaba un momento de cambio, habitualmente favorecía a todos los Estados interesados mantener la estructura esencial de la sociedad internacional (en la que los tratados desempeñaban una función importante) en todo cuanto fuero congruente con el cambio. En particular, éste era el caso de los tratados multilaterales de fuerza obligatoria análoga a la de la ley o que establecieran normas internacionales.

Estados Unidos de América. El Gobierno de los Estados Unidos consideró que el proyecto de artículos constituía una base adecuada para el examen de este difícil tema y apoyó el criterio general adoptado en la parte III del proyecto de artículos, relativo a los Estados de reciente independencia.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

28. En el contexto del principio de la « tabla rasa », algunas delegaciones opinaron que tenía una aplicación natural en los casos relativos al cambio de régimen en un Estado como resultado de una revolución social [26]. Checoslovaquia y la República Democrática Alemana formularon observaciones escritas en un sentido análogo. Como ya se ha indicado [27], esas observaciones se examinarán más adelante [28].

29. Las razones fundadas presentadas en las observaciones orales y escritas del Gobierno sueco, así como las dudas expresadas por el Gobierno del Reino Unido [29], merecen, en principio, un examen muy detenido. Por cierto, en opinión del Relator Especial no se puede decir con certeza que exista una norma establecida y generalmente aceptada de derecho consuetudinario internacional de que el Estado de reciente independencia se encuentre en general libre de obligación respecto de los tratados de su predecesor. Sin embargo, la tendencia de la práctica y las doctrinas modernas se ha orientado hacia esa dirección y la metáfora de la « tabla rasa », como la entiende y aplica la Comisión, está más en consonancia con esa práctica y doctrina que lo contrario. Además, los Estados Miembros han expresado un apoyo abrumador en favor de la doctrina de la « tabla rasa ». Por otra parte, el Gobierno sueco no rechaza definitivamente el modelo basado en la « tabla rasa » y tampoco el Gobierno del Reino Unido va más lejos que expresar sus dudas de si los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en especial el de la libre determinación, y la práctica relativa a la continuidad de los trata-

[25] *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 245 y 246, documento A/8710/Rev.1, párrs. 35 y 36.

[26] Véase párr. 25 *supra*.

[27] Véase párr. 14 *supra*.

[28] Véanse párrs. 50 a 57 *infra*.

[29] En su carta de fecha 30 de abril de 1973 (véase *supra* párr. 7 y nota 9), el Gobierno de Tonga también critica el grado en que la Comisión de Derecho Internacional se ha basado en la doctrina de la « tabla rasa », con especial referencia al proyecto de artículo 11. Aunque se ha tenido en consideración las observaciones formuladas por el Gobierno de Tonga, es preferible examinarlas en detalle en otro lugar, por ejemplo, en relación con el artículo 11 (véanse párrs. 215 a 217 *infra*).

dos han confirmado el principio de la « tabla rasa ». Así, el peso de la opinión está claramente en favor del principio de la « tabla rasa », y no de la continuidad de los derechos y obligaciones derivados de tratados en el caso de los Estados de reciente independencia.

30. Sin embargo, ese criterio parece inspirarse tanto en consideraciones prácticas como en exigencias jurídicas. Por tanto, cabe examinar la sugerencia hecha por el Gobierno sueco de que podría ser útil tratar de crear un sistema o modelo basado en el principio de que el nuevo Estado sigue vinculado por los tratados concertados por el Estado predecesor. Sin embargo, el Relator Especial no considera adecuado que él prepare una variante de proyecto de artículos según los lineamientos previstos por el Gobierno sueco sin una decisión de la Comisión a ese efecto. Naturalmente, estaría dispuesto a no escatimar esfuerzos por preparar tal proyecto de artículos si así lo deseara la Comisión. Pero habida cuenta de las observaciones de los Gobiernos, no es ése el proceder que podría recomendar. Además, sería incongruente con la decisión de la Comisión, hecha suya por la Asamblea General, de completar la segunda lectura del proyecto de artículos en su 26.º período de sesiones. La alternativa entrañaría una desviación importante de principio y detalle del proyecto de artículos de la Comisión, y la preparación de una variante de proyecto de artículos absorbería una parte tan considerable del tiempo de la Comisión que haría peligrar la terminación del proyecto. Por consiguiente, el Relator Especial propone que la Comisión no acceda a la sugerencia del Gobierno sueco sino que prosiga el examen detallado de los artículos ya redactados sobre la base del principio de la « tabla rasa ».

F. — Forma del proyecto

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

31. Según el informe de 1972 de la Sexta Comisión, la mayoría de las delegaciones que se refirieron a esta cuestión consideraron que recoger los resultados del estudio en forma de un grupo o proyecto de artículos que sirviera finalmente como base para la conclusión de una convención era la forma más adecuada de codificar las normas de derecho internacional relativas a la sucesión de Estados en materia de tratados. No obstante, algunas delegaciones subrayaron la anomalía de dar a la codificación del tema una forma convencional, ya que una sucesión de Estados implicaba, en la mayoría de los casos, la aparición de un nuevo Estado que, según el principio de la « tabla rasa », no podía quedar obligado por la Convención hasta que pasara a ser parte en la misma por su propia cuenta. Otras delegaciones explicaron esta anomalía aparente por referencia a la interrelación entre el derecho internacional consuetudinario y convencional y el mecanismo del proceso de codificación. Además, el previo conocimiento de la cuestión derivado de una convención sería útil para las autoridades de un nuevo Estado y, dado que la propuesta convención estaba concebida de modo de dejar todas las opciones abiertas a Estados de reciente independencia, era improbable que se mostraran reacios a participar en ella [30].

Observaciones escritas

32. *Dinamarca.* El Gobierno danés observó que el proyecto de artículos podía usarse en la preparación ya fuera de una convención o bien de un código, que no es jurídicamente obligatorio, pero consideraba que parecía preferible tender a la adopción de una convención jurídicamente obligatoria. El hecho de que una convención, en virtud de la norma general sobre la no retroactividad de los tratados, normalmente no sería obligatoria para un Estado sucesor respecto de sus propias condiciones de sucesión, mal podía ser un argumento suficiente contra el uso de la convención como instrumento, según lo indica la propia Comisión de Derecho Internacional en el informe sobre la labor realizada en su 24.º período de sesiones [31]. En opinión del Gobierno danés, una convención podría servir mejor que un código no obligatorio para determinar qué se consideraría derecho internacional generalmente aceptado respecto de la sucesión en materia de tratados y, por consiguiente, servir de guía para todos los Estados. Además, en todo caso una convención sería obligatoria en la relación que respecto de la sucesión de Estados surgiera entre un Estado predecesor y terceros Estados cuando éstos hayan pasado a ser partes en la convención. Finalmente, el Gobierno danés sugirió que podría examinarse la posibilidad de insertar en la propuesta convención una cláusula optativa sobre la retroactividad en relación con nuevos Estados.

República Democrática Alemana. El Gobierno de la República Democrática Alemana destacó la estrecha interrelación con respecto a tratados y la sucesión con respecto a materias distintas de los tratados y se manifestó partidaria de una convención única que comprendiese ambos aspectos de la sucesión de Estados; además, consideraba que si hubiere textos separados, al menos deberían establecerse principios uniformes en ambos.

Polonia. El Gobierno de la República Popular Polaca apoyó la codificación de normas reguladoras de la sucesión de Estados con respecto a tratados en forma de una convención, dado que las disposiciones de la codificación que se redacte deben gozar del mismo rango jurídico que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido se declaró partidario de que la Comisión redactase un proyecto de artículos definitivo para una convención. Aunque observaba el elemento temporal existente en toda codificación y desarrollo del derecho de la sucesión de Estados, consideraba que una convención era el mejor tipo de instrumento en la actual situación de la sociedad internacional. A este respecto, se señaló que la Corte Internacional de Justicia, en algunos de sus recientes fallos, había citado la Convención de Viena pese a que no estaba en vigor y a que cuando estuviese en vigor no sería retroactiva.

[30] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párrs. 50 y 51.

[31] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 247, documento A/8710/Rev.1, párr. 41.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

33. La principal cuestión planteada en relación con la forma de codificación de derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados es la de saber si debe efectuarse en forma de convención. Sería pertinente que la Comisión hiciese recomendaciones sobre esta cuestión, según se indica en su informe [32], cuando la Comisión haya terminado la segunda lectura del proyecto de artículos. Como la segunda lectura deberá terminarse en el próximo 26.º período de sesiones, convendría que la Comisión hiciese sus recomendaciones sobre la cuestión antes del final de dicho período de sesiones.

34. La principal objeción a que se incorpore el proyecto de artículos en una convención, objeción reconocida en el informe de la Comisión y en varias de las observaciones de los gobiernos, es de carácter teórico. La objeción, según fue expresada por la propia Comisión, es la siguiente:

> Puesto que en la mayoría de los casos una sucesión de Estados da nacimiento a un nuevo Estado, una convención sobre el derecho de la sucesión de Estados no obligará, *ex hypothesi*, al Estado sucesor a menos que haga las gestiones para ser parte en esa convención y hasta que las haya hecho; y aun entonces, la convención no lo obligará respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha en que haya adquirido la calidad de parte en la misma. Los demás Estados tampoco estarán obligados por la convención en relación con el nuevo Estado hasta que éste sea parte en ella [33].

35. Es indudable que desde un punto de vista teórico esta objeción es razonable en el sentido de que una convención sobre la sucesión en materia de tratados, en razón de la naturaleza intrínseca de la situación, no tendría el efecto obligatorio directo que normalmente emanaría de una convención. No obstante, incluso desde este punto de vista, una convención tendría el mérito de que regularía y, si estuviese bien redactada, aclararía las pertinentes relaciones de tratado entre el Estado predecesor y otros Estados partes en los tratados de que se trate, en el supuesto de que todos fuesen partes en la convención. Por lo tanto, en esta limitada medida, una convención tendría valor jurídico directo para las partes en la misma.

36. Por otra parte, cabe señalar que la mayoría de los gobiernos que hicieron observaciones sobre el proyecto de artículos se manifestaron partidarios de la forma de una convención. Hay básicamente tres razones para esta actitud. En primer lugar, los artículos en forma de convención servirían de guía a los nuevos Estados para tratar las cuestiones que surgieran de la sucesión de Estados. Esta razón se da (entre otras) en el informe de la Comisión [34]. En rigor, esta razón no parece ser muy lógica, porque lo mismo podría decirse de un código declaratorio o de un modelo. No obstante, la experiencia enseña que es probable que se considere que una convención, por su carácter, tiene más autoridad y, en consecuencia, es más eficaz como guía.

37. En segundo lugar, si los artículos fuesen aprobados en forma de convención, podrían contribuir al establecimiento de normas generalmente aceptadas de derecho internacional. La medida en que esto puede en efecto resultar así dependería del valor intrínseco del proyecto de artículos, según refleje el derecho internacional consuetudinario o según ofrezca soluciones lógicas y aceptables en esferas dudosas, y en el apoyo que consiguientemente los Estados presten a la convención. Si la mayoría de los Estados pasaran a ser partes en la convención dentro de un plazo de tiempo razonable, habría merecido la pena el establecimiento de una convención. Esto es un incentivo más, si se recomienda la forma de convención, para tratar de elaborar un proyecto de artículos que en conjunto pueda ser atractivo para los gobiernos. En el supuesto de que una convención sobre la sucesión de Estados en materia de tratados reciba amplio apoyo, la posible contribución al desarrollo del derecho internacional consuetudinario parece ser una buena razón para adoptar esta forma.

38. En tercer lugar, ha recibido apoyo general la opinión de que el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados debe redactarse sobre la base de las disposiciones de la Convención de Viena o paralelamente con ellas. En tal caso, quizá sea correcto considerar los artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados como complementarios de las disposiciones de la Convención de Viena. En ese caso, convendría dar a estos artículos el mismo rango que la Convención de Viena, es decir, establecerlos en forma de convención.

39. Aun reconociendo las inevitables insuficiencias de los efectos jurídicos de una convención sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, teniendo en cuenta las razones antes mencionadas, el Relator Especial opina que convendría que el proyecto de artículos sobre este tema se incorporase en una convención, con la esperanza de que reciba un amplio grado de apoyo por parte de los Estados. En consecuencia, el Relator propone que la Comisión continúe la preparación del proyecto de artículos en forma adecuada para su incorporación en una convención y que, a su debido tiempo, la Comisión recomiende el proyecto a los miembros con miras a concluir una convención.

40. Queda por examinar la sugerencia hecha en las observaciones escritas del Gobierno danés [35] de que en la convención prevista se inserte una cláusula optativa sobre la retroactividad relativa a los nuevos Estados. El Relator Especial no ve con claridad cuáles serían exactamente la naturaleza y el contenido de tal cláusula ni si hay necesidad alguna de incluir una cláusula *optativa* de carácter *general*. El proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, aunque contiene los artículos 3 y 4, que corresponden respectivamente a los artículos 3 y 5 de la Convención de Viena, no contiene una cláusula general sobre no retroactividad que corresponda al artículo 4 de dicha Convención. Parece que la técnica adoptada en el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados es prever el efecto retroactivo en cada uno de los artículos según y cuando se requiera. Por ejemplo, el párrafo 3 del proyecto de artículo 9 dispone que, en los casos comprendidos en los párrafos 1 ó 2 del artículo, « un Estado sucesor que haga constar su consentimiento en ser parte en el tratado será considerado como parte desde la fecha de la sucesión, salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto ». El punto es desta-

[32] *Ibid.*, párr. 39.

[33] *Ibid.*, párr. 41.

[34] *Ibid.*

[35] Véase párr. 32 *supra*.

cado en el párrafo 13 del comentario al proyecto de artículo 9, que dice:

> En consecuencia, el párrafo 3 tiene por finalidad asegurar la continuidad de la aplicación, al disponer como norma general que, en los casos comprendidos en los párrafos 1 ó 2, el Estado sucesor que consiente en ser considerado como parte será considerado como tal *desde la fecha de la sucesión de Estados*.

La disposición se aplicaría al Estado sucesor aun cuando pasase a ser parte en la convención sobre la sucesión de Estados en materia de tratados en una fecha posterior a la fecha de sucesión de Estados (lo que es bastante probable en este caso). Si el Estado sucesor ejerciera una de las opciones previstas en los párrafos 1 ó 2 del artículo con respecto a un tratado concreto, el efecto sería retroactivo hasta la fecha de la sucesión de Estados. A juicio del Relator Especial, esto está implícito en las disposiciones del párrafo 3 del proyecto de artículo 9, y, en relación con los casos comprendidos en ese artículo, sería innecesario y equívoco incluir en la convención un artículo que diese al Estado sucesor un derecho general a optar por la retroactividad.

41. No obstante, a la luz de las observaciones del Gobierno danés, será necesario considerar si cada artículo concreto del proyecto contiene el elemento de retroactividad requerido para asegurar la debida continuidad de las relaciones convencionales para el Estado sucesor. También se examinará posteriormente la cuestión de si los proyectos de artículo deben contener una opción del tipo previsto en el párrafo 1 del artículo 9, es decir que un Estado sucesor tenga la facultad de considerarse parte en la convención si el Estado predecesor ya era parte en la misma, y que esa opción, cuando se ejerza, surta efecto de forma que el Estado sucesor sea considerado parte en la convención desde la fecha de sucesión.

G. — Ambito de aplicación del proyecto

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

42. Según el informe de 1972 de la Sexta Comisión [36], el ámbito de aplicación del proyecto de artículos, según lo expuesto en el informe de la Comisión [37], fue aprobado en general en el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General. No obstante, una delegación criticó el ámbito del proyecto por haber excluido los tratados concertados por organizaciones internacionales. En el informe de la Sexta Comisión se resumen las opiniones de dicha delegación [38] en el siguiente sentido: la exclusión de los tratados concertados por organizaciones internacionales dejaría fuera del ámbito del proyecto ciertos casos de sucesión derivados de la participación de Estados en ciertas uniones híbridas, tales como uniones aduaneras y mercados comunes. Tales uniones podrían obtener un derecho exclusivo a concertar acuerdos comerciales, como en el caso de la Comunidad Económica Europea en virtud del Tratado de Roma. Los participantes en los acuerdos comerciales concertados por los distintos Estados que forman la unión antes de su creación, quizá no reciban suficiente ayuda al disponer que siempre tendrán derecho a reclamar una indemnización a los Estados que entren en la unión, ya que quizá puedan tener un interés real en obtener alguna relación jurídica con la organización sucesora. En un contexto de esa índole parecería objetable trazar una clara distinción entre los tratados concertados por Estados y los tratados concertados por organizaciones internacionales.

Observaciones escritas

43. No hay observaciones.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

44. Cabe observar que, aunque la sugerencia de ampliar el proyecto de artículos fue hecha por la delegación de los Países Bajos al principio del debate sostenido en la Sexta Comisión en el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, no fue apoyada por ninguna otra delegación ni en dicho período de sesiones ni el vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, así como tampoco en las observaciones escritas de los Gobiernos [39]. No obstante, como en el caso de otras, esa sugerencia debe examinarse en cuanto al fondo teniendo presente naturalmente las opiniones de otros gobiernos y de la Asamblea General en su conjunto.

45. Sin embargo, desde este punto de vista, hay razones poderosas para no seguir la sugerencia de la delegación neerlandesa. Según lo dispuesto en el informe de la Comisión, su decisión, adoptada en 1963, de limitar su estudio a la sucesión de Estados, como cosa distinta de la sucesión de gobiernos, fue aprobada por la Asamblea General y por ello el proyecto no trató ninguna de las cuestiones relativas a la sucesión de entidades de derecho internacional distintas de los Estados, en particular las organizaciones internacionales. Por tanto, este punto fue señalado expresamente a la atención de la Asamblea General, la cual, no obstante, en su resolución 3071 (XXVIII) [40], recomendó a la Comisión que concluyese « la segunda lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobado en su 24.º período de sesiones ». Respecto de un punto tan fundamental para el ámbito de aplicación del proyecto de artículos, indudablemente la Asamblea habría indicado su intención si hubiera deseado que en los artículos se incluyesen cuestiones de sucesión relativas a las organizaciones internacionales.

---

[36] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párr. 52.

[37] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 247, documento A/8710/Rev.1, párrs. 42 y 43.

[38] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párr. 53. Las opiniones de dicha delegación (Países Bajos) se exponen con más detalle en el acta resumida correspondiente (*ibid., vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1317.ª sesión, párrs. 15 a 20).

[39] No obstante, en el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, la delegación de Uruguay se preguntó cuál sería la situación si un Estado, en el momento de incorporarse a una organización internacional, renunciase parte de sus obligaciones en virtud de tratados bilaterales, y preguntó qué sucedería con los tratados económicos cuando un Estado decidiese ingresar en una organización económica multinacional (*ibid.*, 1318.ª sesión, párr. 10).

[40] Véase párr. 1 *supra*.

46. Además, en las observaciones verbales y escritas de los gobiernos se expresa aprobación general del enfoque de la Comisión, consistente en tomar la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados como marco esencial de derecho respecto de la sucesión de Estados en materia de tratados. La Convención de Viena se limita a los tratados entre los Estados y no incluye los tratados concertados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. En consecuencia, no sería compatible con la utilización de la Convención de Viena « como marco esencial » ampliar el ámbito del proyecto de artículos con objeto de incluir los casos de « sucesión de organizaciones internacionales en materia de tratados ». Tal ampliación sería especialmente inconveniente dado que la propia Comisión tiene en estudio, según se indica en su informe, la cuestión de los tratados concertados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, estudio que estaba entonces y sigue estando en sus etapas iniciales.

47. Finalmente, existen dificultades de principio en cuanto a la sugerencia de la delegación neerlandesa. El tipo de « sucesión » previsto sería de carácter diferente del tipo de « sucesión » previsto en el proyecto de artículos. En su redacción actual, según el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2, por « sucesión de Estados » se entiende « la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio ». La « sustitución » parece prever la sustitución *completa* y no el traspaso o atribución *parcial* de poderes para concertar tratados. El hecho de la sucesión por sustitución es una cosa; la atribución de poderes exclusivos en una esfera limitada es cosa completamente diferente. Las consecuencias jurídicas de conferir a una organización internacional poderes exclusivos para negociar y concertar tratados, ya sea en su propio nombre o en nombre de sus miembros, probablemente han de estar reguladas por el instrumento internacional por el que se confieren. Estas consecuencias pueden variar según los casos. El mero hecho de que se confieran poderes exclusivos en cierta esfera a una organización internacional no significa necesariamente que las obligaciones convencionales existentes de los Estados miembros se rescindirán inmediata y automáticamente, ni tampoco que necesariamente se rescindirán por un procedimiento que no sea la negociación. Esto dependerá de las condiciones del tratado por el que se establece la organización o se le confieren los poderes correspondientes [41]. En principio, ése es el contexto en el que los Estados interesados deberán salvaguardar la posición jurídica respecto de las demás partes en cualquier tratado que pueda resultar afectado.

---

[41] Las disposiciones relativas a esta materia que figuran en el Tratado por el que se estableció la Comunidad Económica Europea (hecho en Roma el 25 de marzo de 1957) son complejas. Entre los artículos pertinentes figuran los siguientes:

Artículo 2

La Comunidad tiene por misión promover, mediante la instauración de un Mercado Común y el progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua equilibrada, una estabilidad incrementada, una mejora acelerada del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados participantes.

Artículo 3

A los fines enunciados en el artículo precedente, la acción de la Comunidad supone, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

...

b) La fijación de un arancel común y de una política comercial común respecto de los Estados no miembros:

...

k) la asociación de los países y territorios de ultramar con el propósito de acrecentar los intercambios y continuar en común el esfuerzo del desarrollo económico y social.

...

Artículo 111

Durante el período transitorio son aplicables, sin perjuicio de los artículos 115 y 116, las siguientes disposiciones:

1. Los Estados miembros proceden a la coordinación de sus relaciones comerciales con los terceros países de manera que al término del período transitorio existan las condiciones necesarias para la aplicación de una política común en materia de comercio exterior.

La Comisión somete al Consejo propuestas relativas al procedimiento que ha de aplicarse durante el período transitorio para el cumplimiento de una acción común y a la unificación de la política comercial.

2. La Comisión presenta al Consejo recomendaciones referentes a negociaciones arancelarias con terceros países sobre el arancel aduanero común.

El Consejo autoriza a la Comisión para abrir las negociaciones.

La Comisión dirige dichas negociaciones en consulta con un Comité especial designado por el Consejo para ayudarla en esta labor y dentro del ámbito de las órdenes que el Consejo puede comunicarle.

3. En el ejercicio de las competencias que le son atribuidas por el presente artículo, el Consejo decide por unanimidad durante las dos primeras etapas y por mayoría calificada durante las etapas posteriores.

4. Los Estados miembros, en consulta con la Comisión, adoptan todas las medidas necesarias especialmente encaminadas a la acomodación de los acuerdos arancelarios en vigor con terceros países, a fin de que no se retrase la entrada en vigor del arancel aduanero común.

5. Los Estados miembros se fijan como finalidad la unificación entre ellos de sus listas de liberalización respecto de terceros países o de grupos de terceros países en el nivel más elevado que sea posible. A este fin, la Comisión somete a los Estados miembros todas las recomendaciones adecuadas.

Si los Estados miembros proceden a la supresión o a la reducción de las restricciones cuantitativas respecto de terceros países, están obligados a informar previamente a la Comisión y aplicar el mismo trato a los demás Estados miembros.

Artículo 112

1. Sin perjuicio de los compromisos asumidos por los Estados miembros dentro del ámbito de los demás organismos internacionales, los regímenes de ayudas concedidas por los Estados miembros a las exportaciones hacia los terceros países son gradualmente armonizadas antes de que termine el período transitorio, en la medida necesaria para evitar que resulte falseada la competencia entre las empresas de la Comunidad.

A propuesta de la Comisión, el Consejo dicta las órdenes necesarias a este fin por unanimidad hasta el término de la segunda etapa, y por mayoría calificada durante las etapas posteriores.

2. Las disposiciones que anteceden no se aplican a las devoluciones de derechos arancelarios o de las tasas de efecto equivalente ni a las de los impuestos indirectos, comprendidos los impuestos sobre la cifra de negocios, los de consumo y los demás impuestos indirectos, concedidas con motivo de la exportación de una mercadería de un Estado miembro a un tercer país, en la medida en que dichas devoluciones no excedan de las cargas que gravan directa o indirectamente los productos exportados.

Artículo 113

1. Después de terminado el período transitorio, la política comercial común se funda sobre principios uniformes, especialmente en lo que concierne a las modificaciones arancelarias, a la conclusión de acuer-

(Continúa en la página siguiente.)

48. Por todas estas razones, el Relator Especial considera que no sería procedente acceder a la sugerencia de la delegación neerlandesa y propone que la Comisión se adhiera al ámbito del proyecto de artículos indicado en su informe y previsto en las disposiciones del proyecto de artículos.

(Continuación de la nota 41.)

dos arancelarios y comerciales, a la unificación de las medidas de liberalización, a la política de exportación, así como a las medidas de defensa comercial, entre las que figuran las que se adopten en caso de *dumping* y de subvenciones.

2. Para la aplicación de esa política común, la Comisión somete propuestas al Consejo.

3. Si hay que negociar acuerdos con terceros países, la Comisión presenta recomendaciones al Consejo, que le autoriza a iniciar las negociaciones necesarias.

Dichas negociaciones son dirigidas por la Comisión en consulta con un Comité especial designado por el Consejo para asistirle en esta labor y dentro del ámbito de las órdenes que el Consejo puede comunicarle.

4. En el ejercicio de las competencias que le están atribuidas por el presente Tratado, el Consejo resuelve por mayoría calificada.

Artículo 114

Los acuerdos a que se refieren los artículos 111, número 2, y 113 son concluidos en nombre de la Comunidad y por unanimidad del Consejo durante las dos primeras etapas y por mayoría calificada durante las etapas posteriores.

Artículo 228

1. Cuando las disposiciones del presente Tratado prevean la conclusión de acuerdos entre la Comunidad y uno o varios Estados, o una organización internacional, es la Comisión la que negocia dichos acuerdos. El Consejo los concluye, después de consultar a la Asamblea en los casos previstos por el presente Tratado, y a reserva de las competencias reconocidas a la Comisión en este campo.

El Consejo, la Comisión o un Estado miembro pueden solicitar previamente el parecer del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad del acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado. El acuerdo que haya sido objeto de una opinión negativa del Tribunal de Justicia no puede entrar en vigor sino en las condiciones fijadas, según el caso, por el artículo 236.

2. Los acuerdos concluidos en las condiciones fijadas por los párrafos anteriores obligan a la Comunidad y a los Estados miembros.

Artículo 234

Los derechos y obligaciones que se deriven de los acuerdos concluidos con anterioridad a la entrada en vigor del presente Tratado, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra, no quedan afectados por las disposiciones del presente Tratado.

En la medida en que dichas conversaciones no sean compatibles con el presente Tratado, el Estado miembro o los Estados miembros en cuestión, acuden a todos los medios adecuados para eliminar las incompatibilidades comprobadas. En caso de necesidad, los Estados miembros se prestan mutua ayuda para llegar a tal finalidad, y llegado el caso, adoptan una línea de conducta común.

En la aplicación de los acuerdos a que se refiere el primer párrafo, los Estados miembros tienen en cuenta el hecho de que las ventajas otorgadas en el presente Tratado por cada uno de los Estados miembros forman parte integrante de la Comunidad y están, por ello mismo, ligadas a la creación de instituciones comunes, a la atribución de competencias en favor de las mismas y al otorgamiento de las mismas ventajas por todos los demás Estados miembros.

Artículo 237

Cualquier Estado europeo puede solicitar su ingreso en la Comunidad. Presenta su solicitud al Consejo, el cual, después de conocido el informe de la Comisión, se pronunciará por unanimidad.

Las condiciones de la admisión y las modificaciones del presente Tratado que ella traiga consigo son objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Este acuerdo está sujeto a la ratificación por parte de todos los Estados contratantes, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales.

Artículo 238

La Comunidad puede concluir con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional, acuerdos que creen una asociación caracterizada por derechos y obligaciones recíprocas, por acciones en común y por procedimientos especiales.

Dichos acuerdos serán concluidos por el Consejo, que resolverá por unanimidad y después de haber consultado a la Asamblea.

Cuando estos acuerdos impliquen enmiendas al presente Tratado, tales enmiendas deberán ser adoptadas de antemano, según el procedimiento previsto en el artículo 236.

[El texto completo del Tratado de Roma figura en Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 294, pág. 17 (para una versión española, véase Servicio de Estudios del Banco Urquijo, *El Mercado Común Europeo, Estudio y textos*, 2.ª ed., Madrid, 1958).]

H. — Plan del proyecto

49. En el informe de 1972 de la Sexta Comisión se tratan una serie de puntos bajo el epígrafe « Plan del proyecto » [42]. Varios de estos puntos se refieren a artículos concretos del proyecto y es mejor examinarlos en relación con los proyectos de artículo a que se refieren. También nos proponemos tratar al final del presente informe la cuestión del arreglo de controversias mencionada en el informe de la Sexta Comisión [43]. Ahora examinaremos las « categorías de sucesión de Estados », « categorías de tratados » y « orden del proyecto de artículos » que corresponden a los párrafos pertinentes del informe de la Comisión [44].

1. Categorías de sucesión de Estados

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

50. Según el informe de la Sexta Comisión algunas delegaciones apoyaron la conclusión de la Comisión de Derecho Internacional de que, a los efectos de la codificación del derecho de la sucesión de Estados en materia de tratados bastaría agrupar los casos de sucesión de Estados en tres amplias categorías: *a*) traspaso de territorio; *b*) Estados de reciente independencia; *c*) unificación de Estados, disolución de un Estado y separación de parte de un Estado. Otros representantes opinaron que un arreglo de este tipo implicaba serias omisiones, ya que no preveía el caso muy importante del cambio de régimen en un Estado como resultado de una revolución social.

51. El punto mencionado en último lugar fue planteado por la delegación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas el 6 de octubre de 1972, en la Sexta Comisión, y fue posteriormente mencionado en la Sexta Comisión, durante el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, por las delegaciones de Mongolia, Hungría, República Socialista Soviética de Bielorrusia y Bulgaria. También fue mencionado por la delegación de la República Democrática Alemana en la Sexta Comisión, durante el vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General. A continuación figuran los comentarios hechos por dichas delegaciones respecto de este punto, según las actas resumidas de los debates sostenidos en la Sexta Comisión:

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Sin embargo, el proyecto no está exento de graves lagunas. En efecto, la

[42] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párrs. 54 a 63.

[43] *Ibid.*, párr. 62.

[44] Véase *Anuario... 1972*, vol. II, pág. 248, documento A/8710/Rev.1, párrs. 45, 46 y 49.

Comisión de Derecho Internacional se ha contentado, como lo manifiesta en el párrafo 45 del informe, con clasificar los casos de sucesión de Estados en tres categorías, que comprenden, respectivamente, los traspasos de territorio, los Estados de reciente independencia y los casos de unificación de Estados, de disolución de un Estado y de separación de parte de un Estado, sin tener en cuenta la muy importante hipótesis del cambio de régimen de un Estado, por ejemplo, como resultado de una revolución social, que puede llevar a este Estado a modificar radicalmente su posición respecto de sus relaciones internacionales. La Unión Soviética denunció así, después de la revolución de octubre, todos los tratados celebrados por el régimen precedente, y los nuevos Estados socialistas de Europa oriental, China y Cuba procedieron de la misma manera. El principio de la « tabla rasa » tiene en esta hipótesis una aplicación natural, a la que ya recurrió la revolución burguesa francesa en 1792, y la delegación de la Unión Soviética no puede por lo tanto aceptar la aplicación restrictiva que se hace de este principio en el proyecto de artículos, donde se limita sólo a los Estados que se han liberado del dominio colonial [45].

Mongolia. Debe mencionarse especialmente el problema de la sucesión en materia de tratados en el caso de revolución social. Desafortunadamente, ese importante tema ha sido pasado por alto en el proyecto de artículos. La práctica de los Estados muestra que, en caso de revolución social, el Estado sucesor tiene el derecho de dar por terminados los tratados inaceptables, sin dejar por ello de mantener en vigor aquellos tratados que se conformen con los principios del derecho internacional generalmente aceptados. El silencio del proyecto de artículos en lo que se refiere al problema de la sucesión en materia de tratados en caso de revolución social representa una grave omisión que, es de esperarse, la Comisión de Derecho Internacional corregirá al examinar nuevamente el proyecto de artículos [46].

Hungría. Su delegación considera que la parte III del proyecto es la más importante. Sin embargo, es lamentable tener que observar que existen varias lagunas en el proyecto de artículos, que no incluye ciertos casos especiales de sucesión. La práctica observada cuando se trata de otros nuevos Estados es más difícil de codificar que en el caso de Estados de reciente independencia y la labor en este campo presenta más bien las características del desarrollo progresivo [47].

República Socialista Soviética de Bielorrusia. En lo que respecta a las lagunas, lamenta que aparte de las tres grandes categorías de sucesión que prevé en su informe, la Comisión de Derecho Internacional no haya tenido en cuenta los casos importantes de sucesión que se producen como consecuencia de revoluciones sociales. El orador menciona el tratado de alianza militar y económica celebrado en enero de 1921 entre el Gobierno de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia y el Gobierno de la República Socialista Soviética de Bielorrusia, que confirma la independencia y la soberanía de las dos partes, y cuyo artículo 2 estipula que ninguna obligación cabe a Bielorrusia por el hecho de haber pertenecido al imperio ruso. Es lamentable que en sus comentarios la Comisión de Derecho Internacional no haya dado un solo ejemplo de práctica de sucesión relativo a otros Estados socialistas donde el principio de la « tabla rasa » se ha aplicado de manera concreta, y que haya consagrado su comentario exclusivamente a los casos derivados de la política de « descolonización » practicada por las antiguas metrópolis [48].

Bulgaria. Las disposiciones que figuran en el artículo 1 y en los incisos *b* y *f* del párrafo 1 del artículo 2 parecen indicar que el alcance del proyecto de artículos es bastante limitado. Es cierto que la Comisión de Derecho Internacional ha señalado que el artículo 2 excluye a la vez los casos de sucesión de gobiernos y de sucesión de otros sujetos de derecho internacional; sin embargo, la delegación búlgara opina que al menos hubiera debido mencionar el hecho de que igualmente se excluía la sucesión de Estados en caso de revolución social [49].

República Democrática Alemana. En su carácter de sucesor legal del Reich alemán, la República Democrática Alemana está interesada en la codificación de las normas sobre sucesión de Estados. La sucesión de Estados, tanto como consecuencia de movimientos de liberación nacional y de revoluciones, como de casos de unificación, separación o disolución de Estados, constituye un tema de importancia en lo que respecta al desarrollo de las relaciones internacionales [50].

Observaciones escritas

52. *Checoslovaquia.* En relación con la expresión de su opinión favorable respecto del principio de « tabla rasa » para los « Estados de reciente independencia », el Gobierno checoslovaco deseaba señalar el hecho de que han surgido nuevos Estados no sólo en el proceso de descolonización sino también de otras formas. En ese contexto, el Gobierno checoslovaco deseaba señalar a la atención los Estados que han surgido como consecuencia de una revolución social y pedía que se enmendase adecuadamente en ese sentido el párrafo 1 del artículo 2 del proyecto.

República Democrática Alemana. El Gobierno de la República Democrática Alemana consideraba que la sucesión de Estados en general es una cuestión importante para el desarrollo de las relaciones internacionales, tanto como consecuencia de la liberación nacional y de la revolución social como de la unificación, separación o disolución de Estados. El Gobierno señalaba que el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados partía del principio de la « tabla rasa » en los casos de sucesión resultante de la descolonización y expresó la opinión de que este punto de partida era básicamente correcto en ese contexto. La médula del proyecto trataba la descolonización de forma completa, pero no tenía suficientemente en cuenta el hecho de que el proceso de descolonización había llegado a su fin, salvo algunas excepciones. Por lo tanto, según el Gobierno de la República Democrática Alemana, parecía procedente destacar

[45] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión,* 1324.ª sesión, párr. 34.

[46] *Ibid.,* 1325.ª sesión, párr. 48.

[47] *Ibid.,* párr. 52.

[48] *Ibid.,* 1326.ª sesión, párr. 41.

[49] *Ibid.,* párr. 45.

[50] *Ibid., vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión,* 1399.ª sesión, párr. 25.

el hecho de que también nuevos Estados podían surgir a consecuencia de una revolución social y que deberían serles aplicables los mismos principios que se aplican a los Estados surgidos de la descolonización. Teniendo esto en cuenta, era evidente que el término « Estado de reciente independencia » que figura en el apartado *f* del párrafo 1 del artículo 2 era inadecuado a ese respecto. El Gobierno de la República Democrática Alemana opinaba que el término en cuestión debería substituirse por una noción de Estado sucesor que comprendiese a todos los Estados sucesores en la medida en que fuesen nuevos Estados. Ello significaba que los Estados sucesores surgidos de una revolución social deberían incluirse también, junto con los surgidos de la unificación, la disolución y la separación de Estados.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

53. No es posible, partiendo del informe de 1972 de la Sexta Comisión o de las observaciones de los Gobiernos, hacerse una idea clara sobre las opiniones de los Gobiernos en cuanto a la inclusión de cualquier forma de revolución entre las circunstancias que dan lugar a una sucesión de Estados a los efectos de los artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Por una parte, están las observaciones hechas en la Sexta Comisión por un número relativamente pequeño de delegaciones y las observaciones escritas de los Gobiernos, en tanto que, por otra, hay un amplio margen de aprobación del proyecto de artículos en su conjunto sin que se mencione el problema surgido de una revolución social o de otro tipo. Dadas estas circunstancias, al Relator Especial le parece atinado deducir que no ha habido un amplio margen de apoyo para la inclusión de los casos de revolución y que a la mayoría de los Gobiernos de los Estados Miembros les satisface el plan de proyecto de artículos aprobado por la Comisión en tres grandes epígrafes: *a*) traspaso de territorio; *b*) Estados de reciente independencia; *c*) unificación de Estados, disolución de un Estado y separación de parte de un Estado [51]. Una cuestión que parece clara es que un cambio de régimen interno producido por una revolución no cae dentro del marco del plan.

54. Según parece, el problema planteado por las observaciones orales y escritas de los Gobiernos citadas anteriormente no fue debatido por la Comisión durante el examen del proyecto de artículos en su 24.º período de sesiones. No obstante, al intervenir en el debate de la Sexta Comisión, en el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, el Presidente de la Comisión de Derecho Internacional dijo:

> Se ha reprochado a la Comisión de Derecho Internacional el no haber considerado la posibilidad de una conmoción en la estructura política o social de un Estado. Sin embargo, esta es una materia que sobrepasa el terreno de la sucesión y que se remonta a la concepción misma de la noción de Estado. La Comisión no ha tratado de abordarla, ya que es una cuestión muy compleja que pertenece más bien al campo de la filosofía política [52].

55. La cuestión de los efectos de una revolución puede plantear interesantes cuestiones jurídicas en la esfera del derecho de los tratados. No obstante, el Relator Especial considera que este problema plantea cuestiones no sólo respecto del plan de proyecto de artículos sino también respecto de su ámbito de aplicación. La Comisión, en el comentario sobre el proyecto de artículo 1 [53], destacó que el artículo daba efecto a la decisión de la Comisión según la cual los presentes artículos deben limitarse a la sucesión de Estados en materia de tratados y que, al utilizar las palabras « a los efectos de la sucesión de Estados », el artículo tenía por objeto excluir del ámbito del articulado la « sucesión de gobiernos ». A continuación el comentario señalaba que esta restricción del « alcance » del proyecto de artículos hallaba nueva expresión en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2, que establece que por el término « sucesión de Estados » se entiende, a los efectos del proyecto de artículos, « la sustitución de un Estado por otro [...] ». A juicio del Relator Especial, al menos en la inmensa mayoría de los casos, una revolución o golpe de Estado de cualquier tipo produce un cambio de gobierno, en tanto que la identidad del Estado sigue siendo la misma. En otras palabras, el problema de los efectos de una revolución en lo tocante a la cuestión de la sucesión en materia de tratados, si hubiera que examinarlo, recaería dentro del ámbito de la « sucesión de gobiernos » y no dentro de la « sucesión de Estados ». A la luz de las observaciones de los gobiernos en su conjunto no parece acertado emprender tal cambio fundamental de enfoque a esta altura de los trabajos de la Comisión.

56. Quizá se podría argüir que deben hacerse distinciones entre distintos tipos de revolución; pero tal proceder plantearía dificilísimas cuestiones de definición que no se resolverían sencillamente describiendo un tipo concreto de cambio de régimen como « revolución social ». Además, tales cuestiones estarían inevitablemente cargadas de resonancias de carácter político y filosófico que, probablemente, trascenderían la capacidad de la Comisión de Derecho Internacional para contestarlas satisfactoriamente dentro del plazo de un solo período de sesiones. Además, incluso si pudiesen resolverse las cuestiones de clasificación y definición, habría aún formidables obstáculos bajo la forma de cuestiones relativas a las consecuencias de un cambio de régimen como resultado de una revolución.

57. El análisis de las observaciones de los gobiernos revelaría diferencias de enfoque y de detalle pero, teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, se estima que tal análisis no sería provechoso. En este contexto sumamente polémico, el Relator Especial vacila en hacer una propuesta firme. No obstante, sugiere que la Comisión podría aprovechar la sugerencia de la delegación de Bulgaria [54] y señalar en el comentario sobre el artículo 1 que excluyó también del alcance del proyecto de artículos los problemas de sucesión planteados como consecuencia de cambios de régimen producidos por una revolución social o de otro tipo.

[51] Véase párr. 50 *supra*. Véase también la nota 44.

[52] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1328.ª sesión, párr. 8.

[53] Párr. 4 del comentario.

[54] Véase párr. 51 *supra*.

2. CATEGORÍAS DE TRATADOS

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

58. En el informe de 1972 de la Sexta Comisión [55] se dice que algunas delegaciones subrayaron que la Comisión debía estudiar con más detalle las diferentes categorías de tratados que habrían de distinguirse en el proyecto. Recordando la cuestión de los tratados normativos [56], se sugirió que quizá fuese adecuado, y podría facilitar las cosas en algunos contextos, establecer una distinción tripartita respecto de los tratados multilaterales (tratados multilaterales generales; tratados multilaterales normales; tratados multilaterales de participación limitada), en vez de la distinción entre tratados multilaterales y tratados multilaterales de participación limitada. Se dijo que dentro de la categoría « tratados multilaterales generales » estarían comprendidos, usando las palabras de la Declaración relativa a la participación universal en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados [57], los tratados multilaterales que versan sobre la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional o cuyo objeto y fin son de interés para la comunidad internacional en su conjunto.

Observaciones escritas

59. No se han recibido observaciones por escrito que sugieran la adición de los « tratados multilaterales generales » como tercera categoría de tratados multilaterales.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

60. Tras considerable debate, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados celebrada en 1968 y 1969, se decidió no agregar los « tratados multilaterales generales » como categoría independiente de tratados multilaterales. La resultante clasificación en la Convención de Viena, basada en la participación, distingue, a la mayoría de los efectos, entre tratados bilaterales y multilaterales. A los efectos del artículo 20 de la Convención, se ha tenido en cuenta el « número reducido de Estados negociadores » en relación con el requisito de aceptación de una reserva por todas las partes. No obstante, la Convención no establece una categoría separada de « tratados multilaterales restrictivos » o « tratados multilaterales de participación limitada ». Por lo tanto, establecer tres categorías de tratados multilaterales, según lo indicado en las observaciones orales mencionadas, constituiría una clara desviación del marco de la Convención de Viena.

61. Además, no es evidente que tenga utilidad alguna en la esfera de la sucesión de Estados en materia de tratados establecer una distinción general basada en la amplitud de *participación* en un tratado determinado. Quizá convenga trazar una distinción por cualquier otra razón, tal como el carácter normativo del tratado. No obstante, esta cuestión debe examinarse en relación con cada uno de los proyectos de artículo. Entretanto, el Relator Especial no propone que a los efectos del proyecto de artículos se agregue una categoría independiente de tratados multilaterales llamada « tratados multilaterales generales ».

3. ORDEN DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

62. Según el informe de 1972 de la Sexta Comisión se suscitó la cuestión de que era artificial la distinción entre « Estados de reciente independencia » y Estados resultantes de la separación de parte del territorio de otro Estado, de la unificación de dos o más Estados o de la disolución de un Estado. Hubiera bastado una categoría, se dijo, la de « nuevo Estado », lo que habría permitido simplificar el proyecto. También se expresó la opinión de que la Comisión debía haber evitado el uso de conceptos o términos extrajurídicos. Por ejemplo, resultaba difícil ver las razones técnicas imperiosas que habían conducido a la Comisión a distinguir entre lo que denominaba « Estados de reciente independencia » y Estados « que surgen como resultado de la separación de un Estado », especialmente si se tenía en cuenta que había adoptado una solución idéntica en ambos casos [58].

Observaciones escritas

63. *Austria.* El Gobierno austríaco estuvo de acuerdo tanto con el esquema general como con el contenido básico del proyecto de artículos.

Dinamarca. El Gobierno danés expresó la opinión de que el intento de codificar el tema relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados era aceptable en general, no sólo respecto de la estructura y delimitación del proyecto sino también de los distintos artículos.

Polonia. En opinión del Gobierno de la República Popular Polaca, el proyecto de artículos tiene debidamente en cuenta las características específicas de los distintos tipos de sucesión de Estados.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

64. Las observaciones mencionadas en los dos párrafos precedentes del presente informe no son exhaustivas en absoluto y coinciden en parte con las observaciones hechas sobre el proyecto en su conjunto y sobre el plan del proyecto de artículos. En efecto, ha habido un amplio margen de aprobación del proyecto de artículos y, explícita o implícitamente, del plan adoptado por la Comisión. Aparte de la crítica implícita del orden del proyecto de artículos, las observaciones verbales mencionadas *supra* plantean dos cuestiones concretas: una de terminología y otra de fondo. La cuestión de terminología, relativa en particular a la expresión « Estado de reciente independencia », critica a la Comisión por emplear conceptos o términos « extrajurídicos ». A la vez que señala que en la

[55] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párr. 57.

[56] *Ibid.*, párrs. 46 a 49.

[57] *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas, sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia (op. cit).*, pág. 309.

[58] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párr. 55.

redacción de tratados a veces es necesario encontrar nuevos términos para encarar nuevas situaciones, el Relator Especial considera que la cuestión de terminología debe mantenerse en examen durante todo el proceso de redacción y, en la etapa actual, no tiene ninguna propuesta para sustituir la expresión « Estado de reciente independencia ».

65. La cuestión de fondo se refiere a la identidad de solución que, según se dice, hay entre « Estados de reciente independencia » (parte III del proyecto) y la « separación de parte de un Estado » (artículo 28). No obstante, según interpreta el Relator Especial el proyecto de artículos, existen ciertas distinciones pertinentes. El párrafo 1 del artículo 28 aclara la posición del propio Estado cuando parte de su territorio se convierte en Estado por separación. Además los propios casos son diferentes porque, en esencia, la parte III del proyecto de artículos se refiere a los nuevos Estados que anteriormente fueron territorios *dependientes*, en tanto que el artículo 28 se refiere a los nuevos Estados que anteriormente fueron *parte integrante* del territorio de un Estado. Por tanto, durante el proceso de redacción, parece aconsejable tratar ambos casos por separado, incluso si al final se comprobara que las soluciones correspondientes son idénticas en ambos casos y que pueden unirse las disposiciones. Por consiguiente, el Relator Especial propone también que esta cuestión se tenga presente y se examine en una etapa posterior de las deliberaciones de la Comisión en su 26.º período de sesiones.

I. — Reconocimiento y sucesión de Estados

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

66. Ninguna.

Observaciones escritas

67. *Checoslovaquia.* El Gobierno de la República Socialista Checoslovaca observó que en el proyecto de artículos no se consideraba la cuestión de la relación entre el reconocimiento y la sucesión de los Estados. El Gobierno opinó, sin embargo, que como la negativa de reconocimiento podría utilizarse para impedir que el Estado sucesor utilizara los derechos que derivaban de la sucesión para dicho Estado, convendría especificar en el proyecto que la sucesión respecto de tratados internacionales multilaterales, en las condiciones especificadas en el proyecto de artículos, existía independientemente de que el nuevo Estado fuera o no reconocido por todos los demás Estados partes en el tratado respectivo.

República Democrática Alemana. El Gobierno de la República Democrática Alemana señaló igualmente que en el proyecto de artículos no se hacía referencia a la relación existente entre el reconocimiento y la sucesión de los Estados. Su posición consistía en que la falta de reconocimiento de un Estado sucesor no debía dar por resultado que se impidiera a ese Estado el ejercicio de los derechos y obligaciones derivados de la sucesión o se obstaculizara ese ejercicio. Aparte de la sucesión respecto de tratados bilaterales, cosa que mal podía realizarse sin el reconocimiento mutuo, el Gobierno de la República Democrática Alemana consideraba necesario incluir en el proyecto de artículos una disposición que dejara en claro que la sucesión respecto de tratados multilaterales se producía independientemente del reconocimiento de un Estado. Ello tendría también en cuenta el principio de derecho internacional generalmente aceptado según el cual la personalidad internacional de un Estado existe independientemente de su reconocimiento. En opinión del Gobierno de la República Democrática Alemana, podría ser adecuada a ese efecto una fórmula basada en el artículo 74 de la Convención de Viena.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

68. Como ya se ha indicado, el Relator Especial no ha hallado observaciones de delegaciones en la Sexta Comisión durante los períodos de sesiones vigésimo séptimo o vigésimo octavo de la Asamblea General sobre la cuestión de la relación existente entre el reconocimiento y la sucesión de los Estados en materia de tratados. Las observaciones escritas de los Gobiernos de Checoslovaquia y la República Democrática Alemana son las únicas de ese género en que se ha planteado esa cuestión. Sin embargo, tan escaso interés en el problema no sería de suyo motivo suficiente para justificar que la Comisión omitiese en el proyecto de artículos la inclusión de disposiciones sobre el reconocimiento. Por otra parte, los antecedentes del tema del reconocimiento de los Estados y gobiernos indican que la Comisión no actuaría con prudencia si iniciara un debate sobre la cuestión en la presente etapa de su labor acerca del proyecto de artículos sobre la sucesión en materia de tratados.

69. Sin duda es verdad que el proyecto de artículos no se ocupa de la cuestión del reconocimiento, pero tampoco lo han hecho el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados preparado por la Comisión en su 18.º período de sesiones [59] ni la Convención de Viena. El silencio de la Convención de Viena sobre la cuestión del reconocimiento no sería de suyo concluyente, pero es motivo para proceder con gran cuidado. Incorporar una cuestión tan delicada y compleja en el contexto general del derecho internacional relativo a los tratados, cuando antes se había considerado prudente no hacerlo, implicaría graves riesgos.

70. Los antecedentes del tema en la propia Comisión confirman lo delicado y complejo de la cuestión. Esto se resume en el « Examen de conjunto del derecho internacional » [60]. Después de recordar « la idea ampliamente difundida de que la cuestión del reconocimiento pertenece más a la esfera de la política que a la del derecho », se dice en el Examen que en 1949 la Comisión incluyó el tema « Reconocimiento de los Estados y los gobiernos » en la lista de las materias de estudio y, aunque se hizo referencia a los aspectos políticos de la cuestión, la opinión general fue que habida cuenta de su indudable importancia, debía hacerse un esfuerzo por codificarla. Desde 1949, la Comisión se ha referido al tema del reconocimiento de los Estados y los gobiernos en varios de sus proyectos, pero no ha iniciado un examen a fondo del asunto. Conviene

[59] Véase *Anuario ... 1966*, vol. II, pág. 195, documento A/6309/Rev.1, parte II, cap. II, C.

[60] Documento de trabajo preparado en 1971 por el Secretario General. Para el resumen, véase *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), págs. 17 a 19, documento A/CN.4/245, párrs. 55 a 66.

examinar el párrafo de las observaciones sobre el proyecto de Declaración de los Derechos y Deberes de los Estados, aprobado por la Comisión en su primer período de sesiones en 1949, que se cita en el Examen. Según el pasaje allí citado, en conexión con un artículo propuesto (que no fue aprobado por la Comisión), algunos miembros opinaron que, aun antes de ser reconocido por otros Estados, un Estado tenía ciertos derechos en el derecho internacional. Por otra parte, la mayoría de los miembros de la Comisión estimó que el artículo propuesto iría más allá del derecho internacional generalmente aceptado en lo que se aplicaba a los Estados recién constituidos [61].

La Comisión concluyó que toda la cuestión del reconocimiento era demasiado delicada y estaba demasiado cargada de consecuencias políticas para que pudiera tratarse en un breve párrafo de ese proyecto de Declaración; y observó que el tema era uno de los catorce cuya codificación había considerado la Comisión como necesaria o conveniente [62].

71. El Examen se refiere luego a un párrafo del comentario al artículo 60 (Ruptura de relaciones diplomáticas) del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, aprobado por la Comisión en 1966, que dice así:

[...] los problemas que puedan surgir en materia de tratados por la falta de reconocimiento de un gobierno no parece que deban figurar en una enunciación del derecho general de los tratados. Se considera más apropiado tratar esos problemas en el contexto de otros temas con los que guardan estrecha relación, tales como la sucesión de Estados y gobiernos [...] o el reconocimiento de Estados y gobiernos [...] [63].

Cabe hacer notar en este punto que esa enunciación trata del reconocimiento de un gobierno y no del reconocimiento de un Estado. En realidad, no se consideró que este último aspecto correspondiera al ámbito del artículo 60 ni de ningún otro artículo del proyecto sobre el derecho de los tratados.

72. El párrafo 2 del artículo 7 del proyecto de artículos sobre las misiones especiales, aprobado por la Comisión en 1967, que decía: « Un Estado podrá enviar una misión especial a un Estado que no reconoce, o recibirla de éste » [64], fue suprimido por la Sexta Comisión, y la Convención sobre las Misiones Especiales aprobada por la Asamblea General el 8 de diciembre de 1969 [65] no se refiere a la existencia o a la falta de reconocimiento por parte de los Estados interesados. En 1969, en conexión con el tema « Relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales », la Comisión decidió aplazar para su examen en un futuro período de sesiones los posibles efectos de diversas situaciones excepcionales, como la ausencia de reconocimiento sobre la representación de los Estados en las organizaciones internacionales, en vista del « carácter delicado y complejo de las cuestiones suscitadas » [66].

73. Los dos párrafos finales del Examen contienen un resumen general de la posición y merecen un examen especial. Son demasiado extensos para ser citados literalmente en el presente informe, pero quizás convenga reproducir algunas de las frases más importantes. En el primero se dice:

Aunque se han tomado medidas (por ejemplo, la inclusión del tema en el programa a largo plazo de la Comisión, en 1949) para codificar el tema con objeto de que queden más claros sus parámetros jurídicos, ha habido una persistente corriente de opinión que ha estimado que, como lo que estaba en juego era una cuestión que dependía de la discreción de cada gobierno, no había, en realidad, nada que codificar excepto esta básica libertad de decisión [...] Por lo tanto, en cualquier intento de codificar el tema habría que examinar primero la importante cuestión de si el ejercicio del reconocimiento ha de seguir siendo esencialmente una materia que dependa en todo o en gran medida de cada Estado y gobierno [67].

74. En el párrafo siguiente del Examen se dice:

Cuando se ha planteado en alguna forma la cuestión de los efectos del no reconocimiento en relación con el trabajo de la Comisión en varias esferas (como, por ejemplo, con respecto a la preparación de los proyectos de artículos sobre el derecho de los tratados y en relación con el tema de las « Relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales »), la Comisión ha tenido dificultades para tratar la cuestión aisladamente y ha tendido a dejarla de lado hasta que pudiera estudiar el tema sobre una base más amplia. Por lo tanto, es posible que, distinguiendo entre el papel del reconocimiento en términos de las relaciones políticas entre los Estados, por una parte, y sus requisitos jurídicos y consecuencias en varias esferas, por otra, pueda prestarse atención al examen de algunos de los aspectos señalados, no sólo en un contexto único, sino más ampliamente, con miras a su posible codificación como institución o procedimiento jurídico distinto, aunque forme parte de un todo mayor [68].

75. No parece ir en aumento el entusiasmo por la codificación del tema del reconocimiento de los Estados y los gobiernos. En el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 25.º período de sesiones, el tema se incluyó entre otras materias « que uno o más miembros opinaron que la Comisión podría tomar en consideración » y no entre las materias que los miembros « mencionaron repetidas veces » [69]. Con arreglo al informe de 1973 de la Sexta Comisión, esta materia no figuraba entre las mencionadas por las delegaciones para su inclusión en el programa de trabajo de la Comisión [70].

76. En vista de esta habitual renuencia a encarar la cuestión del reconocimiento de los Estados, especialmente de un modo no sistemático, y del carácter delicado y complejo de la materia, el Relator Especial no querría proponer que la Comisión introdujera ningún aspecto del asunto del reconocimiento en el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Cualquier referencia a los efectos del reconocimiento o del no reconocimiento de los Estados plantearía inevitablemente controversias acerca del carácter y los efectos del reconocimiento en el derecho internacional, en general, y en materia de tratados, en especial. Aun una fórmula

[61] El artículo habría establecido: « Todo Estado tiene el derecho a que los demás Estados reconozcan su existencia ».

[62] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento N.º 10* (A/925), párr. 50.

[63] *Anuario ... 1966*, vol. II, pág. 284, documento A/6309/Rev.1, parte II, cap. II, párr. 1 del comentario al artículo 60.

[64] *Anuario ... 1967*, vol. II, pág. 364, documento A/6709/Rev.1, cap. II, D.

[65] Resolución 2530 (XXIV) de la Asamblea General, anexo.

[66] *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), pág. 18, documento A/CN.4/245, párr. 63.

[67] *Ibid.*, págs. 18 y 19, párr. 65.

[68] *Ibid.*, pág. 19, párr. 66.

[69] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 236, documento A/9010/Rev.1, párr. 173.

[70] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Anexos*, tema 89 del programa, documento A/9334, párr. 109.

meramente negativa como la sugerida por el Gobierno de Checoslovaquia [71], al disponer que la sucesión en materia de tratados multilaterales existe « independientemente de que el nuevo Estado fuera o no reconocido por todos los demás Estados partes en el tratado respectivo », plantearía la cuestión de los efectos del reconocimiento o del no reconocimiento de un Estado para su participación en tratados multilaterales. Si bien tales cuestiones eran ciertamente pertinentes, se consideró más atinado no considerarlas en el contexto del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados; y, a juicio del Relator Especial, sería más prudente no tratar de examinarlas en el contexto de la sucesión de Estados en materia de tratados.

77. La dificultad básica del tema viene destacada por el supuesto contenido en las observaciones escritas del Gobierno de la República Democrática Alemana [72] de que existe un « principio de derecho internacional generalmente aceptado según el cual la personalidad internacional de un Estado existe independientemente de su reconocimiento ». Es bien sabido que hay diferencias de doctrina sobre la necesidad y la posible obligación de reconocer a un nuevo Estado. Además, aunque el « principio de derecho internacional » fuese aceptado generalmente en la forma indicada no llevaría consigo automáticamente el derecho de participación por el nuevo Estado en un tratado multilateral independientemente del reconocimiento por los Estados partes en el tratado. Por las razones ya expresadas anteriormente, no se considera aconsejable que la Comisión entre en cuestiones tan delicadas y complejas en esta fase de su trabajo. Por lo tanto, el Relator Especial se ha abstenido de importunar a la Comisión tratando de exponer las distintas opiniones doctrinales sobre la materia.

78. Queda por examinar la sugerencia específica hecha por el Gobierno de la República Democrática Alemana de que una fórmula basada en el artículo 74 de la Convención de Viena podría ser adecuada para dejar en claro que la sucesión en materia de tratados multilaterales se produce independientemente del reconocimiento de un Estado. Dejando aparte la objeción general de que tal propuesta implicaría el examen de los efectos del reconocimiento y del no reconocimiento, con todos sus problemas incidentales, a primera vista no resulta evidente cómo podría adaptarse el artículo 74 al efecto pretendido.

79. El artículo 74 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados dice lo siguiente:

> La ruptura o la ausencia de relaciones diplomáticas o consulares entre dos o más Estados no impedirá la celebración de tratados entre dichos Estados. Tal celebración por sí misma no prejuzgará acerca de la situación de las relaciones diplomáticas o consulares.

El segundo período del artículo no parece ser pertinente para el propósito del Gobierno de la República Democrática Alemana. Si se efectuasen las sustituciones adecuadas en el primer período, diría lo siguiente:

> La presencia o ausencia de reconocimiento entre dos o más Estados no impedirá la sucesión de Estados en materia de tratados entre dichos Estados.

Indudablemente podría idearse una fórmula más elegante, pero esta transposición muestra que los casos de relaciones diplomáticas y consulares, por una parte, y los de reconocimiento, por otra, son de carácter diferente y que una fórmula aplicable en el primer caso no es necesariamente aplicable en el segundo. A juicio del Relator Especial, esto parece suceder respecto del artículo 74 de la Convención de Viena. Naturalmente, se podría adaptar mejor la fórmula, pero eso tendería a aproximarla a la sugerencia del Gobierno de Checoslovaquia con las correspondientes objeciones que ya se han mencionado.

80. En consecuencia, teniendo en cuenta las consideraciones generales mencionadas y las dificultades que encierran las distintas sugerencias hechas por los dos Gobiernos que han presentado observaciones escritas, el Relator Especial propone que la Comisión decline entrar en aspectos de detalle de la cuestión del reconocimiento de Estados en el contexto del presente proyecto de artículos pero que declare en su informe que, por razones tales como las mencionadas en los párrafos precedentes, se decidió dejarlos para ser examinados en el futuro en un contexto más amplio. En cualquier caso, como el proyecto de artículos sólo está destinado a aplicarse a los efectos de una sucesión de Estados que se produzca de conformidad con el derecho internacional, se prevé que los casos que entrañen el no reconocimiento y estén abarcados por el proyecto de artículos van a ser con toda probabilidad relativamente escasos.

J. — Relación entre el presente proyecto de artículos y el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

81. No parece que en el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General se hicieran observaciones acerca de la relación entre los dos proyectos de artículos sobre la sucesión de Estados. No obstante, la cuestión fue mencionada por varias delegaciones en la Sexta Comisión en el vigésimo octavo período de sesiones. Las observaciones pertinentes, según figuran en las actas resumidas, se exponen a continuación por orden cronológico.

82. *Estados Unidos de América.* La delegación de los Estados Unidos acogió con beneplácito la decisión tomada por la Comisión, en cuanto al tema de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, de adoptar como método de trabajo un grado considerable de paralelismo con los principios generales incorporados en los proyectos de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Aunque a medida que se avanzase en este tema tal vez fuese necesario apartarse de ese método de trabajo, existía entre las dos materias una relación suficiente como para utilizar algunas definiciones y principios generales comunes [73].

Finlandia. La delegación finlandesa observó que varias disposiciones del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados, aprobado provisionalmente por la Comisión en 1973, se basaban en los artículos correspondientes del proyecto sobre la suce-

[71] Véase párr. 67 *supra*.

[72] *Idem*.

[73] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1398.ª sesión, párr. 5.

sión de Estados en materia de tratados aprobados por la Comisión en primera lectura en 1972. La delegación mencionó en particular los artículos 2 y 3 del proyecto sobre la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados [74].

Kenia. La delegación de Kenia dijo que cuando la Comisión hubiese terminado su labor respecto de todo el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados, podría contemplar seriamente la posibilidad de consolidar los proyectos de artículos sobre este tema, sobre la sucesión en materia de tratados y sobre la sucesión en la calidad de miembro de organizaciones internacionales, de suerte que se evitasen las duplicaciones que se producirían si se tratasen separadamente los tres temas. Bastaría entonces, dijo la delegación, con completar en consecuencia el artículo 3 (Términos empleados) [75].

Brasil. La delegación brasileña, observando que se había hecho un gran progreso en los trabajos de la Comisión sobre la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados, dijo que la Comisión había decidido seguir, en lo que fuera posible, para esta cuestión, la labor ya efectuada con respecto a la sucesión de Estados en materia de tratados. En los dos proyectos de artículos había disposiciones que se correspondían entre sí. En efecto, se trataba en ambos casos de una situación nacida de la sustitución de un Estado por otro en la asunción de la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio. El artículo 1 y el artículo 2 del proyecto sobre la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados respondían respectivamente al artículo 1 y al artículo 6 del proyecto sobre la sucesión en materia de tratados [76].

Israel. La delegación de Israel señaló que muchos de los artículos sobre el derecho de los tratados, incluida la sucesión en materia de tratados, estaban redactados correctamente en el lenguaje de reglas residuales, dando así efecto al principio directriz de la autonomía de la voluntad de las partes como uno de los fundamentos del derecho de los tratados, especialmente en su aspecto de procedimiento. Sin embargo, en relación con el derecho sustantivo de la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados, y teniendo presente el elemento temporal, debía examinarse la cuestión de si una serie de proyectos de artículos de pronunciado carácter residual constituiría una exposición adecuada del derecho, ya se los propusiese como codificación, ya como desarrollo progresivo [77].

Bulgaria. La delegación de Bulgaria comentó, con referencia a la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados, que la Comisión había redactado una introducción que comprendía tres artículos y en la que se enunciaban las disposiciones aplicables al conjunto del proyecto, y que había hecho bien en incluir el proyecto de la sucesión de Estados en materia de tratados [78].

República Unida de Tanzania. La delegación de la República Unida de Tanzania dijo que la cuestión de la sucesión de los Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados guardaba estrecha relación con la de la sucesión de Estados en materia de tratados. En ambos casos, lo que se pretendía era determinar los derechos y los deberes de los Estados de reciente independencia [79].

Turquía. La delegación turca estuvo de acuerdo con la Comisión en que el criterio de delimitación entre el tema de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados y el tema de la sucesión en materia de tratados debía ser el de la « materia sucesoria », es decir, el contenido de la sucesión y no su forma [80].

Observaciones escritas

83. *Checoslovaquia.* El Gobierno de la República Socialista Checoslovaca tuvo a bien señalar que, naturalmente, había una íntima conexión entre los problemas planteados en la sucesión de Estados en materia de tratados y las demás cuestiones de la sucesión de Estados y que, por consiguiente, al tratar los problemas concretos de la sucesión de Estados, había que partir constantemente de los mismos principios y respetar la necesidad de establecer una relación equilibrada entre los distintos casos de sucesión.

República Democrática Alemana. El Gobierno de la República Democrática Alemana consideró necesario subrayar la estrecha relación que indudablemente existía entre la sucesión en materia de tratados y la sucesión en materias distintas de los tratados. Partiendo del hecho de que la sucesión de Estados era una institución homogénea de derecho internacional, el Gobierno de la República Democrática Alemana se expresó a favor de una convención única que comprendiese ambos aspectos de la sucesión de Estados; pero, en caso de que se adoptasen instrumentos distintos, al menos deberían establecerse principios uniformes en sus textos.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

84. Sólo en las observaciones orales de Kenia y las observaciones escritas de la República Democrática Alemana se ha sugerido que se combinen el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados en una sola convención. Sus razones son en cierta medida diferentes. El propósito de las primeras es « que se eviten las duplicaciones », mientras que las segundas se basan en el « hecho de que la sucesión de Estados es una institución homogénea de derecho international ». No obstante, ambas entrañarían por lo menos una revocación parcial de la decisión de tratar ambos aspectos del tema de la sucesión de Estados por separado y de conceder prioridad a la finalización del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Por supuesto, conviene evitar la duplicación en lo posible, pero también podría convenir la repetición en interés de la uniformidad y la coherencia. Esta era la opinión adoptada por la Comisión en el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, preparado en

[74] *Ibid.*, 1399.ª sesión, párr. 36.
[75] *Ibid.*, 1401.ª sesión, párr. 12.
[76] *Ibid.*, párrs. 55 y 56.
[77] *Ibid.*, 1404.ª sesión, párr. 12.
[78] *Ibid.*, 1405.ª sesión, párr. 27.
[79] *Ibid.*, párr. 31.
[80] *Ibid.*, 1406.ª sesión, párr. 4.

su 25.º período de sesiones [81]. Esa opinión parece ser compartida por la mayoría de los gobiernos, por lo que puede saberse de sus opiniones basándose en las observaciones que han formulado. Sin embargo, el hecho de que pueda haber repetición en interés de la uniformidad y la coherencia no lleva de por sí a la conclusión de que deban combinarse todos los artículos en una sola convención.

85. En cambio, de ser cierto que « la sucesión de Estados es una institución homogénea de derecho internacional », éste sería un vigoroso argumento para abogar por que se abandonara el plan de preparar juegos separados de proyectos de artículos para diferentes aspectos del tema y de finalizar un solo juego, contenido en una sola convención. No obstante, a medida que ha evolucionado la labor de la Comisión, se ha visto claramente que, si bien hay algunos elementos comunes a los diversos aspectos, existen diferencias materiales que justifican un trato diferente. Por ejemplo, la opinión de que « según indica la práctica de los Estados, la tarea de codificar el derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados parece que consiste en determinar dentro del derecho de los tratados las repercusiones del hecho de una " sucesión de Estados " más bien que lo contrario » [82], no se aplica a otros aspectos tales como la sucesión de Estados en materia de bienes estatales. A los efectos de la codificación del derecho relativo a estos aspectos, no pueden tomarse como marco esencial las disposiciones de la Convención de Viena [83]. Es probable que las normas que se hayan de codificar sean diferentes de las que deben codificarse en relación con la sucesión de Estados en materia de tratados, y no homogéneas. Aunque hay, indudablemente, elementos comunes a los diversos aspectos del derecho relativo a la sucesión de Estados, hay divergencias tales que la Comisión no podría partir, sin temor a equivocarse, de la teoría de que « la sucesión de Estados es una institución homogénea de derecho internacional ».

86. También desde el punto de vista práctico sería imprudente en la presente etapa tender a una sola convención o incluso a la unificación última de los juegos de proyectos de artículos. La tarea actual de la Comisión consiste en terminar la segunda lectura del proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de tratados aprobado en su 24.º período de sesiones. La labor en otros aspectos no ha adelantado lo suficiente para permitir que se tomen en cuenta sino en la forma más limitada las normas que en definitiva se van a codificar respecto de ellos, y los intentos de especulación en interés de una unificación última causarían, probablemente, indebidas demoras en la labor actual de la Comisión.

87. En cambio, cabría señalar que en la mayoría de las observaciones se aprueba expresa o tácitamente cierto grado de paralelismo entre ambos juegos de proyectos de artículos y, en especial, la utilización, en la medida de lo posible, de definiciones comunes y principios básicos comunes. A juicio del Relator Especial, la Comisión debería tener constantemente presente este objetivo al finalizar el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, en la medida en que pueda hacerlo sin distorsionar o complicar innecesariamente su labor. No obstante, en la etapa actual, la principal consideración al aprobar cualquier forma concreta de texto debe ser elegir lo mejor en el contexto del derecho relativo a la sucesión en materia de tratados.

K. — Aprobación o desaprobación general

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

88. En la Sexta Comisión, durante el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, muchos representantes elogiaron a los miembros de la Comisión, especialmente al Relator Especial, Sir Humphrey Waldock, por su contribución a la preparación del proyecto, que se calificó de obra científica impresionante y estudio jurídico magistral. También se destacó el valor de los amplios comentarios en que se analizaban las razones y principios jurídicos en que se basaba cada artículo. Varios representantes declararon que el proyecto de artículos constituía una base buena y firme para continuar la labor sobre el tema de la sucesión de Estados en materia de tratados, y que probablemente resultaría aceptable para toda la comunidad internacional. El proyecto era aún más notable dado que la labor de codificación resultaba especialmente difícil en una esfera en que no había doctrina general, y la práctica y costumbre de los Estados aún no había producido precedentes fijos y coherentes. El proyecto de artículos constituía el punto medio de las distintas tendencias y opiniones jurídicas. Este hecho, naturalmente, había determinado los métodos de codificación seguidos por la Comisión, y el proyecto, que incluía elementos de codificación así como elementos de desarrollo progresivo del derecho internacional, tenía por objeto establecer disposiciones viables y detalladas que remediasen la dispersión existente en las normas actuales, dotándolas de uniformidad y claridad, desarrollándolas y colmando las lagunas existentes, teniendo en cuenta tanto los intereses de los Estados como los de la comunidad internacional [84].

89. No obstante esta reacción generalmente favorable, algunos representantes criticaron ciertos aspectos de las conclusiones a que había llegado la Comisión, principalmente acerca de materias relacionadas con el principio de la « tabla rasa », como norma general básica aplicable a los Estados de reciente independencia, de las excepciones reconocidas a dicho principio y del alcance y estructura del proyecto. Otros representantes mencionaron determinadas cuestiones que debían estudiarse más a fondo para mejorar el proyecto [85].

Observaciones escritas

90. *Austria.* El Gobierno Federal Austríaco manifestó que el anteproyecto de artículos aprobado por la Comi-

[81] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 207, documento A/9010/Rev.1, cap. III, secc. B.

[82] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 245, documento A/8710/Rev.1, párr. 32. Véanse también los párrs. 21 a 23 *supra*.

[83] *Ibid.*

[84] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párrs. 24 a 26.

[85] *Ibid.*, párr. 27. Con relación al principio de la « tabla rasa », al alcance y a la estructura del proyecto, véanse *supra* los párrs. 24 a 30, 42 a 48 y 49 a 65, respectivamente.

sión contenía básicamente un sistema que ya había sido propugnado por los juristas austríacos, entre otros. De ahí que Austria estuviera plenamente de acuerdo, tanto con sus líneas generales como con el contenido básico de este proyecto de artículos.

Checoslovaquia. El Gobierno de la República Socialista Checoslovaca manifestó que el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, preparado por la Comisión, reflejaba la práctica internacional actual, arrancaba de las necesidades de los Estados de reciente independencia y estaba en armonía con los principios fundamentales del derecho internacional actual, especialmente los principios de la igualdad soberana de los Estados y de la libre determinación de los pueblos. Por tanto, podía considerarse que en sustancia el proyecto ofrecía una buena base para la futura codificación de las cuestiones tratadas.

Dinamarca. El Gobierno danés opinaba que el presente intento de codificación del tema de la sucesión de Estados en materia de tratados era en general aceptable, no sólo respecto de la estructura y delimitación del proyecto, sino también respecto de los distintos artículos.

República Democrática Alemana. El Gobierno de la República Democrática Alemana acogió complacido el anteproyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados presentado por la Comisión, y consideraba que en general constituía una base adecuada para la codificación futura de las cuestiones que planteaba la sucesión de Estados.

Polonia. El Gobierno de la República Popular Polaca acogía con gran satisfacción el texto del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, preparado por la Comisión. En opinión del Gobierno, en el proyecto se tomaban correctamente en consideración las características específicas de los diversos tipos de sucesión de Estados.

Suecia. El Gobierno de Suecia observó que el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y los comentarios a él constituían una contribución valiosísima al estudio de un problema difícil y vital de organización y derecho internacional.

República Arabe Siria. El Gobierno de la República Arabe Siria manifestó que en general estaba de acuerdo con el anteproyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido manifestó que el anteproyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, aprobado por la Comisión en 1972, era una base útil para proseguir los trabajos sobre este tema.

Estados Unidos de América. El Gobierno de los Estados Unidos consideraba que el anteproyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados constituía una base sólida para el examen de este difícil tema. El Gobierno señaló que las dificultades inherentes a la preservación de un equilibrio adecuado entre los objetivos de mantener la continuidad de las relaciones internacionales, por un lado, y de tener en cuenta las necesidades de un Estado emergente, por el otro, habían sido sorteadas en buena medida en los artículos propuestos.

91. Aparte de esos comentarios de los gobiernos, también se recibieron comentarios por escrito de los Gobiernos de la República Democrática Somalí y de Tonga [86]. No obstante, las observaciones de cada uno de estos dos Gobiernos se referían a aspectos determinados del tema de especial interés para ese Gobierno, y no incluían ninguna expresión general de aprobación o desaprobación respecto del anteproyecto de artículos.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

92. A riesgo de que haya duplicación con otras partes del presente informe, las opiniones generales de los gobiernos sobre todo el proyecto de artículos se han expuesto con cierta extensión porque demuestran un notable grado de unanimidad aprobando ampliamente el proyecto. Esto no disminuye en forma alguna la importancia de las críticas o la profundidad de penetración de algunas de ellas. Al contrario, sólo el Gobierno de la República Arabe Siria se ha contentado con una expresión de acuerdo general. En la mayoría de los casos, la aprobación general ha sido acompañada de críticas y sugerencias, algunas de gran alcance. No obstante, la actitud favorable de la mayor parte de los gobiernos que han formulado comentarios da al Relator Especial un principio orientador para enfocar la tarea de examinar los distintos artículos del proyecto. El principio orientador es que debe adherirse al alcance fundamental y sustancia principal del proyecto de artículos y tratar de mejorar el texto en lugar de introducir cambios radicales. El Relator Especial propondrá también que la Comisión se oriente por el mismo principio en su segunda lectura del proyecto de artículos.

III. — Observaciones sobre las disposiciones concretas del proyecto de artículos

OBSERVACIONES PRELIMINARES DEL RELATOR ESPECIAL

93. Algunos de los comentarios ya abarcados en la sección II del presente informe, si bien atañen al proyecto de artículos en su conjunto, se relacionan también con uno o más artículos determinados. En general, esos comentarios no se repiten en la sección III, sino que se hace referencia a ellos respecto de cada artículo. En cambio, se sigue la pauta de exponer las observaciones orales de las delegaciones en la Asamblea General y las observaciones escritas de los gobiernos, pero se exponen por separado los comentarios de las delegaciones sobre la base de las actas de la Sexta Comisión y de la Asamblea General, en el orden en que se produjeron las intervenciones.

94. Las observaciones que siguen se basan en dos supuestos. El primero es que, de conformidad con la práctica corriente seguida por la Comisión, el texto final de las definiciones se redactará después de que se haya completado la revisión de los demás proyectos de artículos. En este sentido, las observaciones y propuestas del Relator Especial acerca de las definiciones deben considerarse provisionales. El segundo supuesto es que el ordenamiento del proyecto de artículos será reexaminado después de la revisión de todos los proyectos de artículos, y en que en

[86] Véase la nota 9 *supra*.

esa etapa se harán las enmiendas consiguientes que puedan requerirse. En esa inteligencia, el ordenamiento y la numeración actuales del proyecto de artículos se emplearán en esta sección del presente informe, que se base en el texto del proyecto de artículos y los comentarios contenidos en el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 24.º período de sesiones que se presentó a la Asamblea General [87].

PARTE I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. — Alcance de los presentes artículos

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

95. *Pakistán.* La delegación del Pakistán señaló, como ejemplo de las pequeñas deficiencias de redacción del proyecto de artículos, que el artículo 1 se refería a « tratados » sin calificar el término, que sin embargo se definía más adelante en el apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2, con dos calificaciones que lo limitaban. En consecuencia, la delegación sugirió que tal vez fuera adecuado insertar la palabra « algunos » delante de la palabra « tratados » [88].

Observaciones y propuestas del Relator Especial

96. El comentario del Pakistán es el único que contiene sugerencias acerca de la redacción del artículo 1. El comentario se relaciona con la expresión « tratados entre Estados » y la definición del término « tratado », que se han tomado literalmente del artículo 1 y del apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena. La inserción de la palabra « algunos » en el artículo 1 significaría una desviación de la redacción empleada en la Convención de Viena. A falta de una justificación categórica para esa desviación, el Relator Especial propone que se conserve el texto actual del artículo 1.

97. En este lugar cabe hacer referencia a la propuesta de que se amplíe el alcance del proyecto de artículos a fin de incluir casos de sucesión que resulten de la participación de los Estados en algunas uniones de carácter híbrido, como las uniones aduaneras y los mercados comunes [89]. Si, contrariamente a la opinión del Relator Especial, la Comisión decide que es adecuado acceder a esa sugerencia, resultaría necesario enmendar el artículo 1 a fin de extender su alcance a tales uniones y mercados comunes. En cambio, si la Comisión acepta el parecer del Relator Especial, el punto parecería quedar suficientemente cubierto por el comentario al artículo 1, que dice así: « el artículo tiene por objeto excluir del ámbito del articulado tanto la " sucesión de gobiernos " como la " sucesión de otros sujetos de derecho internacional ", en particular las organizaciones internacionales » [90].

98. No obstante, la Comisión podría considerar la posibilidad de insertar en esta parte del comentario una oración basada en la sugerencia de la delegación de Bulgaria, en el sentido de que la Comisión había excluido también del ámbito del proyecto de artículos los problemas de sucesión planteados como resultado de cambios de régimen ocasionados por revoluciones sociales o de otra índole [91].

Artículo 2. — Términos empleados

PÁRRAFO 1

APARTADO *a*

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

99. *Cuba.* La delegación de Cuba manifestó que en la definición del término « tratado » debía precisarse explícitamente que significaba un acuerdo internacional válidamente celebrado [92].

República Socialista Soviética de Ucrania. La delegación de Ucrania expresó que las disposiciones que definían el alcance del proyecto de artículos estaban, en general, correctamente formuladas y que garantizaban la regulación de la sucesión en materia de tratados celebrados de conformidad con los principios del derecho internacional [93].

Pakistán. La delegación del Pakistán dijo que el ámbito del proyecto de artículos era limitado tanto respecto de las categorías de tratados como de las partes en ellos, y que las limitaciones se originaban en la definición del término « tratado ». Sin embargo, señaló dicha delegación, esa limitación no había disminuido su valor, sino que había permitido que la Comisión actuara con minuciosidad y previsión dentro de los límites fijados. No se habían escatimado esfuerzos por lograr que los artículos se ajustaran a los de la Convención de Viena [94].

Observaciones escritas

100. No hay observaciones.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

101. En realidad, las observaciones de las delegaciones del Pakistán y de la República Socialista Soviética de Ucrania apoyan el texto de la definición del término « tratado », tal como figura en el proyecto de artículo. La delegación de Cuba, sin embargo, sugirió que la definición estableciera expresamente que el término significaba « un acuerdo internacional válidamente celebrado ». Una enmienda de esa índole constituiría una desviación de la definición del término « tratado » del apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena, a la que es idéntica actualmente la definición del proyecto de artículo. A juicio del Relator Especial, tal desviación del texto correspondiente de la Convención de Viena es innecesaria

[87] Véase la nota 1 *supra*.

[88] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1325.ª sesión, párr. 20.

[89] Véanse párrs. 42 a 48 *supra*.

[90] Párr. 4 del comentario.

[91] Véanse párrs. 50 a 57 *supra*.

[92] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1322.ª sesión, párr. 5.

[93] *Ibid.*, 1323.ª sesión, párr. 49.

[94] *Ibid.*, 1325.ª sesión, párr. 19.

e inconveniente. En consecuencia, se propone que el texto se conserve tal como se halla redactado.

APARTADO *b*

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

102. *Polonia.* La delegación de Polonia manifestó que el punto de partida del proyecto de artículos era muy claro, a saber, la definición de la expresión « sucesión de Estados », que denotaba simplemente la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio, lo que excluía todas las demás cuestiones relativas a los derechos y obligaciones como consecuencias jurídicas accesorias a esa sustitución [95].

España. La delegación de España aprobó en principio las opciones fundamentales que se habían adoptado, incluida aquella por la cual el concepto de « sucesión de Estados » significaba la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio [96].

Cuba. La delegación de Cuba no creía que las palabras « en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio » empleadas en la definición de la expresión « sucesión de Estados » fueran una elección particularmente feliz. Expresó que la palabra « responsabilidad » tenía un significado muy concreto en el derecho de los contratos y de las obligaciones y que no se trataba de una cuestión de las relaciones internacionales del territorio, sino de las relaciones internacionales de soberanía respecto de un territorio determinado; además, la transmisión no era sólo de responsabilidades, sino también de derechos y obligaciones. La delegación creía también que debía considerarse que cada territorio tenía una población, a la que correspondía la prerrogativa de ejercer su derecho inalienable a la libre determinación y decidir si estaba o no dispuesta a asumir la responsabilidad de relaciones de tratados celebrados anteriormente [97].

El Salvador. La delegación de El Salvador manifestó que la sucesión de Estados en materia de tratados entrañaba tanto la sustitución de un Estado por otro respecto de la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio determinado como la transmisión de los derechos y obligaciones derivados de tratados [98].

República Socialista Soviética de Ucrania. La delegación de Ucrania dijo que la Comisión había tenido éxito al definir la expresión « sucesión de Estados » de tal modo que pudiera aplicarse no sólo a la sucesión de Estados en materia de tratados sino a la sucesión en general [99].

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La delegación de la URSS observó que en el proyecto de artículos se empleaba en gran medida la terminología ya contenida en la Convención de Viena y que, entre las nuevas expresiones empleadas, la de « sucesión de Estados » resultaba interesante por cuanto se aplicaba a la sucesión de Estados en general y no solamente a la sucesión en materia de tratados [100].

Turquía. La delegación de Turquía observó que la palabra « *responsabilité* » tenía un significado más preciso en el lenguaje jurídico francés que el término « *responsibility* » en el uso inglés y añadió que, si bien el párrafo 4 del comentario explicaba que no se trataba de expresar ninguna noción de « responsabilidad del Estado », habría sido más prudente evitar el empleo del término, especialmente cuando la Comisión estaba preparando un proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados [101].

Pakistán. La delegación del Pakistán dijo que las palabras « un Estado por otro » daban la impresión de que un Estado entero debía ser reemplazado por otro y señaló que la inclusión de la expresión « en todo o en parte » del territorio introduciría probablemente una mayor precisión [102].

Brasil. La delegación del Brasil expresó que el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados contenía disposiciones que seguían las del proyecto de artículos sobre la sucesión en materia de tratados. En efecto, ambas materias tenían un origen común en la situación planteada por la sustitución de un Estado por otro en el ejercicio de la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio [103].

Observaciones escritas

103. *Suecia.* El Gobierno de Suecia observó que era obvio que la « responsabilidad » en el contexto de la definición de la « sucesión de Estados » significaba algo distinto de la « responsabilidad del Estado » en el sentido técnico, pero que no era evidente lo que efectivamente significaba. En todo caso, la expresión no era lo bastante clara para integrar una definición. La expresión « relaciones internacionales del territorio » también era vaga y oscura. ¿Implicaba que el « territorio » ya era un sujeto de derecho internacional que mantenía relaciones con Estados regidos por ese derecho, tales como las relaciones derivadas de tratados? De ser así, ¿en qué consistía la teoría de la « tabla rasa »? En caso contrario, ¿a qué género de relaciones internacionales se refería? Parecía preferible volver a la expresión empleada por el anterior Relator Especial, a saber, « la sustitución de un Estado por otro en la soberanía del territorio ». Si se consideraba muy limitada esa expresión por el empleo de la palabra « soberanía », podría añadirse el término « administración », a fin de que el apartado *b* del párrafo 1 fuera del tenor siguiente:

> Se entiende por « sucesión de Estados » la sustitución de un Estado por otro en la soberanía respecto de la administración del territorio.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido observó que, si bien la frase « en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio » se había utilizado en la práctica de los Estados, el proyecto de definición no era del todo satisfactorio. Además de la posibilidad de confusión con la noción de « responsabilidad del Estado », el

[95] *Ibid.*, 1320.ª sesión, párr. 16.

[96] *Ibid.*, párr. 23.

[97] *Ibid.*, 1322.ª sesión, párr. 6.

[98] *Ibid.*, 1323.ª sesión, párr. 10.

[99] *Ibid.*, párr. 49.

[100] *Ibid.*, 1324.ª sesión, párr. 33.

[101] *Ibid.*, 1325.ª sesión, párr. 3.

[102] *Ibid.*, párr. 21.

[103] *Ibid., vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1401.ª sesión, párr. 56.

significado de la frase no estaba enteramente libre de dudas en todos los casos y podría suscitar dificultades, por ejemplo, con relación a los Estados bajo protectorado. Una posible mejora para superar esta última dificultad sería agregar las palabras « que previamente formaba el territorio o parte del territorio del primer Estado ». Sin embargo, podría ser preferible la primera variante en el comentario (« en la soberanía respecto del territorio ») [104]. En tal caso, sería necesario enmendar en consecuencia el apartado *e* del párrafo 1 del artículo 2.

Tonga. El Gobierno de Tonga no encontró en el proyecto de artículos nada relacionado con el caso de los Estados bajo protectorado y, en consecuencia, consideró oportuno recordar que Tonga fue un Estado bajo protectorado desde 1900, año en que entró en vigencia el Tratado de Amistad con Gran Bretaña, hasta 1970, año en que ese Tratado fue derogado por consentimiento recíproco. Según las observaciones del Gobierno de Tonga, el efecto del Tratado de Amistad era que Gran Bretaña actuaba en « carácter de representante en nombre del Reino de Tonga en la elaboración de tratados ». Por esa razón, los tratados celebrados por el Reino de Tonga antes de 1900 permanecían en vigencia; y los tratados celebrados por Gran Bretaña a nombre propio lo eran también en representación del Reino de Tonga, consultado a ese respecto. Después de la derogación del Tratado de Amistad, el Reino de Tonga canceló la facultad de representación que había concedido a Gran Bretaña para la elaboración de tratados y, al reingresar en la comunidad de naciones, reasumió la atribución de participar directamente en los tratados. Como consecuencia, todos los tratados celebrados válidamente por Gran Bretaña en nombre del Reino de Tonga pasaron a ser de responsabilidad del Reino de Tonga y el Reino Unido dejó de tener tal responsabilidad en cuanto a esos tratados, excepto en sus propios territorios. Si Gran Bretaña hubiera actuado *ultra vires* en la celebración de los tratados, ellos habrían sido nulos y el caso no correspondería al derecho relativo a la sucesión de Estados. Tras examinar las consecuencias de la doctrina de la « tabla rasa » en el contexto del proyecto de artículo 11, el Gobierno de Tonga añadió que las otras partes en los tratados celebrados por Tonga han aceptado que las relaciones no han sido afectadas por la derogación del Tratado de Amistad, y que creía que su propia experiencia constituía una mejor guía respecto de la posición jurídica contemporánea que los viejos casos de la independencia de Bélgica o Panamá, citados por la Comisión [105].

Observaciones y propuestas del Relator Especial

104. La definición de la expresión « sucesión de Estados » no sólo constituye la base de las definiciones que figuran a continuación de ésta, sino también la base de la totalidad del proyecto de artículos. Por lo tanto, reviste especial importancia que la definición resulte lo más clara y precisa posible. Es evidente que la Comisión, en su 24.º período de sesiones, dedicó mucha atención y pericia a la redacción de la definición. En el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, las delegaciones de Polonia, España y El Salvador aprobaron expresamente la definición y las delegaciones del Irak, la Unión Soviética y la RSS de Ucrania la aprobaron, al menos implícitamente. En el vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, se mencionó también la definición y recibió la aprobación de la delegación brasileña. Sobre esta base, resulta no obstante difícil afirmar que el proyecto de definición cuenta con el apoyo de una mayoría considerable de Miembros de las Naciones Unidas. Además, las delegaciones de Cuba, Turquía y Pakistán han criticado la terminología de la definición, crítica que aparece también en los comentarios escritos de dos Estados Miembros, Suecia y el Reino Unido. La crítica a la definición se encuentra también implícita en las observaciones del Gobierno del Reino de Tonga, cuyas opiniones deben aquilatarse en cuanto a su fondo aun cuando Tonga no sea Miembro de las Naciones Unidas. Las observaciones de Tonga, sin embargo, plantean una cuestión de fondo más que de forma y se procederá a su consideración una vez que el texto de la definición haya sido reexaminado a la luz de las demás observaciones.

105. Efectivamente, se hacen tres críticas al proyecto de definición de « sucesión de Estados ». En primer lugar, Cuba, Turquía, Suecia y el Reino Unido critican el uso de la palabra « responsabilidad ». En segundo lugar, Cuba, Suecia y el Reino Unido preferirían que se utilizase el concepto de « soberanía » en lugar del de « relaciones internacionales » a los efectos de la definición. En tercer lugar, la delegación del Pakistán sugirió que se incluyese la expresión « todo o parte » de un territorio para evitar la impresión de que había que sustituir a un Estado en su totalidad por otro. A la luz de estas críticas, el Gobierno sueco sugirió que se redactase el apartado *b* del artículo 1 del modo siguiente:

> Se entiende por « sucesión de Estados » que la soberanía de un territorio o la administración de éste pase de un Estado a otro.

106. Antes de entrar a considerar estas tres críticas, hay que advertir que la definición propuesta por el Gobierno sueco va más allá en la alteración del proyecto de lo que se pide en las observaciones especiales de los gobiernos. La propuesta cambia la forma de la definición y se aparta de la idea del hecho de la sustitución, que constituye una característica esencial del texto de la Comisión. En opinión del Relator Especial, la sola existencia de este cambio haría que la definición propuesta resultara insatisfactoria. Con esto, sin embargo, no se responde a las críticas que se han formulado.

107. Por lo que se refiere a las dos primeras críticas mencionadas *supra*, es útil repasar la historia del asunto en la Comisión. En su primer informe sobre la sucesión de Estados y gobiernos, Sir Humphrey Waldock, el Relator Especial, propuso la siguiente definición a los efectos del proyecto de artículos:

> Se entiende por « sucesión » la sustitución de un Estado por otro o, en su caso, de un gobierno por otro, en la posesión de la competencia para celebrar tratados respecto de un determinado territorio [106].

Durante el examen de ese informe en el 20.º período de sesiones de la Comisión, algunos miembros apoyaron la

[104] Párr. 4 del comentario.

[105] Documento ILC(XXV)/Misc.2, párrs. 3, 5, 7 y 15.

[106] *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 87, documento A/CN.4/202, art. 1, párr. 2, apartado *a*.

utilización de la idea de un cambio de « competencia » en materia de celebración de tratados respecto de un determinado territorio. Otros miembros juzgaron que el empleo del término « competencia » en vez del de « soberanía » tendría la ventaja de que la definición englobaría un mayor número de situaciones internacionales, tales como mandatos internacionales, territorios en fideicomiso y protectorados. Otros, sin embargo, prefirieron el término « soberanía », pues excluiría algunas situaciones; por ejemplo, las derivadas de una ocupación militar. La Comisión, sin embargo, estimó que por el momento no era necesario tratar de elaborar una definición general de la sucesión de Estados [107].

108. En su segundo informe sobre la sucesión en materia de tratados, Sir Humphrey Waldock propuso que el término « sucesión » se aplicara a « la sustitución de un Estado por otro en la soberanía de un territorio o en la competencia para celebrar tratados respecto de un territorio ». Sir Humphrey Waldock prefería el alcance más amplio de la frase « competencia para celebrar tratados », si bien, para satisfacer los deseos de aquellos miembros que preferían una formulación en términos de « soberanía », sugirió que podría hacerse referencia a ambos casos, o sea al cambio de la soberanía y al cambio de la competencia para celebrar tratados [108]. Cuando se examinó el proyecto de artículo 1 en el 24.º período de sesiones de la Comisión, el Relator Especial indicó que había mantenido la idea de la sustitución en la competencia para celebrar tratados respecto de un territorio, porque hay casos en los que dicha sustitución puede producirse independientemente de cualquier cambio de soberanía [109]. En la subsiguiente discusión, se criticó la utilización del término « soberanía » en parte sobre la base de que, en opinión de algunos miembros no abarcaba los territorios coloniales. Se dijo que las palabras « sustitución [...] en la competencia para celebrar tratados respecto de un territorio » no son lo bastante explícitas y que no podían incluirse en una definición aplicable al proyecto de artículo sobre sucesión de Estados con respecto a asuntos distintos de los Tratados [110]. Por otra parte, algunos miembros apoyaron el mantenimiento de la fórmula de la « soberanía » e incluso de ambas fórmulas [111]. A pesar de estas divergencias de opinión, hubo acuerdo general en que, provisionalmente y con fines de trabajo, debía mantenerse una fórmula de la índole de la que se había propuesto en el segundo informe [112]. La Comisión, en su 1158.ª sesión, remitió el artículo 1 (Términos empleados) al Comité de Redacción.

109. Posteriormente, la Comisión, en su 1173.ª sesión, empezó el examen del proyecto de artículo 18 (Antiguos Estados protegidos, fideicomisos y otras dependencias) que Sir Humphrey Waldock había sugerido, a título experimental, para que la Comisión examinara los problemas que planteaba dicho artículo. Del debate del artículo 18 propuesto, se desprendió claramente que los miembros de la Comisión tenían conciencia de la pertinencia de las definiciones a los casos especiales, tales como mandatos, fideicomisos, protectorados y Estados protegidos. Es de suponer que esta conciencia, que afloró en el debate del artículo 18 propuesto, se transmitió al Comité de Redacción cuando éste examinó los proyectos de definición, incluida la definición del término « sucesión de Estados ». En la 1176.ª sesión de la Comisión, el proyecto de artículo 18 presentado por Sir Humphrey Waldock fue remitido al Comité de Redacción, donde desapareció sin dejar rastro.

110. La Comisión, en su 1196.ª sesión, examinó varios proyectos de artículos propuestos por el Comité de Redacción, entre ellos el proyecto de artículo 1 (Términos empleados). Dicho artículo contenía el texto actual de la definición de « sucesión de Estados ». Las referencias a la « soberanía » y « competencia para celebrar tratados » habían sido sustituidas por « responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio ». La única explicación que ofreció el Presidente del Comité de Redacción a la nueva redacción fue que el Comité de Redacción había dudado algo sobre si debía mantenerse la palabra « responsabilidad », pero decidió que podían darse mayores explicaciones en el comentario a fin de evitar todo equívoco [113]. El Presidente, hablando en su calidad de miembro de la Comisión, preguntó cómo se aplicaba la definición a casos tales como Liechtenstein, San Marino y Andorra, en los que la responsabilidad de las relaciones internacionales se hallaba dividida [114]. Tras un breve debate, Sir Humphrey Waldock dijo que se debía distinguir entre la dirección de las relaciones internacionales y la responsabilidad de las relaciones internacionales. Dijo también que esta última era la definición mejor y más breve [115]. Ningún miembro de la Comisión manifestó crítica o discrepancia alguna. De ello se infiere claramente que la expresión « responsabilidad de las relaciones internacionales » satisfizo los deseos de los que se oponían a la utilización del término « soberanía » y era suficientemente amplia y flexible para satisfacer a los que creían que la expresión « capacidad para celebrar tratados » resultaba insuficiente.

111. En opinión del Relator Especial, la expresión « responsabilidad de las relaciones internacionales » ha de considerarse como un todo. La expresión, considerada como un todo, ha sido utilizada ampliamente en la práctica de los Estados. Por lo tanto, la Comisión debe ser muy prudente a la hora de aceptar la sustitución de los términos « responsabilidad » o « relaciones internacionales ». En el contexto de la expresión, considerada como un todo, la palabra « *responsibility* » adquiere su auténtico significado en inglés y, en este contexto, no puede confundirse con la responsabilidad en el sentido de responsabilidad contractual o responsabilidad por actos ilícitos o con cualquier sentido especial o técnico que la palabra haya adquirido en la expresión « responsabilidad estatal ». Naturalmente, debería evitarse, si ello fuere posible, la utilización de una misma palabra con diferentes sentidos, pero la búsqueda

[107] *Ibid.*, págs. 211 y 212, documento A/7209/Rev.1, párrs. 47 y 50.

[108] *Anuario ... 1969*, vol. II, págs. 50 a 52, documento A/CN.4/214 y Add.1 y 2, cap. II, art. 1, párr. 1, apartado *a*, y párr. 4 del comentario.

[109] *Anuario ... 1972*, vol. I, págs. 32 y 33, 1155.ª sesión, párr. 53.

[110] Véase, por ejemplo, la intervención del Sr. Ushakov (*ibid.*, pág. 35, 1156.ª sesión, párrs. 14 a 16).

[111] Véase, por ejemplo, la intervención del Sr. Ago (*ibid.*, págs. 38 y 39, 1156.ª sesión, párrs. 63 y 64).

[112] Intervención de Sir Humphrey Waldock en la que recapitula el debate (*ibid.*, pág. 44, 1158.ª sesión, párr. 4).

[113] *Ibid.*, pág. 281, 1196.ª sesión, párr. 29.

[114] *Ibid.*, pág. 282, párr. 32.

[115] *Ibid.*, párr. 33.

no ha permitido hallar otra palabra que resultara satisfactoria en el contexto de la expresión « responsabilidad de las relaciones internacionales ». En inglés existen palabras tales como « *trust* », « *charge* », « *command* », « *commission* », « *assignment* » o « *mandate* », que ofrecen posibilidades desde el punto de vista lingüístico, pero que evidentemente no sirven. La conclusión del Relator Especial es que « *responsibility* » es la mejor palabra inglesa en el contexto, si bien sería más satisfactoria si pudiera encontrarse para el texto francés una palabra que no fuera « *responsabilité* ».

112. El Relator Especial se inclina a favor de mantener la expresión en su conjunto, porque abarca todos los aspectos de las relaciones internacionales, incluida la celebración de tratados y su puesta en práctica, y, sin tener que recurrir al término controversial « soberanía », incluye el significado del término que resulta más pertinente a la faceta del derecho internacional objeto del presente examen. Si bien la utilización del término « soberanía » tal vez supone la ventaja de incluir el caso de los Estados protegidos, no parece que ésta sea razón suficiente para volver a introducir la palabra, con el efecto consiguiente de la reducción del ámbito de la definición de « sucesión de Estados ». La posibilidad que sugiere el Gobierno del Reino Unido, es decir, que se agreguen las palabras « que previamente formaba el territorio o parte del territorio del primer Estado » dejaría igualmente en pie la objeción relativa a la reducción del ámbito del proyecto.

113. Por lo que se refiere a la tercera crítica, parece que existe un malentendido. La definición se refiere a la sustitución de un Estado (en su totalidad) por otro Estado (en su totalidad). La omisión en el texto inglés del artículo determinado o indeterminado (« *the* » o « *a* ») antes de la palabra « *territory* » resuelve el problema de la inclusión de aquellos casos que se refieren a la totalidad del territorio y de aquellos otros que se refieren solamente a una parte del territorio. Así pues, a este respecto, en opinión del Relator Especial, el texto, en su redacción actual, es correcto.

114. Si bien, por las razones señaladas, el Relator Especial no aconseja a la Comisión que acepte como válida la crítica de la expresión « la responsabilidad de las relaciones internacionales », señala, por otra parte, que los comentarios de Cuba y Suecia indican que la expresión inglesa « *of territory* » conlleva la presunción de que sea el « territorio » el que tenga « relaciones internacionales ». Para evitar esta impresión, el Relator Especial sugiere que la Comisión estudie la posibilidad de utilizar alguna expresión, como pudiera ser « con respecto a ». Aunque la redacción puede ser objeto de futuras mejoras, el apartado *b* del párrafo 1 podría enmendarse del modo siguiente:

b) **Se entiende por « sucesión de Estados » la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales con respecto al territorio.**

115. El principal objetivo de las observaciones del Gobierno de Tonga puede ser dejar en claro su propia posición respecto de los tratados, pero tales observaciones equivalen a una queja de que no hay nada en el proyecto de artículos que se refiera al caso de los Estados protegidos. Es cierto que no existe ninguna disposición especial que se ocupe de los Estados protegidos (o de otros casos especiales como los mandatos, los fideicomisos y los protectorados). Sin embargo, esto no es el resultado de una falta de previsión de la Comisión ni significa necesariamente que dichos casos especiales estén excluidos del ámbito del proyecto de artículos.

116. Una parte sustancial del quinto informe sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de Sir Humphrey Waldock estaba dedicada a un proyecto de artículo 18 que se había propuesto, en el que se preveía expresamente el caso de los « Estados protegidos », los fideicomisos y otras dependencias [116]. El proyecto de artículo se apoyaba en un amplio comentario en el que se estudiaba en detalle el problema de los « Estados protegidos », en particular el caso de Tonga [117]. Se transmitía una larga cita de la « declaración general de sucesión » formulada por el Gobierno de Tonga en su carta de 18 de junio de 1970, dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas [118]. El proyecto de artículo 18 propuesto se estudió en las sesiones 1173.ª a 1176.ª de la Comisión (durante su 24.º período de sesiones) y fue objeto de considerable crítica de parte de varios miembros de la Comisión. Se expresó la opinión de que los artículos precedentes eran suficientes para tratar los casos abarcados por el artículo 18. Teniendo en cuenta estos antecedentes, en la 1176.ª sesión de la Comisión se remitió el artículo al Comité de Redacción, y no resultó sorprendente que (como ya se ha dicho [119]) el artículo nunca saliera del Comité de Redacción. Cabe inferir que se dejó que los casos especiales (incluido el de los « Estados protegidos ») quedaran comprendidos, en todo caso, en el ámbito de los artículos precedentes.

117. A este respecto, una de las disposiciones claves es la definición de « sucesión de Estados ». Puede muy bien plantearse la cuestión de si para los fines del proyecto de artículos —de surgir tal caso en el futuro— existe « sucesión de Estados » de acuerdo con el significado de la definición en el caso de un « Estado protegido ». Esta sería una buena prueba de la solidez de la definición. La respuesta en un caso particular ha de depender, en opinión del Relator Especial, de si hubo o no hubo en realidad una sustitución en la responsabilidad de las relaciones internacionales del « Estado protegido ». Si el « Estado protector » ha sido responsable de las relaciones internacionales del « Estado protegido », y no ha actuado meramente en carácter de representante en la concertación de tratados en nombre del « Estado protegido », habrá una « sucesión de Estados ». Si, en cambio, la identidad como Estado del « Estado protegido » continuó durante el período de « protección » y el « Estado protector » actuó solamente en carácter de representante en nombre del « Estado protegido », a la terminación de la « protección » no habría un caso de « sucesión de Estados ». Los tratados concertados válidamente en nombre del « Estado protegido » continuarían en vigor, en principio.

118. Este caso hipotético se aproxima mucho a la posición de Tonga tal como fue esbozada en sus ya menciona-

[116] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 3, documento A/CN.4/256 y Add.1 a 4, cap. II.

[117] *Ibid.*, págs. 3 a 10, art. 18, párrs. 4 a 23 del comentario.

[118] *Ibid.*, págs. 8 y 9, art. 18, párr. 18 del comentario.

[119] Véase párr. 109 *supra*.

das observaciones. No es necesario investigar la cuestión de si la evaluación que hace el Gobierno de Tonga de su posición era en realidad exacta, pero el Relator Especial opina que un examen del caso hipotético demuestra que la definición contenida en el apartado *b* es básicamente correcta. Deben distinguirse los casos de representación en las relaciones internacionales de los casos de responsabilidad de las relaciones internacionales, y los primeros deberían excluirse del ámbito de la « sucesión de Estados ». En consecuencia, el Relator Especial propone que la Comisión no introduzca ningún cambio en la definición de la « sucesión de Estados » por tal motivo.

119. Cabe aquí mencionar también la sección del presente informe en que se estudia la cuestión de la ampliación del ámbito del proyecto de artículos para que abarque los casos de revolución social u otras formas de revoluciones [120]. Si, contrariamente a la sugerencia del Relator Especial, la Comisión decidiera realizar dicha ampliación, sería necesario hallar otra definición para la « sucesión de Estados » o enmendar la actual. La redacción de los apartados *d* y *f* del párrafo 1 requeriría asimismo una reconsideración.

APARTADO *c*

Observaciones y propuestas del Relator Especial

120. No se han formulado observaciones orales o escritas al apartado *c* del párrafo 1 y, aun si la Comisión aprobara pequeños cambios de redacción en el apartado *b* del párrafo 1, ello no entrañaría probablemente enmienda alguna al apartado *c* del párrafo 1.

APARTADO *d*

Observaciones de los gobiernos

Observaciones escritas

121. *Checoslovaquia.* En el presente informe se menciona la sugerencia que figura en las observaciones escritas del Gobierno de Checoslovaquia de que se enmiende el párrafo 1 del artículo 2 a fin de extender el principio de la « tabla rasa » a los Estados que han surgido como consecuencia de una revolución social [121]. El Gobierno de Checoslovaquia señaló que el « Estado de reciente independencia » definido en el apartado *f* del párrafo 1 del artículo 2 no comprende todas las posibilidades y sostuvo que la citada definición debía completarse en el sentido indicado anteriormente o, quizá, eliminarse del proyecto tras la modificación correspondiente del apartado *d* del párrafo 1 del mismo artículo, relativo a la expresión « Estado sucesor ».

Observaciones y propuestas del Relator Especial

122. Una vez más, el Relator Especial desea remitir a los miembros de la Comisión a los párrafos pertinentes del presente informe [122], y considera oportuno, mientras se espera una decisión de la Comisión sobre esta cuestión de principio, no intentar formular la nueva redacción sugerida para el apartado *f* del párrafo 1 ni la nueva redacción sugerida para el apartado *d* del párrafo 1, esta última combinada con la posible eliminación del apartado *f* del párrafo 1.

123. Por lo demás, las observaciones sobre el apartado *c* del párrafo 1 se aplican igualmente al apartado *d* del párrafo 1.

APARTADO *e*

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

124. *Pakistán.* La delegación del Pakistán dijo que, en el apartado *e* del párrafo 1, las palabras « sustituido » y « fecha » eran especialmente dignas de atención. Sólo debía determinarse una fecha, aquella en la que el Estado sucesor sustituye al Estado predecesor con respecto a la responsabilidad de las relaciones internacionales. Esta determinación podría facilitarse si se definiera el concepto de sustitución. La delegación de Pakistán sugirió que se considerara que la sustitución constaba de dos elementos. Uno, la capacidad del Estado sucesor de demostrar que puede controlar y administrar el territorio que hereda; el otro, la existencia de estabilidad internacional suficiente que le permita asumir sus responsabilidades en la esfera de las relaciones internacionales. Dicha delegación subrayó asimismo, en el contexto de las observaciones sobre la doctrina de la « tabla rasa », que en el concepto de sustitución está inherente el concepto de continuidad del mismo territorio [123].

Observaciones escritas

125. *Checoslovaquia.* En opinión del Gobierno de Checoslovaquia, en relación con la aclaración del apartado *e* del párrafo 1 respecto del momento en que comienza la sucesión de los Estados, sería adecuado tener en cuenta el hecho de que la sucesión de Estados es parte de un proceso por el que atraviesa el Estado sucesor y pensar en una fórmula que permitiera una determinación indiscutible del momento en que comienza la sucesión.

República Democrática Alemana. El Gobierno de la República Democrática Alemana dijo que el proyecto dejaba sin resolver la cuestión de la fecha en que se produce la sucesión y de quién determina tal fecha. Como, en la práctica internacional, la sucesión normalmente se produce en forma de proceso, convendría, para evitar toda incertidumbre jurídica, incluir en el proyecto una fórmula que estableciese expresamente que el Estado sucesor, en ejercicio del derecho de libre determinación de su pueblo, determina la fecha de sucesión y notifica la fecha a otros Estados.

Reino Unido. Como se consigna en las observaciones escritas relativas al apartado *b* del párrafo 1, el Gobierno del Reino Unido señaló que, de utilizarse la expresión « en la soberanía respecto del territorio » para los fines de la definición de la « sucesión de Estados », sería necesario

[120] Véanse párrs. 50 a 57 *supra*.

[121] Véase párr. 52 *supra*.

[122] Véase la nota 120 *supra*.

[123] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1325.ª sesión, párrs. 21 y 22.

realizar la consiguiente enmienda en el apartado *e* del párrafo 1 del artículo 2 [124].

Observaciones y propuestas del Relator Especial

126. Las observaciones de las delegaciones destacan un punto importante acerca de la fecha en la que ocurre la sucesión de Estados. Sería de desear que existiera claridad a este respecto. Como dijo el Presidente de la Comisión, al final del debate en la Sexta Comisión durante el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, se ha planteado la cuestión de saber en qué momento se produce una sustitución de Estado que constituya una sucesión. Como dijo asimismo, ese momento puede ser difícil de determinar en el caso, por ejemplo, de los movimientos de liberación nacional, y este punto merece sin duda un estudio complementario [125].

127. El problema puede ser difícil, pero se debe ser claro respecto de su naturaleza. Existen dos cuestiones distintas. Una es la de saber si la prueba de la fecha de la sustitución es por sí misma satisfactoria y definitiva. La otra consiste en saber cómo, si la prueba es en sí misma satisfactoria, se ha de determinar la fecha en un caso dado. Respecto de la prueba misma, parece que existe un acuerdo general de que el *hecho* de la *sustitución* de un Estado por otro es válido. En opinión del Relator Especial, esto es correcto y la Comisión debería actuar sobre la base de esta prueba, tanto que la sustitución sea en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio como en la soberanía sobre el territorio. De ser así, el problema consiste en saber cómo se ha de determinar la fecha en que ocurre el *hecho* de la *sustitución* en un caso dado.

128. A este respecto, puede decirse que si bien el proceso de sustitución puede prolongarse, la terminación de ese proceso debe tener lugar en un momento dado. Esta no es una dificultad teórica sino práctica y consiste en precisar en qué momento el proceso ha sido terminado. Objetivamente, éste es un asunto que ha de determinarse sobre la base de la prueba de los hechos y puede señalarse que, en la práctica, es posible que resulte más sencillo precisar el momento en el que la sustitución queda terminada respecto del tema concreto de la responsabilidad de las relaciones internacionales que respecto del tema menos concreto de la soberanía.

129. En uno u otro caso, el Relator Especial sugiere que se considere que la sucesión de Estados tiene lugar en el momento de la *terminación* del proceso de sustitución. En realidad, en ausencia de cualquier indicación en contrario, éste parecería ser el significado natural y ordinario de la palabra « sustituido » en el contexto en que aparece en el apartado *e* del párrafo 1.

130. En la mayoría de los casos de « sucesión » legítima, no habrá dificultades en la determinación de la fecha de la sustitución. Sin embargo, en algunos casos puede haber dificultades y es necesario considerar qué disposición (si es que cabe alguna) debería adoptarse para resolver dichos casos. En un sentido amplio, sería posible concebir cuatro soluciones: *a*) determinación por el Estado predecesor; *b*) determinación por el Estado sucesor; *c*) determinación por acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, y *d*) sobre la base de los hechos en cada caso particular. Cada una de estas soluciones puede suscitar algunas objeciones.

131. Aunque en muchos casos la fecha de la sustitución podría ser determinada por el Estado predecesor, esto no resultaría posible o apropiado en todos los casos. Por ejemplo, si un Estado se convirtiera voluntariamente en parte integrante de otro Estado, pero no hiciera la necesaria determinación antes de la unión con el Estado sucesor, no existiría más tarde la maquinaria necesaria para realizarla. En otro caso, si un territorio dependiente declarase y estableciese su independencia en contra de la voluntad del Estado predecesor, podría haber una divergencia entre ellos respecto de la fecha de la sustitución, la cual, en tales circunstancias, no debería ser determinada por el Estado predecesor.

132. Podría ser tentador, por lo tanto, adoptar la segunda solución, que corresponde a la sugerencia de la República Democrática Alemana, y prevé la determinación por el Estado sucesor. Infortunadamente, dicha disposición representaría una petición de principio, pues sería necesario establecer que había habido una sucesión de Estados antes de que el « sucesor » estuviese en condiciones de ejercer su derecho de determinación. Además, dicha solución implicaría inevitablemente problemas de reconocimiento, los cuales, en opinión del Relator Especial, deberían ser dejados de lado en la medida de lo posible por la Comisión al redactar los artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

133. La tercera solución, a saber, la determinación por acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, sería la más satisfactoria en muchos casos, pero no siempre resultaría posible, por lo cual no se podría adoptar como única solución. Cabría considerarse una combinación de las primeras tres soluciones, pero, si se medita, se comprenderá que esto implicaría el establecimiento de prioridades, lo que conduciría a nuevos problemas complejos.

134. En consecuencia, el Relator Especial, aunque con duda y renuencia, ha llegado a la conclusión provisional de que no sería satisfactorio incluir en el proyecto de artículos una fórmula para determinar la fecha de sustitución por el Estado predecesor o por el Estado sucesor o por acuerdo entre ellos. De esta conclusión se sigue que las definiciones de la « sucesión de Estados » y la « fecha de sucesión de Estados » deberán dejarse básicamente tal como figuran en el apartado *b* y en el apartado *e* del párrafo 1 y que la determinación deberá realizarse sobre la base de los hechos en cada caso particular. En la mayoría de los casos, no es probable que se presente duda alguna acerca de la fecha pertinente. Por supuesto, si resultara factible introducir alguna aclaración suplementaria, convendría hacerlo, pero es necesario reconocer que el problema en este caso no estriba tanto en la falta de claridad del texto como en la posible dificultad de aplicarlo a causa de las dudas respecto de los hechos en ciertos casos. Este fenómeno no es nada raro en las convenciones codificadoras. En verdad, pueden encontrarse fácilmente numerosos ejemplos en la Convención de Viena. En tales circunstancias, quizás lo más prudente sea incluir alguna disposición satisfactoria y aceptable para el arreglo de las controver-

[124] Véase párr. 103 *supra*.

[125] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1328.ª sesión, párr. 9.

sias que puedan surgir de la interpretación y aplicación del proyecto de artículos.

135. Con relación al apartado *e* del párrafo 1, el Relator Especial no tiene ninguna propuesta concreta que formular, pero la Comisión podría considerar e incluir alguna explicación en el comentario, que dejara en claro que por fecha de sustitución se entiende la fecha en que el proceso de sustitución tiene lugar o queda terminado. También podría considerarse si cabe agregar una definición a tal efecto, pero, en opinión del Relator Especial, esto no es necesario.

APARTADO *f*

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

136. *Cuba.* La delegación cubana señaló que la expresión « Estado de reciente independencia » debía comprender todos los tipos históricos de territorios dependientes, particularmente los que derivaban de las nuevas formas de colonialismo, caracterizadas por la presencia de regímenes tiránicos y serviles que, aunque formalmente independientes, estaban sometidos incondicionalmente a los dictados de una gran Potencia imperialista que ejercía un dominio absoluto. La delegación continuó diciendo que la liberación del neocolonialismo y el establecimiento de un nuevo régimen plenamente independiente en lo político y en lo económico implicaba también una sucesión de Estados [126].

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La delegación de la URSS señaló que la expresión « Estado de reciente independencia » comprende, y con razón, todas las categorías de territorios anteriormente dependientes [127].

República Socialista Soviética de Bielorrusia. La delegación de la República Socialista Soviética de Bielorrusia dijo que la definición de Estados de reciente independencia que figuraba en el apartado *f* del párrafo 1, aunque no se aplicara a todos los casos de formación nueva de Estados, había sido elegida porque podía aplicarse en todos los casos de Estados liberados del colonialismo [128].

Observaciones escritas

137. *Checoslovaquia.* (Véanse las observaciones sobre el proyecto de artículos en su conjunto y las relativas al apartado *d* del párrafo 1 [129].)

República Democrática Alemana. (Véanse las observaciones sobre el proyecto de artículos en su conjunto [130].)

Suecia. El Gobierno sueco hizo notar que la definición de « Estado de reciente independencia » no era completa. La expresión fundamental utilizada en la definición era « territorio dependiente » y esa expresión no estaba definida. Era evidente que a juicio de la Comisión « territorio dependiente » era algo distinto de « parte de un Estado » (que se utiliza en el título del artículo 28) pero la diferencia no se aclaraba mediante definiciones como sería conveniente.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido, a la luz del artículo 28 y de las observaciones al mismo [131], sugirió el siguiente texto:

> Se entiende por « Estado de reciente independencia » un Estado *sucesor* cuyo territorio, inmediatamente antes de la sucesión, era *parte del territorio del Estado predecesor*. (Adiciones en cursiva.)

El Gobierno señaló que la inserción de la palabra « sucesor » subrayaría el hecho de que un Estado de reciente independencia constituye una categoría del Estado sucesor. Dijo también que el alcance y significado en determinados casos de la expresión « territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales era responsable el Estado predecesor » no era del todo claro.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

138. Las observaciones del Reino Unido plantean una cuestión de fondo en relación con el artículo 28. Equivalen a sugerir que, a efectos del proyecto de artículos, una parte de un Estado que se separa y pasa a ser un Estado distinto debe considerarse como un « Estado de reciente independencia ». Esta sugerencia no carece de lógica pero de hecho daría al concepto de « Estado de reciente independencia » un sentido diferente del previsto por la Comisión. Implicaría la supresión de las palabras « territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales será responsable el Estado predecesor » y la adición de las palabras « parte del territorio del Estado predecesor ». A juicio del Relator Especial, esta sugerencia es ejemplo típico de un caso en que sería aconsejable tratar primero la cuestión de fondo y considerar después si es preciso alterar la definición. En consecuencia, el Relator Especial propone que la Comisión aplace la decisión sobre este aspecto de las observaciones del Reino Unido hasta que haya examinado el artículo 28. Por otra parte, el Relator Especial estima que la inserción de la palabra « sucesor » después de la palabra « Estado » aclararía y mejoraría el texto y propone que la Comisión acepte esta sugerencia.

139. En tanto en cuanto las observaciones de los gobiernos planteen la cuestión de la revolución social o de otras formas de revolución en relación con el apartado *f* del párrafo 1, el Relator Especial remite de nuevo a la Comisión al pasaje pertinente del presente informe [132].

140. Las observaciones de la delegación cubana plantean una cuestión diferente. En ausencia de ejemplos concretos es difícil saber cuáles son los casos a que alude la delegación cubana, pero en términos generales su comentario parece implicar cuestiones de hecho y cuestiones políticas a las que no se puede dar una respuesta satisfactoria perfeccionando la definición. El Relator Especial opina que la Comisión no debería dedicar su tiempo y sus energías a tales cuestiones.

141. Lo que sí hay que estudiar es si la expresión « territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales era

---

[126] *Ibid.*, 1322.ª sesión, párr. 7.

[127] *Ibid.*, 1324.ª sesión, párr. 33.

[128] *Ibid.*, 1326.ª sesión, párr. 40.

[129] Véanse párrs. 52 y 121 *supra*.

[130] Véase párr. 52 *supra*.

[131] La observación del Reino Unido sobre el artículo 28 es la siguiente:

> « Se opina que el párrafo 1 de este artículo debería figurar en la parte III, que podría ampliarse para abarcar a los Estados sucesores que no son de reciente independencia. Con relación al párrafo 2, esto resultaría innecesario si se adoptase la definición propuesta en estas observaciones para la expresion "Estado de reciente independencia" (artículo 2, apartado *f* del párrafo 1). »

[132] Véanse párrs. 50 a 57 *supra*.

responsable el Estado predecesor » es suficientemente clara y precisa. Esta expresión ha sido criticada por los Gobiernos de Suecia y del Reino Unido, pero la expresión « Estado de reciente independencia » fue utilizada por las delegaciones en el curso de los debates de la Sexta Comisión sin que se formularan críticas y dando a entender que se comprendía el significado que se le daba. Si fuera necesaria alguna aclaración puede consultarse el comentario del informe de la Comisión [133]. Por lo que respecta a las observaciones del Gobierno de Tonga en relación con el apartado *b* del párrafo 1 [134], cabe señalar a la atención una nota del comentario al artículo 2 del informe de la Comisión, que explica la situación de los « Estados protegidos » y los « Estados asociados » con respecto al significado de la expresión « territorio dependiente » que figura en el apartado *f* [135]. Teniendo en cuenta la interpretación errónea que se ha dado a la expresión « Estados protegidos », tal vez convendría incluir el contenido de la nota en el texto del comentario.

142. Si se analiza el texto, la palabra « territorio » está calificada de dos maneras, por el adjetivo « dependiente » y por la expresión « de cuyas relaciones internacionales era responsable el Estado predecesor ». El empleo de esta expresión está en consonancia con el de la expresión correspondiente en el apartado *b* del párrafo 1. A este respecto, el texto del apartado *f* dependerá de la decisión de la Comisión con respecto al apartado *b*. La palabra « dependiente » es la que da al término « Estado de reciente independencia » su especial significado, y la cuestión esencial es saber si la palabra « dependiente » requiere definición. A juicio del Relator Especial, aunque el comentario aclara su significado, éste no se desprende de la palabra misma tal como se usa en el contexto del apartado *f* del párrafo 1. Por consiguiente, en principio, el término (de mantenerse) debería definirse. Pero el problema está en hallar una definición que aclare su significado sin plantear otras cuestiones de interpretación.

143. Partiendo del supuesto provisional de que se mantenga el artículo 28, el objeto principal de la palabra « dependiente » es distinguir el caso de un « Estado de reciente independencia » del de un nuevo Estado creado por separación de parte de un Estado. Se pretende abarcar todos « los varios tipos históricos de territorios dependientes » [136]. Con arreglo a este propósito, el significado de la expresión « territorio dependiente » debe ser lo más amplio posible, quedando limitado únicamente en el caso de que se produzca una sucesión de Estados, es decir, cuando el Estado predecesor fuera responsable de las relaciones internacionales del territorio. Sobre esta base, si se considera necesaria una definición, la Comisión podría estudiar la inserción entre los apartados *e* y *f* de la siguiente definición:

Por « territorio dependiente » se entiende cualquier territorio que inmediatamente antes de la fecha de la sucesión de Estados no fuera parte del Estado predecesor.

Cabría sugerir que la última parte de la frase debería formularse así: « del territorio metropolitano del Estado predecesor ». Pero en opinión del Relator Especial la inserción de la palabra « metropolitano » no aclararía el significado y podría hacerse observar que esa palabra también exige una definición. Por consiguiente, si se estima necesario incluir una definición de « territorio dependiente », el Relator Especial propondría la definición formulada más arriba.

APARTADO *g*

Observaciones de los gobiernos

Observaciones escritas

144. *Suecia.* El Gobierno sueco señaló que la expresión « notificación de sucesión », tal como se define en el apartado *g* del párrafo 1, no significa notificación de una « sucesión de Estados », conforme a la definición contenida en el apartado *b* del párrafo 1, sino notificación del consentimiento de un Estado sucesor a estar obligado por un tratado multilateral, es decir sucesión en un tratado. La utilización del mismo término, « sucesión », para estos dos casos diferentes no es muy congruente con la manifestación, en el comentario, de que la concepción adoptada por la Comisión « se basa en trazar una distinción clara entre, por una parte, el hecho de la sucesión de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de una territorio y, por otra parte, la transmisión de los derechos y obligaciones convencionales del Estado predecesor al Estado sucesor » [137].

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido sugirió que convendría sustituir las palabras « en considerarse obligado » por « en obligarse » en este texto y en las demás partes del proyecto.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

145. La palabra « considerarse » no se utiliza en el comentario. El Relator Especial estima que es superflua y debe suprimirse.

146. Desde el punto de vista de la pureza de la forma, la crítica del Gobierno sueco probablemente es acertada. La dificultad está en hallar una expresión adecuada para sustituir las palabras « notificación de sucesión ». Además la palabra utilizada es « sucesión », no « sucesión de Estados », de manera que la expresión, en sentido estricto, no encierra una incongruencia con el comentario como sugiere el Gobierno sueco. En consecuencia, el Relator Especial recomienda que se mantenga la expresión « notificación de sucesión ».

APARTADO *h*

147. No se han formulado observaciones.

APARTADO *i*

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

148. *Venezuela.* La delegación de Venezuela señaló que el apartado *i* del párrafo 1 del artículo 2 se aparta del texto

[133] Párr. 6 del comentario.

[134] Véase párr. 103 *supra*.

[135] Véase párr. 6 del comentario y nota 41.

[136] Véase párr. 6 del comentario.

[137] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 246, documento A/8710/Rev.1, párr. 29.

del artículo 11 de la Convención de Viena, ya que se excluye la adhesión. Esta delegación señaló que probablemente la Comisión no había considerado viable dicho concepto en las relaciones entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. Sin embargo, el proyecto de artículos no parecía excluir por completo la posibilidad de que un Estado sucesor se adhiriera a un tratado firmado pero no ratificado por el Estado predecesor, en una situación en la que sólo pudiera llegar a ser parte en el tratado mediante el mecanismo que figurara en su texto. En el texto y en el comentario del artículo 14 resultaba más objetiva esa situación [138].

Observaciones escritas

149. *Reino Unido.* El Gobierno del Reino Unido indicó que podría agregarse una referencia a la adhesión en consonancia con el apartado *j* del párrafo 1 del artículo.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

150. Siendo así que los términos « ratificación », « aceptación » y « aprobación » son utilizados en el artículo 14, el término « adhesión » no aparece en todo el proyecto de artículos. Es verdad que en el apartado *j* del párrafo 1 se utiliza la palabra « adherirse » pero se trata de una definición del término « reserva » derivada del apartado *d* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena. El Relator Especial estima que sería superfluo incluir una definición de « adhesión » mediante la inserción de la palabra en el apartado *i* del párrafo 1, a menos que se utilizase el término en una de las disposiciones del proyecto de artículos.

APARTADO *j*

151. No se han formulado observaciones.

APARTADO *k*

152. No se han formulado observaciones.

APARTADO *l*

153. No se han formulado observaciones.

APARTADO *m*

154. No se han formulado observaciones.

APARTADO *n*

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

155. *Australia.* La delegación de Australia sugirió que se modificase el apartado *n* del párrafo 1 en la forma siguiente: « se entiende por organización internacional una organización intergubernamental internacional », y dijo que las delegaciones de los Estados que tienen una estructura federal apreciarían la importancia de esta sugerencia [139].

Nigeria. La delegación de Nigeria indicó que quizá convendría agregar el término « internacional » después de las palabras « organización intergubernamental », con el fin de eliminar todas las dudas que pudiera suscitar la expresión cuando es utilizada en el contexto de Estados que tienen una estructura federal [140].

Canadá. La delegación del Canadá se manifestó en favor de la propuesta australiana [141].

Observaciones y propuestas del Relator Especial

156. El Relator Especial no tiene una posición definida en favor ni en contra de la sugerencia hecha por la delegación de Australia, pero duda de que la inserción de la palabra « internacional » después de las palabras « organización intergubernamental » cumpla su propósito.

157. Como se señala en el comentario [142], la definición corresponde a la dada en la Convención de Viena. Por consiguiente, en interés de la uniformidad, el Relator Especial prefiere que se mantenga el apartado *n* del párrafo 1 en su redacción actual.

PÁRRAFO 2

158. No se han formulado observaciones.

Artículo 3. — Casos no comprendidos en el ámbito de los presentes artículos

Observaciones de los gobiernos

Observaciones escritas

159. *Suecia.* El Gobierno sueco dijo que los principios contenidos en este artículo no suscitaban discusión y quizás bastara con referirse a ellos en el comentario. Si se conservaba el artículo quizá debiera cambiarse el título. Después de todo el artículo se refería a casos en que las disposiciones del proyecto eran aplicables, conforme al apartado *a* en cuanto al fondo y conforme al apartado *b* también en cuanto a la forma.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

160. El hecho de que el artículo no suscite discusión no es por sí solo una buena razón para omitirlo. Por otra parte, corresponde al artículo 3 de la Convención de Viena y además es útil para evitar cualquier interpretación errónea que pudiera derivarse de las limitaciones al ámbito del proyecto de artículos. En consecuencia, el Relator Especial propone que se mantenga el artículo.

161. De mantenerse este artículo las observaciones del Gobierno de Suecia respecto al título habrán de ser tenidas en cuenta. En opinión del Relator Especial, el título está condicionado por los casos mencionados en la primera parte del artículo y no por las « cláusulas de salvaguardia » de los apartados *a* y *b*. Desde este punto de vista el título es correcto. En todo caso, en lo que respecta al

[138] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1327.ª sesión, párr. 19.

[139] *Ibid.*, 1319.ª sesión, párr. 2.

[140] *Ibid.*, 1324.ª sesión, párr. 2.

[141] *Ibid.*, párr. 14.

[142] Párr. 8 del comentario.

apartado *a*, el Relator Especial no comparte la opinión del Gobierno sueco. Ese apartado no se refiere a las disposiciones del proyecto de artículos en cuanto tales sino a las normas del derecho internacional que tienen una existencia independiente de los artículos. Por otra parte, en lo que respecta al apartado *b* la observación es atinada y, si este apartado apareciera solo, el título del artículo debería alterarse. No obstante, al redactar el título debe considerarse el artículo en su totalidad y la consideración expuesta en el párrafo anterior parece decisiva.

162. Por las razones que preceden, el Relator Especial propone que se mantenga el texto del artículo y su título.

Artículo 4. — Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

163. Con arreglo al informe de la Sexta Comisión, se mencionó con aprobación el hecho de que el proyecto de artículos tuviera en cuenta los aspectos especiales de la sucesión respecto de los tratados constitutivos de organizaciones internacionales y de los tratados aprobados en organizaciones internacionales y salvaguardara las normas relativas a la condición de miembro y otras disposiciones pertinentes de las organizaciones interesadas. Se expresó la opinión de que en los tratados que entrañasen la condición de miembros en organizaciones internacionales no debía producirse una sucesión apresuradamente pues esa condición podía acarrear obligaciones presupuestarias y de otra índole [143].

Observaciones y propuestas del Relator Especial

164. En este caso ha parecido conveniente y oportuno remitirse al informe de la Sexta Comisión en lugar de tratar de reproducir las observaciones de cada una de las delegaciones.

165. En las observaciones se tiende a aprobar el artículo, y si los gobiernos no formulan observaciones en contrario el Relator Especial propone que se apruebe el artículo en su redacción actual.

Artículo 5. — Obligaciones impuestas por el derecho internacional independientemente de un tratado

Observaciones de los gobiernos

Observaciones escritas

166. *Suecia.* El Gobierno sueco sugirió que, al igual que en el caso del artículo 3, se transfiriese el contenido de este artículo al comentario.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

167. El Gobierno sueco es el único que ha sugerido en sus observaciones una modificación con respecto a este artículo.

168. Sería difícil redactar un comentario adecuado sin tener como base el artículo, y en tal caso sería necesario explicar por qué no se ha incluido en el proyecto de artículos un artículo correspondiente al artículo 43 de la Convención de Viena.

169. Tal vez no sea necesario este artículo, pero el Relator Especial, por las razones expuestas, prefiere que se conserve.

Artículo 6. — Casos de sucesión de Estados comprendidos en los presentes artículos

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

170. *Nigeria.* La delegación de Nigeria dijo que las disposiciones de los artículos 3 a 9 parecían descansar en principios de derecho internacional bien establecidos. Por otra parte, la Comisión había tenido el acierto de formular el artículo 6 de manera que garantizara la licitud de las sucesiones de Estados a las cuales se aplicaba el proyecto de artículos. La delegación de Nigeria añadió que podía admitirse sin dificultades el principio de la movilidad del ámbito territorial del tratado que constituye el objeto del artículo 10, ya que su aplicación dependería necesariamente de la estricta interpretación del artículo 6 [144].

Kenia. La delegación de Kenia expresó dudas acerca de la utilidad del artículo 6 relativo a la licitud de la sucesión, tanto más cuanto que la Comisión había previsto en el artículo 31 las reglas aplicables a los casos de ocupación militar o de ruptura de hostilidades [145].

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La delegación de la URSS hizo observar que el proyecto sólo se aplicaba a los casos de sucesión que ocurrieran conforme al derecho internacional, como se preveía en el artículo 6 [146].

Pakistán. La delegación del Pakistán señaló que el artículo 6 descartaba los tipos de sucesión que no ocurrieran de conformidad con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas. La inclusión de una disposición de esa índole, en apoyo de la solución pacífica de controversias, era de la mayor importancia [147].

Observaciones escritas

171. *Polonia.* El Gobierno de Polonia estimó que las disposiciones del proyecto de artículos podían aplicarse exclusivamente a los casos de sucesión de Estados que se produjeran de conformidad con los principios del derecho internacional y, en particular, con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas. Las disposiciones

[143] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párr. 72.

[144] *Ibid., Sexta Comisión*, 1324.ª sesión, párr. 2.

[145] *Ibid.*, párr. 6.

[146] *Ibid.*, párr. 35.

[147] *Ibid.*, 1325.ª sesión, párr. 19.

de los artículos 6 y 31, en las que se expresaba este concepto, disipaban toda duda en cuanto al alcance de la expresión « sucesión de Estados » y de otras disposiciones del proyecto de artículos. Por lo tanto, era útil mantener esas disposiciones en su forma actual.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido consideró que este artículo era superfluo por las razones dadas en el párrafo 1 del comentario, y que, de incluirse, podría prestarse a diferentes interpretaciones en casos particulares.

Estados Unidos de América. El Gobierno de los Estados Unidos, tras expresar su apoyo a los artículos 1 a 5, dijo que el propósito del artículo 6, de dejar en claro que la sucesión con relación al territorio que no se realizara de acuerdo con los requisitos del derecho internacional no se había de considerar como el tipo de sucesión prevista en el proyecto de artículos, era encomiable. Sin embargo, quedaba el interrogante de si la formulación del artículo lograba el fin propuesto. En la medida en que los artículos imponían obligaciones a los Estados sucesores encaminadas a promover los principios de la Carta de las Naciones Unidas, no había razón para excluir la imposición de tales obligaciones a cualquier Estado que reclamase ser Estado sucesor respecto de un territorio. Así, la disposición del artículo 29 de que una sucesión de Estados no afectaría de por sí a una frontera establecida por un tratado, debería aplicarse en el caso de cualquier cambio territorial. Su aplicabilidad, en realidad, podía ser más necesaria en el caso de un cambio territorial en el que hubiera elementos de ilegitimidad que en casos donde no se cuestionaba la legalidad de la sucesión.

El Gobierno de los Estados Unidos señaló que sería deseable aclarar el artículo 6 a fin de que no cupiera duda de que las obligaciones establecidas en el proyecto de artículos se aplicaban en todos los casos. El artículo podría reformularse a fin de disponer que los derechos conferidos a los sucesores en estos artículos sólo podrían ser ejercidos por los Estados cuya sucesión hubiera tenido lugar de conformidad con el derecho internacional.

El Gobierno de los Estados Unidos indicó también que tal vez fuera aconsejable revisar el comentario. La afirmación de que la Comisión redactaba basada en el supuesto de que las normas que establecía se aplicarían normalmente a los hechos que ocurrieran y a las situaciones establecidas en conformidad con el derecho internacional parecía ser demasiado amplia. Todo el tema de la responsabilidad del Estado, por ejemplo, se relacionaba con reglas aplicables a situaciones en las que había habido una violación del derecho internacional. Al preparar la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas [148], la Comisión se preocupó de formular las normas habituales en las relaciones diplomáticas entre los Estados. Pero al preparar el proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los delitos contra los agentes diplomáticos y otras personas internacionalmente protegidas [149], la Comisión se ocupó de las violaciones de las convenciones diplomáticas de Viena, de otros tratados y de los principios fundamentales del derecho internacional.

[148] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 500, pág. 95.

[149] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 341, documento A/8710/Rev./1, cap. III, secc. B.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

172. En el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, al concluir el debate en la Sexta Comisión, el Presidente de la Comisión de Derecho Internacional hizo notar que ciertas delegaciones habían calificado de esencial al artículo 6, mientras que otras lo habían considerado superfluo, y añadió que, sobre este punto, la Comisión se remitía a las observaciones que los Estados quisieran hacerle llegar [150].

173. Desgraciadamente, las observaciones escritas no han aportado una respuesta clara a la cuestión de si debe mantenerse el artículo 6. Un gobierno ha apoyado el mantenimiento de dicho artículo. Otro ha propuesto que se suprima por innecesario. Un tercer gobierno ha sugerido que se revisara su texto y el del comentario.

174. En opinión del Relator Especial, el artículo 6 debe ser considerado en el contexto del proyecto de artículos en su conjunto, y especialmente del apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2 y de los artículos 10 y 31. En el comentario al apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2 se subraya que la definición de « sucesión de Estados » se refiere exclusivamente a la « *sustitución* de un Estado por otro » [151]. No se indica si este hecho ocurre de manera lícita o ilícita. A los efectos del proyecto de artículos, si la definición de « sucesión de Estados » se mantiene en su forma actual, esta definición, y consiguientemente el proyecto de artículos, se aplicaría con independencia de la legitimidad o ilegitimidad del hecho de la sucesión. En el proyecto de artículos se contempla una « sucesión de Estados » en diversas circunstancias que, de hecho, podrían crearse ilícitamente, por ejemplo, en el caso del traspaso de territorio a que se refiere el artículo 10. Teóricamente, sería posible aclarar el propósito del proyecto de artículos modificando el artículo 2. Por ejemplo, podría modificarse la definición de « sucesión de Estados » para que se refiriera a « la sustitución *legítima...* ». Sin embargo, mediante dicha enmienda se diluiría la intención de referirse exclusivamente al *hecho* de la sustitución, lo que podría causar dificultades en la interpretación y aplicación de la definición.

175. Aunque de la práctica normal de la Comisión podría inferirse el propósito de que los artículos se aplicaran únicamente a hechos ocurridos o a situaciones establecidas de conformidad con el derecho internacional, no sería prudente confiar en esta presunción. Por consiguiente, convendría mantener una disposición expresa como la del artículo 6 [152].

[150] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1328.ª sesión, párr. 12.

[151] Párr. 3 del comentario.

[152] Debe hacerse referencia en este contexto al pasaje del informe de la Sexta Comisión correspondiente a 1973 (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Anexos*, tema 89 del programa, documento A/9334, párr. 68) en el que se alude al artículo 2 del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, preparado por la Comisión de Derecho Internacional en su 25.º período de sesiones (*Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 208, documento A/9010/Rev.1, cap. III, secc. B). Se hacía constar en dicho párrafo que varios representantes habían subrayado la importancia del artículo 2 (correspondiente al artículo 6 del proyecto de 1972 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados) señalando que si se incluía dicha disposición en un proyecto de artículos, debería incluirse también en el otro.

176. Si ha de mantenerse el artículo 6, se plantea la cuestión de si su redacción es la adecuada. ¿Debe excluirse la aplicación de los artículos *in toto* en los casos a que se refiere el artículo o simplemente el disfrute de los beneficios del proyecto de artículos en esos casos, como se sugiere en las observaciones de los Estados Unidos? Esta sugerencia es sin duda interesante, pero hay ciertas consideraciones que inducen a conservar este artículo en su forma actual. Desde el punto de vista negativo, la inaplicabilidad de los artículos a los casos « ilícitos » significaría simplemente que no se aplicarían los artículos en cuanto tales. En la medida en que las normas del derecho internacional consuetudinario se reflejasen en los artículos, se aplicarían dichas normas con independencia de los artículos. Tal vez debería recogerse este punto en el comentario. Por otra parte, hay razones más positivas para excluir los casos « ilícitos » del proyecto de artículos. No parece prudente que la Comisión trate de reglamentar esos casos parcialmente, sin tomar en consideración todas sus consecuencias jurídicas, como sucedería si se aplicaran algunas de las disposiciones del proyecto de artículos pero no otras. Además, en algunos de los artículos no se establece una clara distinción entre la creación de derechos y la imposición de obligaciones. Esos artículos se refieren a la situación jurídica que con respecto a los tratados se deriva de una « sucesión de Estados », es decir a la cuestión de si los tratados continúan o no en vigor. Cabe mencionar, por ejemplo, los artículos 10, 19 y 20. Los artículos 29 y 30 no están redactados de forma que creen expresamente derechos y obligaciones, sino que constituyen exclusiones o cláusulas de salvaguardia. Por consiguiente, en los casos a que hacen referencia los artículos 29 y 30 no parece que la exclusión de la aplicación del proyecto de artículos en su conjunto suponga una diferencia sustancial.

177. A la luz de estas consideraciones, el Relator Especial opina que sería preferible mantener el artículo 6 en su forma actual. Sin embargo, si la Comisión decide adoptar la sugerencia de los Estados Unidos, podría redactarse así:

Los derechos conferidos por los presentes artículos sólo podrán ser ejercidos por el Estado sucesor si la sucesión de Estados ha ocurrido de conformidad con el derecho internacional y, en particular, con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

178. Si se redacta de nuevo el texto del artículo 6 con arreglo a lo sugerido en el párrafo anterior, deberá modificarse su título. Esa modificación podría ser la siguiente: « Limitación al ejercicio de los derechos conferidos por los presentes artículos ».

179. Se modifique o no el artículo 6, el Relator Especial está de acuerdo con las observaciones del Gobierno de los Estados Unidos acerca de la necesidad de aclarar el párrafo 1 del comentario, y propone que se introduzcan las aclaraciones pertinentes.

Artículo 7. — Acuerdos para la transmisión de obligaciones o derechos convencionales de un Estado predecesor a un Estado sucesor

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

180. *Kenia.* La delegación de Kenia, haciendo observaciones sobre el artículo 7, convino con la Comisión en que un acuerdo de transmisión celebrado entre el Estado predecesor y el Estado sucesor no podía ser fundamento de una transmisión de derechos y obligaciones convencionales al Estado sucesor. Esta delegación dijo que, al lograr su independencia, muchos Estados, como Kenia, con justa razón rechazaron acuerdos de este tipo, celebrados en beneficio exclusivo de la Potencia colonial. Las declaraciones unilaterales de intención hechas por estos países estaban más de acuerdo con su nueva condición jurídica de Estados independientes, ya que el nuevo Estado no sucedía en los tratados sino en la capacidad de conducir sus relaciones internacionales y, en consecuencia, de mantener relaciones convencionales con otros países [153].

Zambia. La delegación de Zambia dijo que en el texto de los artículos 7 y 8 se ponía en pie de igualdad a los acuerdos de transmisión y a las declaraciones unilaterales. Aunque admitía, al igual que la Comisión, que para el Estado parte en un tratado celebrado por el Estado predecesor el efecto jurídico de una declaración unilateral era análogo al de un acuerdo de transmisión, la delegación de Zambia desearía, de ser posible, que se estableciera una diferencia entre esas dos formas de actos jurídicos. En efecto, la declaración unilateral era un acto voluntario realizado después de acabada reflexión, mientras que el acuerdo de transmisión podía no haber sido celebrado con plena libertad. Por otra parte, la delegación de Zambia dijo que para que las relaciones convencionales con el otro Estado parte siguieran vigentes, era menester que este último aceptara, por lo menos tácitamente, la aplicación provisional del tratado. El Gobierno de Zambia mantenía provisionalmente en vigor la mayor parte de sus relaciones convencionales por declaración unilateral y aceptación, expresa o tácita, del otro Estado parte. Este método le había parecido preferible al de dar vigencia a un tratado declarado caduco o negociar un nuevo tratado para reemplazarlo [154].

Observaciones escritas

181. *Estados Unidos de América.* El Gobierno de los Estados Unidos dijo que los artículos 7 y 8 podrían aclararse combinando los párrafos 1 y 2 en un solo párrafo que expresara, efectivamente, que no obstante la celebración de un acuerdo de transmisión, o la formulación de una declaración unilateral por el Estado sucesor respecto de la continuación en vigor de los tratados, esos artículos habían de regir los efectos de la sucesión respecto de los tratados en vigor en el territorio, a la fecha de la sucesión. En su redacción actual, el artículo 7 dejaba algunas dudas acerca de su relación con los artículos 35, 36 y 37 de la Convención de Viena, y el artículo 8 planteaba algunos interrogantes respecto del derecho de los actos unilaterales. El examen del comentario de estos artículos, por ejemplo el comentario al artículo 7 [155] y el comentario al artículo 8 [156], reafirmaban la conveniencia de eliminar la incertidumbre sobre esos puntos.

[153] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1324.ª sesión, párr. 7.

[154] *Ibid.*, 1326.ª sesión, párr. 7.

[155] Párrs. 15 a 17 del comentario.

[156] Párrs. 16 y 17 del comentario.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

182. Las observaciones de las delegaciones de Kenia y Zambia no implican modificación alguna del artículo 7, salvo quizás en la medida en que sugieren que podría haber alguna diferencia de tono entre el artículo 7 y el artículo 8 que reflejara una diferencia de actitud política respecto de los acuerdos de transmisión y las declaraciones unilaterales. De establecerse tal distinción, es más oportuno hacerlo en el comentario que en el texto del propio artículo. En lo que concierne al artículo 7, parece que la cuestión queda resuelta en el comentario [157]. En lo que atañe al artículo 8, se examinará más adelante en relación con dicho artículo.

183. Las observaciones del Gobierno de los Estados Unidos afectan a la redacción de ambos artículos, así como a los comentarios. No obstante, conviene examinar cada artículo por separado, en especial porque cada uno se ocupa de una clase diferente de instrumento.

184. Si se modificara el texto del artículo 7 de conformidad con la sugerencia de los Estados Unidos, diría aproximadamente lo siguiente:

No obstante la celebración de un acuerdo entre un Estado predecesor y un Estado sucesor en el que se disponga que las obligaciones o los derechos dimanantes de tratados en vigor respecto de un territorio en la fecha de una sucesión de Estados se transmitirán al Estado sucesor, los efectos de una sucesión de Estados en esos tratados se regirán por los presentes artículos.

185. Es indudable que este texto puede perfeccionarse, pero, en opinión del Relator Especial, tiene la ventaja de que simplifica y aclara el artículo 7 sin pérdida alguna de contenido. En consecuencia, el Relator Especial propone que la Comisión adopte para el artículo 7 un texto que siga en líneas generales la formulación sugerida en el párrafo anterior.

186. Sin embargo, dicha modificación del texto no respondería por completo a las observaciones de los Estados Unidos sobre este artículo. Significaría, por supuesto, que si hubiera discrepancia entre las disposiciones del proyecto de artículos y las de la Convención de Viena relativas a tratados y terceros Estados, se aplicarían las disposiciones del proyecto de artículos sobre el caso especial de la sucesión de Estados. Teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 73 de la Convención de Viena, no cabe poner objeciones de principio a este resultado. Sin embargo, aun cuando el artículo 7 se modifique en la forma propuesta, quizá sea aconsejable precisar en el comentario la situación con respecto a las disposiciones sobre tratados y terceros Estados de la Convención de Viena, en particular los artículos 35, 36 y 37, como se sugiere en las observaciones del Gobierno de los Estados Unidos, ya que en el párrafo 21 del comentario se mencionan expresamente los artículos 42 a 53 de la Convención de Viena. Tal adición al comentario podría hacerse a continuación del párrafo 18, y los párrafos 19 y 20 podrían combinarse en un solo párrafo correspondiente al párrafo único del artículo 7.

Artículo 8. — Declaración unilateral del Estado sucesor relativa a los tratados del Estado predecesor

Observaciones de los gobiernos

187. Véanse las observaciones relativas al artículo 7 [158].

Observaciones y propuestas del Relator Especial

188. Si se modificara el artículo 8 de conformidad con la sugerencia de los Estados Unidos, diría aproximadamente lo siguiente:

No obstante el hecho de que el Estado sucesor haya formulado una declaración unilateral en la que se prevea el mantenimiento en vigor respecto de su territorio de los tratados en que el Estado predecesor era parte respecto de ese territorio en la fecha de la sucesión de Estados, los efectos de la sucesión de Estados en esos tratados se regirán por los presentes artículos.

189. Por razones análogas a las expuestas en el caso del artículo 7, el Relator Especial propone que la Comisión adopte para el artículo 8 un texto a tenor de esta formulación.

190. En lo que respecta a las observaciones de las delegaciones de Kenia y Zambia, el Relator Especial piensa que las diferencias entre los acuerdos de transmisión y las declaraciones unilaterales y las circunstancias en que se hacen quedan suficientemente claras en los comentarios en su forma actual. No obstante, si se desea, podría añadirse una frase al final del párrafo 20 del comentario al artículo 8, en la que se aludiera al párrafo 21 del comentario al artículo 7. Podría decirse que se aplican diferentes consideraciones a una declaración en cuanto acto unilateral y que, en la práctica, es menos probable que tal declaración sea resultado de « coerción » que en el caso de un acuerdo de transmisión. El Relator Especial no es partidario de dicha adición porque no está convencido de que se hayan obtenido acuerdos de transmisión mediante « coerción ».

Artículo 9. — Tratados que estipulan la participación de un Estado sucesor

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

191. *Venezuela.* La delegación de Venezuela dijo que la Comisión había tratado el punto regulado en el artículo 9 de manera equilibrada. Entre los precedentes mencionados se incluía, en el párrafo 9 del comentario, el Acuerdo para resolver la controversia entre el Reino Unido y Venezuela sobre la frontera entre Venezuela y Guyana [anteriormente Guayana Británica], y en el párrafo 12 del comentario la Comisión se había referido a la necesidad de « exigir alguna prueba de la aceptación subsiguiente del Estado sucesor en todos los casos[...] ». La delegación de Venezuela señaló que, sin embargo, la práctica demostraba, por lo menos en un valioso caso de precedente, que ese consentimiento podía darse en el mismo acto de la

[157] Párr. 21 del comentario.

[158] Párrs. 180 y 181 *supra*.

firma, que obligaría y haría parte en el instrumento al futuro Estado sucesor o quizás mediante actos del Estado sucesor que indicaran claramente su intención de seguir obligado por el tratado [159].

Observaciones escritas

192. *Reino Unido.* El Gobierno del Reino Unido dijo que la propuesta de la Comisión en el párrafo 2 del artículo 9 que requería la aceptación expresa por escrito parecía ser indebidamente restrictiva. Debería permitirse el consentimiento tácito para la clase de situación en estudio.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

193. Las observaciones de la delegación de Venezuela y del Gobierno del Reino Unido plantean la misma cuestión con respecto al párrafo 2 del artículo 9. No se impugna en ellas el principio de dicho párrafo, a saber que si un tratado dispone que a raíz de una sucesión de Estados el Estado sucesor será considerado parte en él, esa disposición no obliga automáticamente al Estado sucesor; tampoco se discute la opinión de la Comisión de que sería preferible exigir alguna prueba de la aceptación del Estado sucesor en todos los casos (como se dice en el comentario [160]). Lo que se cuestiona es la necesidad de exigir la aceptación expresa por escrito del Estado sucesor para que éste sea considerado parte en el tratado.

194. Como se indica en el comentario [161], las disposiciones del párrafo 2 pueden aplicarse a diversos casos de sucesión de Estados. En el futuro, es probable que los casos de « Estados de reciente independencia » sean cada vez menos frecuentes. En algunos casos, incluso de « Estados de reciente independencia », tal vez sea útil la continuidad en interés del Estado sucesor, pero la exigencia de una aceptación expresa por escrito podría crear dificultades constitucionales o de otra índole. Lo que realmente importa es que el Estado sucesor tenga libertad para decidir por sí solo si ha de ser considerado o no parte en el tratado. Si la intención de ser parte se genera libremente, el método de dar expresión a dicha intención tiene una importancia secundaria. Ciertamente, podría decirse que una vez que un nuevo Estado controla su propio destino, no debería ponerse trabas a la forma en que exprese su voluntad o sus intenciones.

195. Por otra parte, la analogía entre la posición de un Estado sucesor y la de un « tercer Estado » en el sentido de la Convención de Viena no es del todo adecuada. Si el Estado sucesor fuera considerado siempre como un « tercer Estado » no sería necesario establecer una serie de normas que regularan por separado la « sucesión de Estados en materia de tratados ».

196. Por las razones anteriores, la Comisión tal vez desee reconsiderar su decisión de exigir la aceptación por escrito a los efectos del párrafo 2. Esa exigencia se basaba en la analogía con el artículo 35 de la Convención de Viena. A este respecto, el Relator Especial no formula propuesta alguna, pero quizá la Comisión desee estudiar la posibilidad de adaptar las disposiciones del párrafo 1 del artículo 37 de la Convención de Viena con miras a introducir una mayor flexibilidad en el párrafo 2 del artículo 9. En tal caso, la última cláusula del párrafo 2 podría decir: « si consta que el Estado sucesor tenía la intención de que se le considerara como parte ». Ciertamente, hay otras formas de introducir cierta flexibilidad en el párrafo 2, pero la modificación propuesta dejaría en libertad al Estado sucesor para elegir el medio de hacer constar su intención de que se le considerara como parte en el tratado.

[159] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1327.ª sesión, párr. 20.

[160] Párr. 12 del comentario.

[161] Párrs. 12 y 14 del comentario.

PARTE II

TRASPASO DE TERRITORIO

Artículo 10. — Traspaso de territorio

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

197. *España.* La delegación española dijo que la Comisión podría examinar la posibilidad de extender al artículo 10 la excepción a la continuidad del tratado en el caso en que una sucesión cambiara radicalmente las condiciones de aplicación del tratado, prevista en el artículo 25 y en otros artículos [162].

Nigeria. La delegación de Nigeria dijo que puede admitirse sin dificultades el principio de la « movilidad del ámbito territorial del tratado » que constituye el objeto del artículo 10, ya que su aplicación dependerá necesariamente de la estricta interpretación del artículo 6 [163].

Observaciones escritas

198. *Reino Unido.* El Gobierno del Reino Unido dijo que la referencia a la « administración » iba demasiado lejos y podía crear incertidumbre. El concepto del comentario [164] debería incluirse en el artículo, por ejemplo, comenzando con la cláusula « sin perjuicio de las disposiciones de los presentes artículos », como en el artículo 11. También dijo este Gobierno que en la frase final del apartado *b* se propone aplicar la prueba de compatibilidad que existe en relación con las reservas; ello requería un estudio cuidadoso. Sería preferible hacer una referencia más directa al ejemplo de un tratado cuya intención o redacción reflejara que había de tener un alcance territorial restringido, el que se daba en el comentario [165]. Finalmente, las cuestiones de imposibilidad de ejecución y cambio fundamental de las circunstancias también debían analizarse a este respecto.

Estados Unidos de América. El Gobierno de los Estados Unidos consideró que, en aras tanto de la claridad como de la compatibilidad, convendría reemplazar la frase « bajo la soberanía o la administración de un Estado » por una frase basada en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2, tal como « cuando un territorio de cuyas relaciones internacionales sea responsable un Estado... ».

[162] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1320.ª sesión, párr. 26.

[163] *Ibid.*, 1324.ª sesión, párr. 2.

[164] Párr. 12 del comentario.

[165] Párr. 11 del comentario.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

199. En estas observaciones se plantean cuestiones referentes a tres partes del proyecto de artículo. Serán examinadas una por una, siguiendo el orden del texto.

200. En primer lugar, el Relator Especial estima que la observación del Reino Unido de que el concepto del comentario debería incluirse en el texto del artículo es acertada. Podría interpretarse que el actual contraste entre los artículos 10 y 11 implica que un traspaso de territorio podría tener por efecto la alteración del régimen de fronteras del país con respecto a otros Estados partes en el tratado pertinente, siendo así que el traspaso, como tal, sólo puede afectar al régimen territorial entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. Por estas razones, el Relator Especial propone que al principio del artículo 10 se inserten las palabras « Sin perjuicio de las disposiciones de los presentes artículos ».

201. En segundo lugar, los Gobiernos del Reino Unido y de los Estados Unidos han sugerido cambios en el texto de introducción. Aunque desde puntos de vista diferentes, ambos han criticado la expresión « bajo la soberanía o la administración », y el efecto de ambas observaciones sería poner el artículo 10 en consonancia con lo que a su juicio debería decirse en la definición de « sucesión de Estados » del apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2.

202. Hay, no obstante, una importante diferencia de fondo. Lo sugerido por el Reino Unido limitaría la aplicación del artículo 10 a los territorios que se encuentren bajo la « soberanía » de un Estado. Esa aplicación sería más restringida que la prevista por la Comisión, cuya intención, según se indica en el comentario [166], era abarcar no sólo el territorio que se encontrara bajo la soberanía del Estado predecesor, sino además el territorio que estuviese sometido a una Potencia administradora responsable de sus relaciones internacionales. Si se aceptaran las observaciones del Reino Unido acerca del apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2, la modificación sugerida en el artículo 10 sería una consecuencia lógica [167].

203. En cambio, la sugerencia de los Estados Unidos coincidiría con el propósito de la Comisión expresado en el párrafo 6 del comentario y con la definición de « sucesión de Estados » en su forma actual.

204. Opina el Relator Especial que el ámbito del artículo 10 debería corresponder al ámbito del proyecto de artículos que deriva de la definición de « sucesión de Estados ». Además, como principio en cuanto a la redacción del texto, si se ha definido un término, de ser posible debe emplearse, porque el uso de términos nuevos puede engendrar duda y confusión.

205. Por consiguiente, el Relator Especial propone el siguiente texto de introducción del artículo 10:

> Sin perjuicio de las disposiciones de los presentes artículos, cuando se produzca una sucesión de Estados por traspaso de territorio del Estado predecesor al Estado sucesor.

206. En tercer lugar están las observaciones de España y del Reino Unido referentes a la limitación de la aplicación del apartado *b* expresada en la cláusula « a menos que se desprenda del tratado particular o conste de otro modo que la aplicación del tratado a ese territorio sería incompatible con su objeto y su fin ».

207. La sugerencia de la delegación de España es relativamente sencilla, y se podría recoger agregando al final del apartado *b* unas palabras tomadas del artículo 25, como las siguientes: « o cambiaría radicalmente las condiciones de aplicación del tratado ». El Gobierno del Reino Unido va más allá en sus observaciones. Efectivamente, sugiere que la « prueba de compatibilidad » sea reemplazada por limitaciones basadas en: *a*) el alcance territorial restringido del tratado; *b*) la imposibilidad de ejecución, y *c*) el cambio fundamental de las circunstancias.

208. Cabe señalar de pasada que es probable que resulte difícil aplicar la « prueba de compatibilidad » en determinados casos, y que su existencia hace aconsejable, por no decir imprescindible, la adición de procedimientos satisfactorios para la solución de controversias. Pero lo mismo puede decirse, aunque tal vez en menor medida, de las demás pruebas sugeridas. En opinión del Relator Especial, las dificultades de aplicación no deben considerarse en esta etapa como una consideración a la que hay que supeditarlo todo. Lo importante es que el fondo de la disposición sea correcto, en el sentido de que abarque los tipos de casos que deben exceptuarse de la aplicación del apartado *b*. Otra de las cosas de que hay que cuidar es de que haya un grado razonable de coherencia entre las distintas disposiciones del proyecto de artículos.

209. Por estas razones, el Relator Especial se inclinaría a convenir en lo sugerido por España y a poner el texto del artículo 10 en consonancia con el del artículo 25 (claro está que dando por supuesto provisionalmente que el texto del artículo 25 quedaría tal como está).

210. En cambio, en lo que respecta a la sugerencia del Reino Unido de que se utilice el ejemplo que figura en el párrafo 11 del comentario en lugar de la « prueba de compatibilidad », si bien tendría la ventaja de la certidumbre, no le parece al Relator Especial que abarque todos los casos que pueden presentarse. Por ejemplo, podría haber disposiciones de tratados relativas a residentes del Estado sucesor que evidentemente no fuesen aplicables a residentes del territorio traspasado, y sin embargo las disposiciones del tratado podrían no tener un « alcance territorial restringido », salvo quizás en la medida en que lo implicara a la prueba de residencia. Pero según sea la naturaleza de las obligaciones impuestas por los tratados, un tratado podría ser perfectamente aplicable a residentes del territorio traspasado y otro podría no serlo. Por lo tanto, el Relator Especial, aun considerando un buen ejemplo el del « alcance territorial restringido », no considera que proporcione un criterio satisfactorio.

211. Las cuestiones de la imposibilidad de cumplimiento y del cambio fundamental en las circunstancias suscitan diferentes consideraciones. Existen en este caso normas de derecho internacional que, en términos generales, están enunciadas en los artículos 61 y 62 de la Convención de Viena. Son normas generales aplicables a todos los tratados, hayan sido o no objeto de una « sucesión de Estados ». El Relator Especial duda mucho de que, en lo tocante a determinados casos de sucesión, sea prudente prever especialmente la aplicación de tales normas. Sin

[166] Párr. 6 del comentario.

[167] Véanse las observaciones escritas del Reino Unido acerca del apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2, y las observaciones del Relator Especial (párrs. 103, 111 y 112 *supra*).

perjuicio de las disposiciones especiales del proyecto de artículos, una sucesión de Estados no puede afectar a la aplicación de las normas jurídicas aplicables a todos los tratados. No cabe duda de que la continuación en vigor de los tratados en virtud del proyecto de artículos no puede modificar la naturaleza de los tratados ni, en general, las normas de derecho internacional a ellos aplicables. Si existe alguna duda a este respecto, el Relator Especial sugeriría que la Comisión examinase la posibilidad de preparar un proyecto de artículo adecuado para incluirlo entre las disposiciones generales que aclarase la situación; ese proyecto de artículo podría ser el artículo 4 *bis* o artículo 5 *bis*. El Relator Especial no recomendaría que en el actual proyecto de artículos se tratase de incluir todas las normas pertinentes que contiene la Convención de Viena.

212. Aun reconociendo que la prueba de compatibilidad no es en sí misma enteramente satisfactoria, el Relator Especial, tras haber sopesado las diferentes consideraciones, es partidario de que se la retenga, agregando al final del apartado *b* las siguientes palabras: « o cambiaría radicalmente las condiciones de aplicación del tratado ».

213. Por las razones anteriormente indicadas, el Relator Especial propone el siguiente texto enmendado:

Artículo 10. — Traspaso de territorio

Sin perjuicio de las disposiciones de los presentes artículos, cuando se produzca una sucesión de Estados por traspaso de territorio del Estado predecesor al Estado sucesor*:

a) los tratados del Estado predecesor dejarán de estar en vigor respecto de ese territorio a partir de la fecha de la sucesión; y

b) los tratados del Estado sucesor estarán en vigor respecto de ese territorio a partir de la misma fecha, a menos que se desprenda del tratado particular o conste de otro modo que la aplicación del tratado a ese territorio sería incompatible con su objeto y su fin **o cambiaría radicalmente las condiciones de aplicación del tratado.**

PARTE III

ESTADOS DE RECIENTE INDEPENDENCIA

SECCIÓN 1. — REGLA GENERAL

Artículo 11. — Posición respecto de los tratados del Estado predecesor

Observaciones de los gobiernos

214. Para evitar repeticiones superfluas se remite aquí a las observaciones de los Gobiernos expuestas en una sección del presente informe [168], bajo el título de « El principio de la libre determinación y el derecho relativo a la sucesión en materia de tratados ». No obstante, se resumen aquí las opiniones del Gobierno de Tonga respecto del principio del artículo 11, que no se dieron en la sección citada.

215. *Tonga.* El Gobierno de Tonga se quejó de que la Comisión no había tenido debidamente en cuenta la declaración general de sucesión hecha por Tonga el 18 de junio de 1970 y dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. Sostuvo que la base teórica del artículo 11 no tenía el apoyo de la práctica moderna de los Estados de reciente independencia que habían formulado declaraciones generales de sucesión en los tratados con el propósito de conservar los derechos que los tratados les habían dado, salvo en los casos en que éstos fueran inaplicables en las nuevas circunstancias o entrañasen restricciones fundamentales, y no meramente incidentales, de la soberanía [169]. La Comisión había hecho demasiado hincapié en las cargas, por contraposición a los beneficios, de los tratados, y había obrado equivocadamente al prever únicamente la transmisión de los tratados « reales », manteniendo de ese modo una distinción anticuada entre tratados « reales » y tratados « personales ». Aun respetando el propósito subyacente en la disposición que prevé el derecho de opción de los Estados de reciente independencia a ser considerados partes en los « tratados multilaterales » por medio de una declaración de sucesión, el Gobierno de Tonga afirmó que esto contradecía el principio de reciprocidad que constituía la esencia del derecho de los tratados. El propósito del Gobierno de Tonga al formular esta declaración general no era reclamar libertad para elegir, sino libertad para examinar sus tratados en relación con criterios jurídicos objetivos, y asegurarse de que estaban en vigor. El Gobierno de Tonga interpretaba otras declaraciones generales de sucesión como declaraciones que encerraban un propósito análogo.

El Gobierno de Tonga señalaba después las dificultades que derivaban del derecho de opción. Mientras no se presentase una notificación de sucesión, todos los interesados, tanto los depositarios como los gobiernos extranjeros, tendrían que actuar partiendo del supuesto de que para el Estado de reciente independencia no estaba en vigor ningún tratado en particular. Esto sería sumamente perjudicial en lo relacionado con actividades como las del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o el Comité Internacional de la Cruz Roja. La necesidad de examinar una lista que podría ser de varios centenares de tratados ocasionaría inevitablemente demoras y abriría un paréntesis que no en todos los casos quedaría efectivamente cubierto por los efectos retrospectivos de una notificación de sucesión. Por ejemplo, ¿cuál sería la situación con arreglo al Convenio de Varsovia sobre el transporte aéreo internacional si una aeronave se estrellase después del día de la independencia y antes de la notificación de sucesión? El Gobierno de Tonga creía que el proyecto de artículos debería tender a mantener estable la posición del Estado de reciente independencia en lo tocante a los tratados durante el tiempo suficiente para que pudiera dilucidarse la cuestión [170]. Finalmente, el Gobierno de Tonga creía que su propia experiencia en cuanto a la continuación de las relaciones convencionales daba una mejor orientación con respecto a la práctica jurídica contemporánea que los antiguos casos de la independencia de Bélgica o de Panamá citados por la Comisión.

* Las palabras **en negrilla** constituyen modificaciones del proyecto original o adiciones al mismo.

[168] Véanse párrs. 24 a 30 *supra*.

[169] Documento ILC(XXV)/Misc.2, párr. 7.

[170] *Ibid.*, párr. 12.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

216. Se espera haber expuesto correctamente en el resumen anterior los argumentos del Gobierno de Tonga, cuya exposición se distribuyó a los miembros de la Comisión en junio de 1973. Estos argumentos no se refieren solamente al artículo 11 y al principio en él establecido, sino también a algunos otros artículos, entre ellos los artículos 8, 12, 18 y 22. Por lo que concierne al artículo 11, el Relator Especial no podría aconsejar a la Comisión que actuase conforme a las opiniones del Gobierno de Tonga, prefiriéndolas a la abrumadora mayoría de las expuestas en nombre de Gobiernos de Estados Miembros de las Naciones Unidas. Además, en la actitud del Gobierno de Tonga parece trasparentarse su propia evaluación de su posición de antiguo « Estado protegido », que no es la posición típica de la mayor parte de los territorios antiguamente dependientes. A este respecto, el Relator Especial remite a las observaciones que formuló en la sección del presente informe que trata del principio de la libre determinación y el derecho relativo a la sucesión en materia de tratados [171] y en el estudio del apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2 [172].

217. Aun cuando no propone ningún cambio para el artículo 11, el Relator Especial reconoce que, en algunos casos, la aplicación estricta del principio de la « tabla rasa » podría dar resultados insatisfactorios, incluso desde el punto de vista del Estado de reciente independencia. Por consiguiente, debería tratarse de atenuar todo lo posible esas consecuencias en los artículos subsiguientes, en relación con los cuales se tendrán en cuenta los argumentos aducidos por el Gobierno de Tonga y las observaciones generales del Gobierno de Suecia y de otros Gobiernos de Estados Miembros.

SECCIÓN 2. — TRATADOS MULTILATERALES

Artículo 12. — Participación en tratados en vigor

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

218. *Países Bajos.* La delegación de los Países Bajos se preguntó si no debería hacerse una excepción al principio de la « tabla rasa » en el caso de los tratados normativos concertados por las Naciones Unidas o bajo sus auspicios. Tratados como la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados no habrán sido celebrados por una Potencia extranjera que pudiera haber hecho caso omiso del derecho a la libre determinación. Eran actos normativos emanados de la comunidad internacional con la finalidad de regular las relaciones internacionales en general. Considerar que los Estados recientemente independizados estaban automáticamente obligados por tales Convenciones parecía tan aceptable como considerarlos automáticamente obligados por la costumbre internacional y por los principios generales del derecho internacional. Había por lo menos dos razones para atribuir a dichas Convenciones una condición jurídica especial. La primera consistía en que algunas normas de derecho universales eran esenciales en la sociedad humana, y siempre que las Naciones Unidas lograran crear normas legales de aplicación universal, debía hacerse todo lo posible para consolidarlas. En segundo lugar, el proyecto de artículos debería ser obligatorio para las nuevas entidades jurídicas que pudieran surgir en el derecho internacional. ¿Cómo podrían regularse los derechos y obligaciones de esas entidades si se declaraba desde el principio que las disposiciones previstas no serían obligatorias para ellas? A este respecto, era preciso estudiar más detenidamente la división de las convenciones multilaterales en dos grupos, las de carácter restrictivo y las de carácter más general [173].

Francia. La delegación de Francia dijo que ciertas disposiciones del proyecto tenían un carácter bastante impreciso, tales como las cláusulas que introducían una excepción a las normas propuestas cuando la nueva situación tuviera por efecto transformar radicalmente las obligaciones y los derechos previstos en un tratado [174].

Estados Unidos de América. La delegación de los Estados Unidos manifestó que las restricciones establecidas en el párrafo 3 del artículo 12 en lo que respecta a la adhesión a los tratados restringidos parecían igualmente atinadas. La delegación estadounidense apoyó igualmente el principio de la « tabla rasa » y la aplicación que de él se hacía en los artículos 11 a 25 [175].

Australia. La delegación de Australia dijo que en el artículo 12 se reconocía que podía requerirse el consentimiento de todas las partes para que un nuevo Estado participara en ciertos tratados multilaterales. Pero el artículo no contemplaba la situación que podría plantearse cuando algunas de las partes se opusieran a la notificación de la sucesión y otras la aceptaran. En este caso, aparte de la situación prevista en el párrafo 3, su delegación opinaba que el tratado estaría en vigor entre el nuevo Estado y algunos de los Estados partes, pero no respecto de los demás. Esta delegación recordó los efectos de la decisión de la Corte Internacional de Justicia en el caso relativo a las reservas a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio [176] y la norma adoptada en el artículo 20 de la Convención de Viena de 1969, sobre el derecho de los tratados [177].

Grecia. La delegación de Grecia opinó que en las soluciones propuestas por la Comisión el principio de la « tabla rasa » se consideraba igualmente válido en lo que se refería a los tratados multilaterales, como se indicaba en el artículo 12. A este respecto dicha delegación se preguntaba si en los tratados multilaterales de carácter normativo concertados bajo los auspicios de las Naciones Unidas no estaría justificada la excepción al principio de la « tabla rasa », tanto en interés del nuevo Estado como en el de toda la comunidad internacional. La mayoría de esos tratados habían sido elaborados en armonía con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y cabía conside-

[171] Véanse párrs. 28 a 30 *supra*.

[172] Véanse párrs. 104 a 119 *supra*.

[173] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1317.ª sesión, párrs. 18 a 20.

[174] *Ibid.*, 1318.ª sesión, párr. 15.

[175] *Ibid.*, párr. 18.

[176] Véase C.I.J. *Recueil, 1951*, pág. 15.

[177] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1319.ª sesión, párr. 3.

rarlos en gran medida como codificación del derecho consuetudinario. Además, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y para reforzar el imperio del derecho tenía suma importancia que se reconociera la aplicabilidad de las convenciones normativas, en especial de las que contenían disposiciones de *jus cogens* [178].

España. La delegación de España señaló que la Comisión debía estudiar más a fondo las distintas clases de tratados multilaterales en el contexto de la sucesión de Estados. El párrafo 3 de los artículos 12 y 13 reconocía la existencia de algunos tratados multilaterales restringidos, aunque no les daba ese nombre, lo que obligaba a una redacción un poco retorcida de los apartados *a* y *b* del párrafo 1 del artículo 14 y de otras disposiciones. Convendría, como había sugerido el representante de los Países Bajos, distinguir una categoría de tratados multilaterales « generales », que a juicio de la delegación de España eran aquellos « que versan sobre la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional o cuyo objeto y fin son de interés para la comunidad internacional en su conjunto » [179]. La delegación agregó que había que tener en cuenta también el problema planteado por el representante de Australia respecto al artículo 12, que no preveía el caso en que ciertos Estados partes en un tratado multilateral objetaran a una notificación de sucesión y otros no. Este problema podría resolverse reconociendo la existencia de tres categorías de tratados multilaterales: los tratados multilaterales restringidos, los tratados multilaterales normales y los tratados multilaterales generales. La delegación de España sugirió asimismo que se agregara en el párrafo 2 del artículo 12 la excepción a la continuidad del tratado en el caso en que una sucesión cambiara radicalmente las condiciones de su aplicación, que se hallaba prevista en el apartado *a* del artículo 25 y en otras disposiciones [180].

Cuba. La delegación de Cuba hizo observar que la situación de « tabla rasa » ante la que se hallaba un Estado de reciente independencia respecto de los tratados bilaterales y multilaterales generales concertados por su predecesor no significaba que el Estado de que se tratara no tuviera derecho a ser parte en ellos. En efecto, conforme al artículo 12, un Estado de reciente independencia tenía derecho a ser parte en los tratados multilaterales que estuvieran en vigor respecto del territorio a que se refería la sucesión, pero esto no suponía que pudiera considerarse automáticamente sujeto a las obligaciones de dichos tratados [181].

Ghana. La delegación de Ghana dijo que en lo tocante a la sucesión en tratados multilaterales sería más simple tomar como criterio determinante el vínculo jurídico establecido por el Estado predecesor entre el territorio interesado y los términos del tratado multilateral. Además, era preferible que los nuevos Estados reflexionaran antes de aceptar su sucesión en tratados que entrañaran la condición de miembro de una organización internacional, teniendo en cuenta las diversas obligaciones que esto suponía [182].

Nigeria. La delegación de Nigeria manifestó que los artículos 11 a 25 representaban un equilibrio necesario entre la necesidad de permitir a los nuevos Estados determinar libremente la naturaleza y el contenido de sus relaciones convencionales y el interés que tenía la comunidad internacional en asegurar la estabilidad de esas relaciones. Podía considerarse como excepción al principio de la « tabla rasa » el caso de los tratados normativos celebrados bajo los auspicios de las Naciones Unidas, pues no provenían de Potencias extranjeras sino que constituían actos de la comunidad mundial tendentes a regular las relaciones internacionales. No obstante, la delegación de Nigeria no admitía que se considerara que los nuevos Estados quedaban automáticamente ligados por estos tratados; se debía dar a esos Estados la posibilidad de dar o rehusar su adhesión, en uso de su derecho de libre determinación [183].

Kenia. La delegación de Kenia expuso el criterio de que la excepción mencionada por otras delegaciones, como la de los Países Bajos, relativa a los tratados normativos celebrados bajo los auspicios de las Naciones Unidas había sido rechazada por la Comisión y los países de reciente independencia la habían considerado inaceptable. Estos últimos deseaban participar en la formulación de las normas de derecho internacional y no admitían que un grupo de Estados, que a menudo compartían ideologías e intereses sociales y económicos comunes, legislara para el conjunto de la comunidad internacional; querían ser enteramente libres para decidir a qué tratados multilaterales de carácter general se iban a adherir, lo que no significaba que no estuvieran obligados por el derecho internacional consuetudinario o por los principios generales de derecho internacional [184].

Canadá. La delegación del Canadá dijo que el artículo 12 hacía valer el principio del consentimiento, principio básico en las relaciones convencionales, al estipular que un Estado de reciente independencia sólo podría hacer constar su calidad de parte en un tratado multilateral con el consentimiento de las otras partes, cuando por la naturaleza de dicho tratado se entendiera que ese consentimiento era necesario. Algunas delegaciones habían propuesto que los Estados de reciente independencia quedaran vinculados por los tratados de carácter normativo concertados con los auspicios de las Naciones Unidas. Al parecer esa idea no carecía de fundamento, pero el Gobierno del Canadá desearía examinarla más adelante, especialmente a la luz de las observaciones formuladas por ciertos Estados de reciente independencia [185].

Bélgica. La delegación de Bélgica dijo que en el párrafo 2 del artículo 12, la Comisión parecía haber confundido la noción del objeto y el fin de un tratado con las condiciones que podían imponerse a la admisión de una nueva parte.

[178] *Ibid.*, 1320.ª sesión, párr. 9.

[179] *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia (op. cit.)*, pág. 309, documento A/CONF.39/26, anexo, « Declaración relativa a la participación universal en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados ».

[180] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1320.ª, sesión, párrs. 25 y 26.

[181] *Ibid.*, 1322.ª sesión, párr. 3.

[182] *Ibid.*, párr. 35.

[183] *Ibid.*, 1324.ª sesión, párr. 3.

[184] *Ibid.*, párr. 8.

[185] *Ibid.*, párr. 14.

Podría mantenerse la disposición actual con la adición de la cláusula siguiente: « o cuando éste no está en condiciones de cumplir la condición o las condiciones relativas a la participación ». En cuanto al párrafo 3 del mismo artículo, quizá habría que excluir la posibilidad de que pudiera entrar en vigor un tratado multilateral especial entre el nuevo Estado y sólo algunos de los Estados que ya eran partes en él [186].

Países Bajos. Respondiendo a ciertas observaciones del representante de Kenia, la delegación de los Países Bajos precisó que sólo había querido subrayar el interés general que presentaban para la comunidad internacional las convenciones normativas universales. La Sexta Comisión y la Comisión de Derecho Internacional podrían establecer criterios que permitiesen definir estas convenciones. Podrían incluirse en esta categoría, por ejemplo, las convenciones aprobadas por una abrumadora mayoría de miembros de la comunidad internacional o celebradas con los auspicios de las Naciones Unidas y relativas a cuestiones de interés general y permanente [187].

Zambia. La delegación de Zambia, si bien apoyaba el principio de la « tabla rasa », expresado en el artículo 11, atribuía la importancia debida a la disposición del artículo 12 que permitía a los Estados de reciente independencia participar en tratados multilaterales mediante una notificación de sucesión [188].

Marruecos. Considerando que el proyecto de artículos era satisfactorio en su conjunto, la delegación de Marruecos lamentaba que no previera una excepción al principio de la « tabla rasa » con arreglo a la cual los Estados de reciente independencia fueran automáticamente partes en los tratados multilaterales de carácter normativo, como la Convención de Viena o la convención proyectada sobre la sucesión en materia de tratados. Esto constituía una laguna importante [189].

Observaciones escritas

219. *República Democrática Alemana.* El Gobierno de la República Democrática Alemana dijo que para las disposiciones del párrafo 2 del artículo 12 y del párrafo 2 del artículo 13 parecía necesaria una redacción más clara, conforme a la cual el Estado sucesor no pudiera notificar su participación en un tratado multilateral vigente o aún no en vigor, si el objeto y finalidad del tratado eran incompatibles con la participación del Estado sucesor en dicho tratado. El Gobierno de la República Democrática Alemana no consideraba que la versión actual fuera adecuada para evitar que se pusieran obstáculos arbitrarios a los Estados sucesores para pasar a ser partes en tratados.

Polonia. El Gobierno de la República Popular de Polonia dijo que era muy conveniente establecer un plazo, de 7 o incluso de 10 años, en el cual un Estado de reciente independencia pudiera ejercer su derecho de notificar su sucesión respecto de un tratado multilateral. Así, quedaría en claro cuál era la situación jurídica, al menos a partir de un momento determinado; por ejemplo, otros Estados partes conocerían la fecha a partir de la cual deberían tener en cuenta la posibilidad de la aplicación retroactiva de un tratado respecto de los Estados de reciente independencia. Por otra parte, al expirar el plazo, un Estado de reciente independencia tendría siempre el derecho de adherirse al tratado. El Gobierno agregó que el proyecto no preveía norma alguna tendente a regular la situación jurídica de los demás Estados partes en el tratado multilateral frente a los Estados de reciente independencia en el período comprendido entre la sucesión de Estados y la notificación de la sucesión respecto del tratado (entre otras cosas, habida cuenta de que la notificación de la sucesión tenía efectos retroactivos). Esta cuestión suscitaba algunas dudas, por ejemplo, si del hecho de que, desde el día en que un Estado declaraba su independencia, se quebraba el vínculo jurídico existente entre los demás Estados partes y el territorio de un Estado de reciente independencia dimanaba la terminación de todas las obligaciones convencionales de otros Estados partes respecto de este territorio o si tenían por lo menos la obligación de abstenerse de realizar actos que tendieran a impedir la reanudación de la vigencia del tratado.

Tampoco estaba claro si, a causa del efecto retroactivo de la notificación de sucesión, otros Estados partes podían ser considerados responsables por actos incompatibles con el tratado cometidos después de que un nuevo Estado obtuviera su independencia y antes de la fecha de la sucesión de dicho Estado respecto del Tratado. El Gobierno de Polonia, al igual que otros Estados partes en diversos tratados multilaterales, tenía interés en que estas cuestiones se regularan adecuadamente.

Por último, el Gobierno de Polonia agregó que en el período que transcurría entre la fecha de sucesión de un Estado y la notificación de la sucesión, que a veces era bastante largo, podían presentarse distintas situaciones, por ejemplo, la terminación o suspensión del tratado respecto del Estado predecesor, la terminación total del tratado o la enmienda al mismo, ya fuera respecto de todas las partes o sólo de algunas de ellas (incluido, por ejemplo, el Estado predecesor). El proyecto, en los párrafos 2 y 3 de su artículo 21, abarcaba problemas similares respecto de los tratados bilaterales. Parecía conveniente regular también expresamente estos problemas en relación con los tratados multilaterales.

Suecia. El Gobierno de Suecia declaró que, como la opción de notificar la sucesión respecto de un tratado multilateral general podía causar incertidumbre respecto de la validez de estos tratados para los nuevos Estados, parecía que el establecimiento de un plazo para su ejercicio era un requisito mínimo. Por razones análogas, podría ser conveniente establecer un plazo también para los acuerdos mediante los cuales se sucedían en tratados multiletarales restringidos, conforme al párrafo 3 del artículo 12, y en tratados bilaterales, conforme al artículo 19.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido dijo que aunque la norma propuesta en el párrafo 1 estaba sujeta a las excepciones previstas en los párrafos 2 y 3, estimaba que no se prestaba atención suficiente a la intención de las partes en un tratado determinado. Respecto al párrafo 2, si bien no había oposición a la propuesta de que se pudiera formular una notificación de sucesión, aunque las disposiciones de adhesión a un tratado determinado no abarcaran

[186] *Ibid.*, párr. 24.

[187] *Ibid.*, párr. 40.

[188] *Ibid.*, 1326.ª sesión, párr. 6.

[189] *Ibid.*, párr. 18.

a un Estado de reciente independencia [190], la intención de las partes podría desprenderse tanto de la redacción del tratado como de su objeto y fin.

Estados Unidos de América. El Gobierno de los Estados Unidos apoyó el enfoque general de la parte III del proyecto de artículos, señalando que no obstante podrían introducirse una serie de mejoras. El artículo 12 permitía a cualquier Estado de reciente independencia convertirse en parte de un tratado multilateral previo a la independencia, a reserva de que, entre otras cosas, se cumpliera con el requisito de que la participación del Estado no fuera incompatible con el objeto y el fin del tratado. Un requisito de este tipo era razonable, pero surgía la cuestión de si la prueba que había de hacerse podría precisarse más. Otro interrogante era el de cómo había de determinarse si la sucesión en un tratado era o no compatible con su objeto y fin. Respecto al primer punto, parecería que siempre que un Estado sucesor pudiera adherirse a un tratado, no debería haber dudas razonables sobre su derecho a suceder en el tratado. Si bien ésta parecía una conclusión obvia, podía incluirse en el artículo. Cuando, no obstante, la cuestión de compatibilidad no estuviera clara, y el tratado no contuviera disposiciones para resolver esta situación, podían surgir varios problemas difíciles. Si una de las partes en el tratado objetaba basándose en la incompatibilidad, ¿sería esto suficiente para impedir la sucesión? Si no lo era, ¿producía la objeción el efecto de excluir las relaciones convencionales entre esta parte y el Estado sucesor? También surgían interrogantes de la misma naturaleza respecto de varios otros artículos en los que se encontraba establecido el requisito de compatibilidad con el objeto y el fin: el párrafo 2 del artículo 13, el párrafo 1 del artículo 14 y el apartado *c* del párrafo 2 del artículo 15. El Gobierno de los Estados Unidos consideraba que la Comisión debería tratar de reducir al mínimo este margen de incertidumbre, aunque admitía que algunas cuestiones relativas a la interpretación y aplicación de los artículos debían resolverse sobre la base de las circunstancias de cada caso. El Gobierno de los Estados Unidos manifestó también que varios problemas se complicaban aún más por el hecho de que, al autorizar al nuevo Estado a formular una declaración de sucesión, el artículo 12 no incluía ninguna limitación respecto al tiempo. Un Estado podría hacer tal notificación cinco, diez o veinticinco años después de obtener la independencia, y la declaración tendría efecto retroactivo para el período completo. Los posibles efectos sobre relaciones jurídicas establecidas de largo tiempo atrás eran suficientemente graves como para exigir ciertas medidas de protección. Sería aconsejable establecer un plazo dentro del cual debía ejercerse el derecho de notificar la sucesión. Este plazo debería ser de una duración tal que diera al nuevo Estado tiempo suficiente para proceder a un examen de los tratados multilaterales probablemente aplicables, pero no tan largo que menoscabara seriamente los derechos privados o los derechos de otros Estados partes en el tratado por el efecto retroactivo de la notificación. Un plazo de tres años parecía suficiente para que el nuevo Estado tomara una determinación sin ser tan largo como para que los litigantes privados o un tribunal, por ejemplo, no pudiesen aplazar una decisión en espera de la aclaración acerca de la aplicabilidad de un tratado. A este respecto, una medida adicional de protección sería prever que los plazos de prescripción adquisitiva o liberatoria no correrían respecto de las reclamaciones que entrañaran la aplicabilidad de un tratado durante ese plazo de tres años.

[190] Párr. 8 del comentario.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

220. Las observaciones de delegaciones y gobiernos se han expuesto por extenso debido a la importancia tanto del artículo como de las observaciones. Las cuestiones planteadas pueden ser clasificadas en seis grupos:

a) Tratados normativos;

b) Plazos;

c) Régimen transitorio;

d) Fundamentos para la excepción de la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 12;

e) Objeciones a una notificación de sucesión;

f) Terminación, suspensión de la aplicación o enmienda del tratado antes de la notificación de sucesión (véase artículo 21, párrafos 2 y 3).

a) *Tratados normativos*

221. Antes de exponer sus propias observaciones, el Relator Especial desea recordar la declaración formulada por el Presidente de la Comisión al finalizar el debate de la Sexta Comisión en el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General. Dijo que, a propósito del artículo 12, muchas delegaciones habían planteado la cuestión de si convenía aplicar el principio de la continuidad en el caso de los tratados normativos generales. La Comisión había estudiado detenidamente esta cuestión y había llegado a la conclusión de que la aplicación del principio de la continuidad no tenía apoyo en la práctica, lo que llevaba a preguntarse si la práctica existente debía ser considerada correcta. La Comisión había opinado que, como los demás Estados no están obligados a ser parte en los tratados normativos generales, habría sido contraria a la justicia y a la equidad la imposición de una obligación de esta especie a los Estados de reciente independencia. Agregó que esta conclusión parecía razonable: por ejemplo, es muy comprensible que un nuevo Estado, al estimar que tiene sobrados problemas que resolver, no quiera obligarse por un tratado relativo a la utilización del espacio ultraterrestre [191].

222. En el comentario al artículo 11 [192], la Comisión examina la cuestión de si un Estado de reciente independencia debe considerarse automáticamente sujeto a las obligaciones de los tratados multilaterales de carácter normativo concertados por su predecesor y aplicables respecto del territorio de que se trate. La conclusión a que se llega es que la práctica de los Estados parece oponerse inequívocamente a la tesis de que el Estado de reciente independencia « tiene el deber de considerarse obligado por un tratado legislativo general aplicable con respecto a

[191] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1328.ª sesión, párr. 13.

[192] Párrs. 8 a 14 del comentario.

su territorio antes de la independencia » [193]. No obstante, esta conclusión se basa en gran medida en la práctica de los depositarios. Sin que ello signifique subestimar la importancia de esta práctica, cabe decir que los depositarios ejercen una función administrativa, y que decidir cuestiones jurídicas difíciles o discutidas no forma parte de sus funciones. Como dice claramente el párrafo 2 del artículo 77 de la Convención de Viena, toda discrepancia entre un Estado y el depositario acerca del desempeño de las funciones de éste debe señalarse a la atención de los Estados signatarios y de los Estados contratantes o, si corresponde, del órgano competente de la organización internacional interesada. La práctica de los Estados en lo que respecta a los Convenios de Ginebra de la Cruz Roja es contradictoria. Como se indica en el comentario, muchos Estados han notificado su aceptación de los Convenios de Ginebra mediante una declaración de continuidad, y algunos han utilizado una terminología que indica que reconocen una obligación de aceptar los Convenios como sucesores en las ratificaciones de sus predecesores. En cambio, un número casi igual de nuevos Estados no han reconocido ninguna obligación dimanada de sus predecesores, y han pasado a ser partes depositando instrumentos de adhesión [194].

223. A la luz de ejemplos como éste no se puede decir que la práctica de los Estados sea uniforme, pero cabe admitir que la práctica de los depositarios y de los Estados se opone a la tesis de que « el Estado de reciente independencia tiene el deber de considerarse obligado por un tratado legislativo general aplicable con respecto a su territorio antes de su independencia ». Sin embargo, esta afirmación se refiere a la existencia de un « deber » del Estado de reciente independencia de considerarse obligado; no impide seguir examinando la naturaleza del derecho de opción del Estado de reciente independencia entre continuar o no continuar participando en determinadas clases de tratados multilaterales. Teóricamente, la opción podría adoptar la forma de una decisión de aceptar la condición de parte en un tratado mediante una notificación de sucesión o de una decisión de poner término a dicha condición mediante una notificación de cesación, partiendo del supuesto en este último caso de que después de la fecha de la sucesión de Estados el Estado de reciente independencia fuese considerado parte en el tratado.

224. El proyecto de artículos prevé la primera forma de opción, esto es, el derecho a optar por la participación. A la luz de las observaciones expuestas, tal vez la Comisión desee examinar si, sopesadas todas las razones, sería satisfactorio prever la segunda forma de opción: el derecho a optar por la no participación.

225. Se ha hecho ver la difícil situación jurídica que podría crear una demora en la notificación (especialmente una demora larga) en el caso de ciertos tipos de tratados multilaterales, y también se han señalado las dudas y la confusión a que podrían dar origen los efectos retroactivos de una notificación de sucesión de Estados. Cabe preguntarse si la creación de esa situación jurídica dudosa beneficia al Estado de reciente independencia o a la comunidad internacional, especialmente en el caso de tratados normativos como las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas, sobre relaciones consulares y sobre el derecho de los tratados, para no mencionar tratados como los destinados a garantizar un trato humanitario en época de guerra, a limitar el desarrollo de armas de destrucción masiva o a facilitar el salvamento y devolución de astronautas, etc. Por otra parte, es difícil imaginar qué cargas inaceptables representaría para un Estado de reciente independencia la participación en esos tratados. Si un tratado le causara un verdadero perjuicio, el Gobierno del Estado de reciente independencia lo advertiría inmediatamente y estaría en libertad de poner fin a su participación si ése fuera su deseo. Si las cargas fueran de hecho demasiado onerosas, no cabe duda de que el Estado de reciente independencia no vacilaría en hacer uso de su derecho de opción para no seguir siendo parte en el tratado. Además, la tarea administrativa de examinar los tratados multilaterales en que podría ser parte el Estado de reciente independencia no sería más pesada en el caso del derecho a optar por liberarse de las obligaciones del tratado que en el del derecho a optar por la participación. Por otra parte, la ventaja general del derecho de optar por la no participación estribaría en que constituye un factor que podría favorecer la continuidad y la estabilidad en las relaciones convencionales en un sector en que son sumamente convenientes en interés de la cooperación y de la paz y la seguridad internacionales.

226. Sin embargo, cabría oponer ciertas objeciones a la idea de dar al derecho del Estado de reciente independencia la forma de una opción a poner fin a su participación en cierta clase de tratados multilaterales. Una posible objeción es que una opción en esa forma entrañaría obligaciones convencionales para el Estado de reciente independencia antes de que éste tuviera oportunidad de estudiar sus consecuencias. Esto podría obligar al Estado a examinar apresuradamente su posición antes de haber tenido tiempo para organizar como es debido sus servicios administrativos. Por otra parte, cabe sostener que conviene que la posición del Estado de reciente independencia respecto de los tratados se aclare lo antes posible, y que una opción como la prevista en el artículo 12 (en conjunción con el artículo 18) tendería a fomentar las demoras.

227. Otra objeción posible es la referente a la dificultad de identificar y definir los tratados multilaterales « normativos ». ¿Qué es un tratado « normativo »? Una respuesta, sugerida por la delegación de España, es que un tratado normativo es un tratado que versa sobre la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional o cuyo objeto y fin son de interés para la comunidad internacional en su conjunto. Ya se llame a esa clase de instrumentos tratados multilaterales « generales » o tratados multilaterales « normativos », opina el Relator Especial que, aun cuando la intención es bastante clara, esa amplia definición sería demasiado vaga para que se la incluyera en una convención. En realidad, el concepto de tratados « normativos » induce por sí mismo a confusión y es científicamente inexacto. Los tratados pueden codificar el derecho internacional consuetudinario ya existente, y en tal caso no « crean » derecho, o bien pueden crear « nuevo derecho », y entonces obligan a las partes y no crean como tales un nuevo derecho internacional consuetudinario. Lo que suele entenderse por tratado « normativo » es, por

[193] Párr. 14 del comentario.

[194] Párr. 10 del comentario.

supuesto, un tratado de carácter híbrido que contiene elementos de codificación y de desarrollo progresivo. Pero como se ha señalado en el comentario [195], esos tratados pueden contener disposiciones « puramente contractuales », tales como, por ejemplo, una disposición relativa a la solución judicial obligatoria de los litigios.

228. A la luz de consideraciones como las expuestas, el Relator Especial ha llegado a la conclusión de que no sería posible dar una definición satisfactoria y viable de tratados « generales » o « normativos » si no es por el sencillo procedimiento de hacer aplicable la disposición a todos los tratados multilaterales que no sean aquellos a que hace referencia el párrafo 3 del artículo 12. Sólo parece haber otra posibilidad: prever algún criterio o método para identificar los tratados « normativos ». Por ejemplo, la disposición podría hacerse aplicable a todos los tratados multilaterales en que las partes (signatarios) pasen de cierto número, o a todos los tratados multilaterales adoptados en el seno o bajo los auspicios de las Naciones Unidas. También podría hacer una lista el Secretario General, un comité establecido por la Asamblea General o la propia Asamblea General. Hay una gran variedad de medios pero el Relator Especial no cree que sea provechoso examinarlos detenidamente en esta etapa.

229. Aunque en el caso de los tratados multilaterales « normativos » la doctrina de la continuidad resulta muy atractiva, a juicio del Relator Especial, los argumentos en favor de esa doctrina no pesan tanto como para inducir a recomendar que la Comisión altere el principio expresado en el artículo 12. No obstante, el Relator Especial sugiere que se trate la cuestión en el comentario al artículo 12, teniendo en cuenta las observaciones precedentes y las deliberaciones de la Comisión.

b) *Plazos*

230. En sus observaciones escritas, los Gobiernos de Polonia, Suecia y los Estados Unidos han dicho que debería fijarse un plazo para hacer una notificación de sucesión [196]. En las observaciones de Suecia se señala asimismo que este problema se plantea en relación con el párrafo 3 del artículo 12 y con el artículo 19.

231. Las consecuencias de la suspensión de los derechos y obligaciones convencionales para los Estados de reciente independencia mientras no se haga la notificación de sucesión, unidas a los efectos retroactivos de la notificación, tienen forzosamente que crear un período de duda e incertidumbre jurídicas. Estas consecuencias se podrían hacer más tolerables para los Estados interesados si se pusiese un límite concreto a la duración del período de incertidumbre. Como dijo el Gobierno de Polonia, si se estableciera un plazo en el cual un Estado de reciente independencia pudiera ejercer su derecho de notificar su sucesión respecto de un tratado multilateral, quedaría en claro cuál es la situación jurídica, al menos a partir de un momento determinado; por ejemplo, otros Estados partes conocerían la fecha a partir de la cual deberían tener en cuenta la posibilidad de la aplicación retroactiva de un tratado respecto de los Estados de reciente independencia. En las observaciones de los Gobiernos de Suecia y de los Estados Unidos el razonamiento es análogo y al Relator Especial le parece acertado.

232. Aun cuando la fijación de plazos a la acción de Estados soberanos suele ser objeto de desaprobación, no es ni mucho menos infrecuente cuando puede ejercerse un derecho de opción o ha de hacerse una notificación. Se hallará un ejemplo en el párrafo 5 del artículo 20 de la Convención de Viena, en virtud del cual se considerará que una reserva ha sido aceptada si no se ha formulado ninguna objeción en el plazo de 12 meses.

233. A los efectos de la notificación de sucesión prevista en el artículo 12, el Gobierno de Polonia piensa en un plazo de siete o incluso diez años, mientras que el Gobierno de los Estados Unidos sugiere un período de tres años. Sea cual fuere el período que se elija, parece atinado el criterio sugerido por el Gobierno de los Estados Unidos, que es el siguiente:

> Este plazo debería ser de una duración tal que diera al nuevo Estado tiempo suficiente para proceder a un examen de los tratados multilaterales probablemente aplicables, pero no tan largo que menoscabara seriamente los derechos privados o los derechos de otros Estados partes en el tratado por el efecto retroactivo de la notificación.

Cabe discutir si, sobre la base de estas consideraciones, es suficientemente largo un plazo de tres años y el Relator Especial preferiría no expresar al respecto un parecer definitivo, pero ese plazo puede ser un punto de partida adecuado para las deliberaciones de la Comisión.

234. Si la Comisión decide no adoptar una fórmula de opción por la discontinuidad para el párrafo 1 o establecer alguna disposición análoga para los tratados multilaterales de carácter « normativo », puede preverse un plazo mediante una simple enmienda. Por las razones antedichas, y con carácter provisional, el Relator Especial propone el siguiente texto enmendado para el párrafo 1 del artículo 12:

> 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3, un Estado de reciente independencia podrá, mediante una notificación de sucesión **hecha dentro del plazo de [3] años contados a partir de la fecha de la sucesión de Estados** *, hacer constar su calidad de parte en cualquier tratado multilateral que **en esa fecha estuviera** en vigor respecto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

Claro está que si la Comisión tomase una decisión diferente se necesitarían enmiendas más radicales.

235. En relación con los plazos, también dijo el Gobierno de los Estados Unidos que una medida adicional de protección sería prever que los plazos de prescripción adquisitiva o liberatoria no correrían respecto de las reclamaciones que entrañaran la aplicabilidad de un tratado durante ese plazo de tres años. Aunque a primera vista esta sugerencia parece eminentemente equitativa y razonable, crea difíciles y complicados problemas que, en el contexto del actual proyecto de artículos, podrían implicar una serie de disposiciones que no guardaría proporción con la magnitud de las dificultades o las injusticias que pudieran producirse.

236. Probablemente, el propósito sería proteger al demandante privado contra plazos de prescripción adquisi-

[195] Párr. 8 del comentario al artículo 11.

[196] Véase párr. 219 *supra*.

* Las palabras **en negrilla** constituyen modificaciones del proyecto original o adiciones al mismo.

tiva o liberatoria establecidos en la legislación interna de un Estado, y no tratar de resolver el problema en el plano internacional, en el cual normalmente no existen esos plazos. No obstante, claro está que se dan casos en que en los propios tratados multilaterales se fijan plazos dentro de los cuales hay que actuar, y puede plantearse la cuestión de si esos plazos deben correr mientras el tratado en cuestión está en suspenso entre el Estado de reciente independencia y otro Estado parte en el tratado, en espera de la notificación de sucesión. Puede darse una situación en la cual haya expirado el plazo antes de la fecha de la notificación de sucesión y con todo la expiración del plazo opere en contra del otro Estado parte por virtud de los efectos retroactivos de la notificación. Tales casos serán raros y las consecuencias efectivas para los Estados interesados dependerían de las disposiciones de los tratados. Aunque pueden preverse casos de dificultades potenciales, el Relator Especial no cree que sea posible establecer una disposición general que abarque todos los tratados multilaterales.

237. Algo parecido puede decirse de los plazos de prescripción adquisitiva o liberatoria establecidos en virtud de la legislación interna de un Estado. Hay, no obstante, el factor adicional de que la suspensión de esos plazos requeriría leyes a tal efecto. El Relator Especial duda de que sea factible imponer a los Estados de reciente independencia la promulgación de tales leyes, aunque teóricamente la promulgación de la legislación necesaria podría establecerse como condición previa del ejercicio del derecho a hacer una notificación de sucesión.

238. Aun cuando no ve la posibilidad de redactar una disposición que recoja la sugerencia del Gobierno de los Estados Unidos, el Relator Especial estima que es un argumento bastante sólido en pro del establecimiento del plazo más breve posible para hacer una notificación de sucesión.

c) *Régimen transitorio*

239. Entre la fecha de la sucesión de Estados y la de la notificación de sucesión habrá un período intermedio, con arreglo a las disposiciones de los artículos 12 y 18 en su redacción actual. En el caso de un tratado multilateral determinado puede producirse un vacío jurídico entre el Estado de reciente independencia y cualquier otro Estado parte en el tratado. Aun en el mejor de los casos, como ha señalado el Gobierno de Polonia, la situación no es clara. ¿Qué obligación, de haber alguna, tendrá otro Estado parte de respetar las disposiciones del tratado con respecto al Estado de reciente independencia mientras no se haga la notificación de sucesión? ¿Podrá verse expuesto a que se le acuse de violación del tratado por su conducta en el período intermedio en que el Estado de reciente independencia no tenía obligación alguna, y el otro Estado no sabía si iba a hacerse o no una notificación de sucesión? Es éste un dilema que se crea para el otro Estado parte y no para el Estado de reciente independencia, porque este último podría evitar consecuencias embarazosas para él recurriendo a lo previsto en el apartado *c* del párrafo 2 del artículo 18. Podría evitar los efectos retroactivos y las consecuencias de su propia conducta en el período anterior a la fecha de la notificación de sucesión especificando como fecha a partir de la cual se considerará en vigor el tratado una fecha ulterior a la de la sucesión de Estados.

240. A menos que el análisis precedente adolezca de algún defecto, las disposiciones del párrafo 1 del artículo 12, unidas a las del artículo 18, darían por resultado no sólo un régimen transitorio de incertidumbre mientras no se hace la notificación de sucesión sino además una desigualdad jurídica entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte en el tratado multilateral. Estas consecuencias se podrían evitar si se adoptase para el párrafo 1 del artículo 12 una disposición de « opción por la discontinuidad » en vez de una disposición de « opción por la participación ». Pero la Comisión podría preferir mantener el principio del párrafo 1 y buscar alguna otra solución para los problemas planteados por el Gobierno de Polonia, o bien aceptar la aparente desigualdad como consecuencia inevitable de la posición especial del Estado de reciente independencia.

241. En el contexto del artículo 12 no viene a la mente ninguna solución sustitutiva, aunque podría ser de utilidad una disposición por el estilo de la que figura en el artículo 18 de la Convención de Viena, esto es, que impusiera al Estado de reciente independencia y a las partes en el tratado alguna forma de obligación de buena fe en espera de la notificación de sucesión. Se facilitaría la aplicación práctica de tal disposición si existiese una plazo razonable para hacer la notificación.

242. También podrían equilibrarse más las cosas modificando los efectos retroactivos de una notificación de sucesión, pero esta cuestión será examinada en relación con el artículo 18, donde figura la disposición. El Relator Especial no tiene ninguna propuesta concreta que formular en esta etapa, salvo la de que la Comisión preste atenta consideración a los problemas anteriormente mencionados, con miras a encontrar soluciones que no sólo estén de acuerdo con la práctica pasada, sino que además aseguren disposiciones equitativas y viables para el porvenir.

d) *Fundamentos para la excepción de la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 12*

243. Del comentario al artículo 12 [197] se desprende que la Comisión ha pensado en tres condiciones para el ejercicio del derecho previsto en el párrafo 1 del artículo 12. Tales condiciones están fijadas en el artículo 4 y los párrafos 2 y 3 del artículo 12. No es necesario referirse de nuevo al artículo 4 o al párrafo 3 del artículo 12, pero algunas de las observaciones formuladas afectan al párrafo 2 de este último artículo. Estas observaciones son las de las delegaciones de España, Bélgica y (tal vez) Francia, así como las de los Gobiernos de la República Democrática Alemana, el Reino Unido y los Estados Unidos. Sin hacer ninguna sugerencia concreta, en las observaciones de Francia y la República Democrática Alemana se ha criticado la redacción del texto, tachándola de poco clara o imprecisa. La delegación de España sugirió que se extendiera la excepción a la continuidad a los casos en que una sucesión cambiara radicalmente las condiciones de aplicación del tratado (precisamente el texto criticado por la delegación francesa). La delegación de Bélgica sugirió que se agregasen las palabras « o cuando éste no está en condiciones de cumplir la condición o las condiciones relativas a la participación ». El Gobierno del Reino Unido estimó que no se

[197] Párrs. 10, 11 y 12 del comentario.

prestaba atención suficiente a la intención de las partes, y que, por lo que respecta al párrafo 2, la intención de las partes podría desprenderse tanto de la redacción del tratado como de su objeto y fin. El Gobierno de los Estados Unidos sugirió que en el texto se podría aclarar que siempre que un Estado sucesor pueda adherirse a un tratado tiene derecho a suceder en el tratado.

244. A la luz de las observaciones anteriores, parece que el criterio de compatibilidad es aceptable y se debe retener. Si se ha de introducir alguna aclaración, debería hacerse agregando una cláusula a la ya bien conocida fórmula y no alterándola. Es evidente que puede haber dificultades para aplicar la fórmula, pero también esto indica que se necesitan medios satisfactorios para la solución de controversias.

245. El Relator Especial ha estudiado detenidamente las cuatro sugerencias concretas de enmienda del párrafo 2 y tratará de indicar sus conclusiones brevemente. La de Bélgica atañe precisamente a la cuestión tratada en el comentario [198] y, habida cuenta de ese comentario, se halla adecuadamente resuelta en el texto tal como está redactado. El Relator Especial no ha podido imaginar un caso en que pudiera sostenerse que la sucesión de un Estado de reciente independencia con derecho a adherirse a un tratado es incompatible con el objeto y el fin del tratado. Por consiguiente, se mostraría reacio a sobrecargar el texto con una enmienda que recogiera lo sugerido por el Gobierno de los Estados Unidos. En cuanto a la sugerencia española, el caso tratado en el artículo 12 es diferente del previsto en el artículo 25 (Estados de reciente independencia formados de dos o más territorios) o en el artículo 10 (Traspaso de territorio), y el Relator Especial no está convencido de que deba añadirse al artículo 12 la cláusula propuesta. Si la Comisión opinase de manera diferente, podría resolverse la cuestión agregando al párrafo 2 las siguientes palabras: « o esa participación tenga por efecto cambiar radicalmente las condiciones de aplicación del tratado ».

246. La sugerencia del Gobierno del Reino Unido es menos clara que las mencionadas en el párrafo anterior. El deseo de dar efecto a la intención de las partes es comprensible, pero no está clara la naturaleza de la intención que prevería el Gobierno del Reino Unido. ¿Significa esta sugerencia que un Estado de reciente independencia no debería tener derecho a hacer una notificación de sucesión respecto de un tratado multilateral si del texto del tratado se desprende que la intención de las partes es excluir su sucesión? De ser así, tales casos estarían cubiertos por las palabras « en virtud de las estipulaciones del tratado » que figuran en el párrafo 3, y no parecería necesaria otra disposición. Tal vez los debates aclaren el contenido de esta sugerencia, pero actualmente el Relator Especial no considera necesario formular propuesta alguna para darle efecto.

e) *Objeciones a una notificación de sucesión*

247. La cuestión de los efectos de una objeción a una notificación de sucesión ha sido planteada por las delegaciones de Australia y España y por el Gobierno de los Estados Unidos en relación con el párrafo 2, y por la delegación de Bélgica en relación con el párrafo 3. Conviene examinar primero las observaciones de esta última delegación.

248. Por lo que respecta al párrafo 3, la delegación de Bélgica dijo que quizás no habría que excluir la posibilidad de que un tratado multilateral especial pudiera entrar en vigor entre el nuevo Estado y sólo una fracción de los Estados que ya son parte en él. No obstante, le parece al Relator Especial que esa posibilidad sería contraria al propósito del párrafo 3, cuyos efectos deberían mantenerse tal como están.

249. La primera de las cuestiones mencionadas *supra* es más complicada. Efectivamente, las delegaciones de Australia y España sugirieron que, en los casos en que, por razón de la incompatibilidad prevista en el párrafo 2, algunas partes opongan objeciones a una notificación de sucesión y otras no, el tratado debería considerarse en vigor entre el Estado de reciente independencia y estas últimas, pero no entre ese Estado y las primeras. A este respecto, se hizo referencia al artículo 20 de la Convención de Viena, que proporciona un precedente para tal diferenciación.

250. El Gobierno de los Estados Unidos planteó la cuestión en una forma un tanto diferente, preguntándose cómo se determinará si la sucesión en un tratado es o no compatible con su objeto y fin. Suponiendo por el momento que no existe un procedimiento satisfactorio para determinarlo, ¿cuál sería el efecto de una objeción por razones de incompatibilidad? ¿Impediría esa objeción la sucesión, o, de no impedirla, produciría el efecto de excluir las relaciones convencionales entre el Estado parte que formula la objeción y el Estado de reciente independencia? Señaló asimismo el Gobierno de los Estados Unidos que también surgen problemas de la misma naturaleza con respecto al párrafo 2 del artículo 13, al párrafo 1 del artículo 14 y al apartado *c* del párrafo 2 del artículo 15, en que se encuentra establecido el requisito de la compatibilidad. Por lo que atañe al apartado *c* del párrafo 2 del artículo 15, parece que los problemas están resueltos en el sentido del artículo 20 de la Convención de Viena en virtud de las disposiciones del párrafo 3 del artículo 15 del proyecto. El párrafo 1 del artículo 14 depende de los artículos 12 y 13. Por consiguiente, los problemas se plantean realmente respecto de estos dos últimos artículos, y sólo indirectamente respecto del artículo 14.

251. Actualmente no está previsto un sistema de « objeciones » a los efectos de los artículos 12, 13 ó 14. Tampoco existe disposición alguna referente a la solución de controversias que pudieran surgir en cuanto a la aplicación de estos artículos. Al Relator Especial no le atrae mucho la idea de introducir un sistema de objeciones que permita a otro Estado parte en un tratado multilateral impedir la participación de un Estado de reciente independencia en casos en que la participación no está limitada por la naturaleza misma del tratado (esto es, como se prevé en el párrafo 3 del artículo 12 o del artículo 13). Si se diese a otro Estado parte el derecho de impedir que el tratado entre en vigor entre él mismo y el Estado de reciente independencia formulando una objeción, teóricamente por lo menos, se privaría al Estado de reciente independencia de la libertad de opción que se pretende darle en el proyecto de artículos. Cualquier otro Estado parte, por lo

[198] Párr. 11 del comentario.

que a él mismo se refiere, estaría en libertad de frustrar la decisión del Estado de reciente independencia de ese otro Estado.

252. La situación prevista en el párrafo 2 de los artículos 12 ó 13 no es exactamente la misma que en el caso de las reservas, pues en el primero se trata de saber si la participación es compatible con el objeto y el fin del tratado mientras que en el segundo la compatibilidad se refiere a la reserva. Si un Estado decide formular una reserva a un tratado corre el riesgo de que otros Estados la consideren inaceptable. De ello no se sigue que deba darse a los Estados el derecho de decidir que la participación de un Estado de reciente independencia en un tratado es inaceptable. Tal resultado sería contrario a la finalidad general de los artículos de la parte III del proyecto.

253. Por estas razones, el Relator Especial aconseja que la Comisión renuncie a introducir un sistema de objeciones a efectos de los párrafos 2 ó 3 de los artículos 12 y 13. Por desgracia, este consejo, si se admite, no resolverá el problema fundamental de las discrepancias que puedan surgir en la aplicación de cualquiera de esos párrafos. En tales circunstancias, a juicio del Relator Especial, lo más prudente sería buscar los medios adecuados para resolver las discrepancias que puedan surgir respecto de la aplicación de los artículos 12 ó 13 (o 14).

f) *Terminación, suspensión de la aplicación o enmienda del tratado antes de la notificación de sucesión (véase artículo 21, párrafos 2 y 3)*

254. En sus observaciones escritas el Gobierno de Polonia ha indicado que en el caso de los tratados multilaterales deberían regularse expresamente los problemas derivados de la terminación o suspensión del tratado respecto del Estado predecesor, la terminación total del tratado o la enmienda del mismo, ya sea respecto de todas las partes o sólo de algunas de ellas (incluido, por ejemplo, el Estado predecesor). El Gobierno señaló que los párrafos 2 y 3 encerraban problemas similares respecto de los tratados bilaterales.

255. La Comisión ha reconocido, en lo que concierne a los tratados bilaterales, que la cuestión no tiene gran importancia [199]. El Relator Especial opina que su importancia no es mayor en el caso de los tratados multilaterales. Como el proyecto está ya recargado de detalles, de no ser indispensables, no deberían agregarse precisiones de este género. Es sumamente dudoso que sean necesarias en el caso de los tratados multilaterales, habida cuenta de las disposiciones de los artículos tal como están redactados. El derecho del Estado sucesor a hacer una notificación de sucesión respecto de un tratado multilateral depende de que ese tratado estuviera en vigor respecto del territorio a que se refiere la sucesión de Estados en la fecha de esa sucesión. Por lo que concierne al derecho a hacer una notificación de sucesión, nada tiene que ver lo que suceda después. Una vez hecha una notificación, el tratado se considerará en vigor para el Estado sucesor a partir de determinada fecha. En el caso de un tratado multilateral, esto debe significar el tratado y sus disposiciones en la forma en que existieran en esa fecha. El hecho de que el tratado se considere en vigor a partir de determinada fecha tendrá también la consecuencia de que después de esa fecha ese tratado surtirá para el Estado sucesor el mismo efecto que para cualquiera de las otras partes. De ser así, toda retirada, terminación, suspensión de aplicación o enmienda tendría el mismo efecto para el Estado sucesor que para cualquier otro Estado parte en el tratado, ni más ni menos. Este parece ser el propósito evidente de los artículos 12 y 13, habida cuenta del artículo 18.

256. Por estas razones, el Relator Especial no formula ninguna propuesta de enmienda para atender a la sugerencia del Gobierno de Polonia, pero quizá la Comisión desee agregar alguna explicación al respecto en el comentario, más bien en el relativo al artículo 18 que en el del artículo 12.

Artículo 13. — Participación en tratados que no estén aún en vigor

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

257. *Finlandia.* Los artículos 13 y 14, que conceden al Estado sucesor el derecho a participar en algunos tratados multilaterales que no habían entrado aún en vigor o de ratificar, aceptar o aprobar un tratado multilateral firmado por el Estado predecesor constituyen novedades que, a juicio de la delegación de Finlandia, parecen aceptables en primera lectura [200].

España. La delegación de España formuló algunas observaciones acerca del párrafo 3 del artículo 12 y del párrafo 3 del artículo 13 (véanse las observaciones relativas al artículo 12 [201]).

La delegación de España sugirió asimismo que se agregara en el párrafo 2 del artículo 13 la excepción a la continuidad del tratado en el caso en que una sucesión cambiara radicalmente las condiciones de su aplicación, prevista en el apartado *a* del artículo 25 y en otras disposiciones [202].

Observaciones escritas

258. *República Democrática Alemana.* (Véanse las observaciones relativas al artículo 12 [203].)

Suecia. El Gobierno de Suecia dijo que el sentido que intentaba darse a la frase « tratado multilateral que en la fecha de la sucesión de Estados no esté en vigor respecto del territorio al que se refiere tal sucesión... » estaba mejor expresado en el comentario mediante el texto « tratado multilateral que no esté aún en vigor en la fecha de la sucesión de Estados, pero respecto del cual en esa fecha el Estado predecesor haya manifestado su consentimiento en obligarse en relación con el territorio de que se trate... ». Se mejoraría consiguientemente el texto del artículo reemplazando la frase mencionada en primer lugar por esta última.

[199] Párr. 14 del comentario al artículo 21.

[200] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1320.ª sesión, párr. 3.

[201] Véase párr. 218 *supra*.

[202] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1320.ª sesión, párr. 26.

[203] Véase párr. 219 *supra*.

Reino Unido. (Véanse las observaciones relativas al artículo 12 [204].)

Estados Unidos de América. (Véanse las observaciones relativas al artículo 12 [205].)

Observaciones y propuestas del Relator Especial

259. Salvo la observación de carácter general formulada por la delegación de Finlandia y la enmienda de redacción al párrafo 1 del artículo 13, las observaciones relativas al artículo 12 se aplican también al artículo 13. En consecuencia, no se ha estimado necesario repetir esas observaciones, ni hacer referencia expresa a las mismas, excepto cuando la delegación o el propio gobierno han mencionado el artículo 13.

260. De ello se infiere que las observaciones del Relator Especial relativas al artículo 12 se aplican también al artículo 13 y, en términos generales, todas las decisiones adoptadas por la Comisión sobre el artículo 12 condicionarán de modo análogo sus decisiones sobre el artículo 13. Sin embargo, si, contrariamente a lo que el Relator Especial espera, la Comisión decide formular el artículo 12 como una cláusula de opción a renunciar al tratado (en vez de una cláusula de opción por la continuidad), esa decisión no se aplicaría automáticamente al artículo 13. Por el contrario, como el artículo 13 se refiere al caso en el que un tratado no esté en vigor respecto del territorio en la fecha de la sucesión de Estados, parece claro que debe revestir la forma de una disposición, como la que figura en el proyecto, de « opción por la participación ».

261. Por las razones que quedan expuestas en relación con el artículo 12 [206], conviene fijar algún plazo (por ejemplo, de tres años) para poder hacer una notificación de sucesión conforme al artículo 13. Para tener en cuenta este punto, podría modificarse el párrafo 1 del artículo 13 utilizando una fórmula análoga a la propuesta para el párrafo 1 del artículo 12.

262. Queda por considerar la enmienda de redacción al párrafo 1 sugerida por el Gobierno de Suecia. El examen de esta sugestión corresponde al Comité de Redacción, pero quizá sea útil agregar aquí dos observaciones. En primer lugar, la observación de Suecia hace ver la conveniencia de dejar bien sentado que el consentimiento en quedar obligado, prestado por el Estado predecesor, se refiere al territorio de que se trate. La última cláusula del párrafo 1, tal como está redactada, no aclara este punto. En segundo lugar, en lo relativo a la redacción, conviene utilizar la expresión « Estado contratante », que se define en el apartado *k* del párrafo 1 del artículo 2 como « un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado, haya entrado o no en vigor el tratado ». En consecuencia, parecería más conveniente mantener las palabras « ha pasado a ser un Estado contratante », en vez de sustituirlas por las palabras « ha manifestado su consentimiento en obligarse... ». Esta fórmula presenta la ventaja adicional de la congruencia en el uso de la expresión « un Estado contratante », que figura más arriba en el párrafo 1.

263. A la luz de las consideraciones expuestas con carácter provisional, como en el caso del artículo 12, el Relator Especial propone el siguiente texto enmendado para el párrafo 1 del artículo 13:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3, un Estado de reciente independencia podrá, mediante una notificación de sucesión **hecha dentro de los [3] años siguientes a la fecha de la sucesión de Estados** *, hacer constar su calidad de Estado contratante en un tratado multilateral que **en esa fecha** no estuviera en vigor respecto del territorio al que se refiere tal sucesión si **en** esa fecha el Estado predecesor **era** un Estado contratante **respecto de ese territorio.**

Artículo 14. — Ratificación, aceptación o aprobación de un tratado firmado por el Estado predecesor

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

264. *Finlandia.* (Véanse las observaciones relativas al artículo 13 [207].)

España. (Véanse las observaciones relativas al artículo 12 [208].)

Bélgica. La delegación de Bélgica dijo que el artículo 14 se refería a una situación que era totalmente hipotética y que podía suprimirse [209].

Zambia. La delegación de Zambia puso en duda la utilidad del artículo 14, puesto que no le parecía que la firma de un tratado a reserva de ratificación o aprobación justificara la transmisión al Estado sucesor de las obligaciones contraídas por el Estado predecesor. Por lo tanto, proponía que se suprimiera [210].

Observaciones escritas

265. *Suecia.* El Gobierno de Suecia manifestó que la Comisión había incluido este artículo a fin de que los gobiernos pudiesen expresar sus opiniones sobre él y, por consiguiente, ayudar a la Comisión a llegar a una conclusión clara respecto de si debía mantenerse en el proyecto. Este artículo parecía ajustarse a la doctrina de la « tabla rasa » y demostraba al propio tiempo su tendencia a originar desigualdad entre los Estados. El Gobierno indicó que « incluso en la hipótesis de que se aprobara el artículo, no sería procedente considerar al Estado sucesor vinculado por la obligación de buena fe establecida en el artículo 18 de la Convención de Viena hasta que al menos hubiera hecho constar su consentimiento en obligarse y en pasar a ser Estado contratante [211]. En otras palabras, el Estado sucesor estaría en condiciones de aprovechar un derecho establecido por la firma de un tratado realizada por su predecesor sin asumir la obligación de buena fe correspondiente a su derecho. Dadas las circunstancias, era difícil recomendar la inclusión del artículo.

---

[204] *Idem.*

[205] *Idem.*

[206] Véanse párrs. 230 a 234 *supra.*

* Las palabras **en negrilla** constituyen modificaciones del proyecto original o adiciones al mismo.

[207] Véase párr. 257 *supra.*

[208] Véase párr. 218 *supra.*

[209] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión,* 1324.ª sesión, párr. 24.

[210] *Ibid.,* 1326.ª sesión, párr. 8.

[211] Párr. 8 del comentario al artículo 14.

Reino Unido. El Reino Unido se inclinaba en favor de la eficacia de los tratados multilaterales. Sin embargo, la propuesta que figuraba en este artículo no estaba exenta de dificultades. El Gobierno del Reino Unido tenía la práctica de consultar al gobierno de cada territorio británico dependiente sobre la actitud de éste ante un tratado determinado después de la firma y antes de la ratificación. Además, no había sido práctica del Gobierno del Reino Unido incluir los tratados firmados pero no ratificados en la lista de tratados compilados para cada territorio dependiente antes de su independencia. Con mejor acuerdo, se consideró que la necesidad de la norma propuesta no era tal que compensase sus dificultades.

Estados Unidos de América. (Véanse las observaciones relativas al artículo 12 [212].)

Observaciones y propuestas del Relator Especial

266. Como se explica en el comentario [213], el artículo 14 ha sido incluido en el proyecto para que los gobiernos puedan expresar su opinión sobre la cuestión, de manera que la Comisión pueda llegar a una decisión clara sobre este punto cuando emprenda la revisión del proyecto de artículos. La cuestión esencial consiste en saber si debe mantenerse este artículo. Desgraciadamente, las observaciones hechas por las delegaciones y los gobiernos no dan una respuesta definida a esta cuestión. En algunas de las observaciones se da por sentado implícitamente que se mantendrá el artículo. La delegación de Finlandia consideró que, en primera lectura, el artículo parecía aceptable. Por otra parte, la delegación de Bélgica estimó que el artículo se refería a una situación totalmente hipotética y que no había ningún inconveniente en suprimirlo. La delegación de Zambia también sugirió que se suprimiera. Los Gobiernos de Suecia y del Reino Unido, aunque por distintas razones, propugnaron ambos la supresión del artículo. En tales circunstancias, es preciso considerar si las razones en favor de su mantenimiento tienen suficiente peso.

267. En apoyo del mantenimiento de este artículo, puede decirse que la firma de un tratado crea un nexo jurídico entre el Estado signatario y el tratado, cuando menos en el sentido de que el Estado adquiere, por virtud de su firma, el derecho a ratificar, aceptar o aprobar el tratado de conformidad con las disposiciones del mismo. Ese derecho puede aplicarse al territorio que pasa a ser el territorio del Estado de reciente independencia. En consecuencia, cabe preguntarse por qué no habría de gozar de ese derecho el Estado de reciente independencia hasta el punto de estar facultado, como Estado sucesor, para ratificar, aceptar o aprobar el tratado en su propio nombre. De aceptarse este punto de vista, hay justificación teórica suficiente para mantener el artículo sobre la base del principio que informa los artículos 12 y 13.

268. Por otra parte, de la práctica seguida por los Estados o por los depositarios no puede extraerse un conjunto de normas en apoyo del artículo 14 como el que existe en el caso de los artículos 12 y 13. Además, como se señala en el comentario, si bien esta cuestión revistió especial interés hace unos años en relación con ciertos tratados de la Sociedad de las Naciones [214], ahora no se hace sentir una necesidad apremiante de una disposición como la que se enuncia en el artículo 14. La posibilidad de que resulte necesaria en el futuro no puede ser muy grande ni es probable que surja en muchos casos.

269. El artículo, tal como está redactado, plantea algunos problemas. Está el problema de la desigualdad, señalado por el Gobierno de Suecia. Por supuesto, la « obligación de buena fe » del Estado predecesor como Estado signatario no puede imponerse al Estado sucesor. ¿Cuál sería entonces la situación entre el Estado sucesor y otros Estados signatarios o contratantes? Parece que éstos quedarían vinculados por la « obligación de buena fe », pero no así el Estado sucesor.

270. Las palabras « y, al hacerlo, su intención ha sido que el tratado se extienda al territorio al que se refiere la sucesión de Estados » suscitan un segundo problema. ¿Cómo se ha de determinar esta intención? En algunos casos, el Estado signatario puede declarar su intención en el momento de la firma o manifestarla de otro modo. En otros casos, la intención puede ser desconocida. Como ha dicho el Gobierno del Reino Unido, no puede formarse una intención, en un sentido o en otro, hasta después de la firma del tratado. Aun cuando, en el momento de la firma, la intención del Estado predecesor sea que « el tratado se extienda al territorio [...] », esa intención puede abandonarse después de consultar con el gobierno o las autoridades locales.

271. Un tercer problema es el relacionado con la cuestión de los plazos. El examen de esta cuestión pone de manifiesto la diferencia entre los casos que se pretende abarcar en el artículo 14 y los previstos en los artículos 12 y 13. En estos últimos, el derecho de notificación de la sucesión es un derecho que existe independientemente de las disposiciones del tratado relativas a la ratificación o la adhesión. En el primero, el derecho a ratificar parece ser un derecho que debe ser ejercido de conformidad con los procedimientos y condiciones previstos en el tratado. Razonando así, no sería necesario fijar un plazo para el ejercicio del derecho de ratificación, porque el Estado sucesor podría ratificar el tratado siempre que pudiera hacerlo cualquier Estado signatario, pero solamente dentro del plazo previsto en el tratado para la ratificación por parte de los Estados signatarios. Sin embargo, si se ha de mantener el artículo 14, quizá deba haber alguna cláusula relativa a las condiciones que rigen la ratificación, la aceptación o la aprobación por el Estado sucesor, dejando bien sentado que, a este respecto, se aplicarán las disposiciones pertinentes del tratado. Pero esta enmienda no eliminaría la necesidad de los apartados *a* y *b* del párrafo 1, que introducen en el artículo 14 las dificultades de aplicación que llevan consigo las disposiciones de los párrafos de los artículos 12 y 13 a que se refieren.

272. Surge un cuarto problema —o quizá una serie de problemas— cuando se examina el artículo 14 a la luz de los artículos 10 a 18 de la Convención de Viena. El artículo 14 del proyecto refleja el artículo 14 de la Convención de Viena, pero puede haber supuestos distintos de los de la firma seguida de ratificación, aceptación o aproba-

[212] Véase párr. 219 *supra*.

[213] Párr. 5.

[214] *Idem*.

ción. Por ejemplo, puede ponerse en el texto la rúbrica en lugar de la firma y expresarse el consentimiento mediante la firma ulterior; también podría ser firmado el tratado *ad referendum* por un representante y confirmado después por el Estado, expresando así su consentimiento en quedar obligado por el tratado. Estos ejemplos son sugeridos por los artículos 10 y 12 de la Convención de Viena. El artículo 11 de la Convención suscita también la cuestión de si deben preverse en el artículo 14 (si se mantiene) los casos en que el consentimiento en obligarse por un tratado haya de expresarse después de la autenticación del texto por algún medio convenido distinto de la ratificación, la aceptación o la aprobación. En realidad, teniendo en cuenta los artículos 10 y 11 de la Convención de Viena, hay que preguntarse si el artículo 14 (si se mantiene) debe abarcar todos los casos en los que la autenticación del texto constituye una medida preliminar anterior a la expresión del consentimiento de un Estado en quedar obligado por un tratado. Tomando en consideración estos problemas, el Relator Especial duda que sea conveniente mantener el artículo 14 en su forma actual.

273. Por último, se han formulado algunas críticas al proyecto de artículos, señalando que sus disposiciones son ya demasiado complicadas y que el artículo 14 podría omitirse sin quebrantar ningún principio ni desviarse de la práctica establecida.

274. Por todas estas razones, el Relator Especial propone que se suprima el artículo 14.

Artículo 15. — Reservas

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

275. *Países Bajos.* La delegación de los Países Bajos dijo que en el artículo 15 podía ser aconsejable reforzar las convenciones normativas no aplicándoles automáticamente las reservas [215].

Australia. La delegación de Australia manifestó que el texto del artículo 15 adoptado provisionalmente por la Comisión suponía, en efecto, que el nuevo Estado ocupaba exactamente la misma posición que su predecesor. Añadió que esa conclusión no era impuesta por la lógica pura. La aprobación del principio de la « tabla rasa » conducía precisamente a la conclusión opuesta. Sería preferible que el nuevo Estado estuviera obligado a renovar una reserva hecha por su predecesor si lo creía conveniente. Ese procedimiento daría más fuerza al tratado multilateral y además estaría en conformidad con el párrafo 2 del artículo 15, que permite a un nuevo Estado formular una nueva reserva que corresponda a su propia situación en el momento en que hace la notificación de sucesión [216].

Canadá. La delegación del Canadá opinó que, como lo había hecho notar la delegación de Australia, habría sido lógico que el principio de la « tabla rasa » se aplicase igualmente al artículo 15 y que el nuevo Estado debiese renovar, si así lo desease, las reservas de su predecesor, lo que le permitiría ejercer la libertad de opción que se le reconocía en otras circunstancias y tendría además la ventaja de inclinar la balanza en favor de una aplicación menos estricta de las relaciones convencionales [217].

Bélgica. A juicio de la delegación de Bélgica, el artículo 15, como los precedentes, debía haberse basado en el principio de la « tabla rasa » y disponer que el nuevo Estado habría de renovar la reserva hecha por el Estado predecesor, si tuviere la intención de mantenerla en su beneficio [218].

Zambia. La delegación de Zambia dijo que el artículo 15 aportaba una solución pragmática y flexible al problema de las reservas. Dado que la notificación por Zambia de su sucesión en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se citaba en el comentario a este artículo [219], la delegación de Zambia quería reafirmar la posición que había expuesto en el anterior período de sesiones de la Asamblea General: cuando un nuevo Estado notificaba al depositario de un tratado su sucesión y sus propias reservas, pero sin mencionar las reservas formuladas por el Estado predecesor, el nuevo Estado se hacía parte en el tratado por sucesión, inclusive si las condiciones de su participación habían sido modificadas por la formulación de nuevas reservas que entrañaban explícitamente el abandono de las reservas del Estado predecesor. Podía relacionarse en cierto modo la situación mencionada con la resultante de la aplicación de tratados sucesivos con el mismo objeto, en la cual las disposiciones del tratado anterior sólo se aplicaban en la medida en que eran compatibles con las del tratado posterior. En todo caso, la delegación de Zambia no podía aceptar la propuesta, formulada por los Países Bajos, de que las reservas a los tratados multilaterales de carácter normativo no se mantuviesen automáticamente [220].

Venezuela. La delegación de Venezuela sostuvo que el apartado *a* del párrafo 3 del artículo 15 se había redactado por referencia a las normas que figuran en los distintos artículos de la Convención de Viena. Algunos miembros de la Comisión habían dudado de los beneficios de tal sistema, manifestando su preferencia por que se reprodujeran las normas correspondientes. Venezuela había usado dicho método en muchas oportunidades en relación con acuerdos y convenios de variada naturaleza; el objetivo perseguido se había alcanzado con más sentido técnico y sin ningún riesgo. Por ejemplo, a principios de 1972, el Gobierno venezolano negoció con la UNESCO un convenio y se estipuló, en lo relativo al régimen de inmunidades y privilegios, que se seguirían las disposiciones pertinentes de la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados de las Naciones Unidas, aunque Venezuela no era parte aún en esa Convención [221].

Observaciones escritas

276. *Austria.* El Gobierno austriaco señaló, con respecto al párrafo 2 del artículo 15, que la idea plasmada en esa

[215] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1317.ª sesión, párr. 19.

[216] *Ibid.*, 1319.ª sesión, párr. 4.

[217] *Ibid.*, 1324.ª sesión, párr. 14.

[218] *Ibid.*, párr. 24.

[219] Párr. 10 del comentario.

[220] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1326.ª, sesión, párr. 9.

[221] *Ibid.*, 1327.ª sesión, párr. 24.

disposición parecía dimanar de una interpretación errónea del concepto de sucesión. Sostuvo que un nuevo Estado heredaba convenciones precisamente en el mismo estado en que se aplicaban a su predecesor territorial, y, por consiguiente, heredaba las reservas de este último. Podía renunciar a estas reservas porque su predecesor también tenía ese derecho, pero no podía introducir nuevas puesto que su predecesor no podía hacerlo. A juicio del Gobierno austriaco, si un Estado de reciente independencia deseaba hacer reservas, debía utilizar el procedimiento de ratificación o de adhesión para pasar a ser parte en el tratado multilateral.

Polonia. El Gobierno de la República Popular Polaca formuló las observaciones siguientes:

En lo que respecta a la cuestión de las reservas y las objeciones en el contexto de la sucesión de los Estados de reciente independencia, el Gobierno de la República Popular Polaca estima que el principio de la « tabla rasa » debe aplicarse también a la sucesión en las reservas hechas por el Estado predecesor. Puesto que el acto de sucesión respecto de un tratado es de carácter constitutivo y no declaratorio, parece lógico que se lo trate como tal en todos los casos y también respecto del alcance del tratado a que se refiere dicho acto. Además, en el caso de los Estados de reciente independencia formados de dos o más territorios (artículo 25), la actual presunción de transmisión automática de las reservas podría causar algunos problemas; por ejemplo, si las reservas aplicables a los distintos territorios no son conciliables entre sí. Por lo tanto, debería cambiarse la presunción prevista en el párrafo 1 del artículo 15 del proyecto.

En el proyecto se ha omitido por completo la cuestión de la transmisión de las objeciones. En la práctica, sin embargo, un Estado de reciente independencia ha tomao en tres ocasiones posiciones claras respecto de las objeciones hechas por los Estados predecesores. Así, Barbados agregó a su notificación de sucesión respecto de los Convenios de Ginebra de 1949, destinados a proteger a las víctimas de la guerra, una declaración que contenía objeciones idénticas a las que había formulado previamente el Reino Unido [222]. Otros dos casos se refieren a las Convenciones de Ginebra de 1958 sobre el Derecho del Mar. Fiji y Tonga, al retirar una objeción del Reino Unido respecto a reservas hechas por Indonesia, declararon que mantenían todas las demás objeciones [223]. Teniendo en cuenta lo anterior, parece necesario incluir en el artículo 15 una disposición en la que se prevea que las objeciones de los Estados predecesores no se transmiten a los Estados de reciente independencia a menos que, en la notificación de sucesión, se las retenga expresamente. En opinión del Gobierno de la República Popular Polaca, opinión que se ve respaldada por la práctica que se ha mencionado *supra*, esta presunción es correcta. En su comentario [224], la Comisión de Derecho Internacional señala acertadamente que los Estados de reciente independencia no demuestran gran interés en mantener las objeciones hechas por Estados metropolitanos. La práctica indica que los Estados metropolitanos hicieron sus objeciones teniendo en cuenta primordialmente sus propios intereses. Parece conveniente regular la cuestión de las reservas y las objeciones en dos artículos separados. Uno de ellos podría referirse a las reservas y objeciones de los Estados predecesores y el otro a las nuevas reservas y objeciones.

Suecia. El Gobierno sueco dijo que, en apoyo de la disposición del párrafo 2, la Comisión manifestaba que el Secretario General considera ahora que un Estado de reciente independencia tiene el derecho de pasar a ser parte en un tratado por « sucesión » en la participación de su predecesor en el tratado y, al mismo tiempo, el derecho de modificar las condiciones de esa participación formulando nuevas reservas [225].

Añadió que era casi innecesario señalar que no competía a un depositario aceptar reservas y que, por consiguiente, su práctica no podía ser base de una norma de derecho internacional consuetudinario. Tampoco el hecho de que en determinados casos las partes en un tratado no hubiesen protestado contra nuevas reservas formuladas por Estados de reciente independencia significaba necesariamente que estas partes reconociesen que existía en favor de estos nuevos Estados un derecho general de formular sus propias reservas. Por consiguiente, el párrafo 2 debía considerarse como una propuesta *de lege ferenda.* Como tal no era procedente, pues en general las reservas no eran de desear y no parecía haber razones de orden práctico por las cuales debieran permitirse reservas adicionales en ese caso.

El Gobierno señaló además que en el artículo 15 se incorporaba por remisión el contenido de varios artículos, relativos a reservas, de la Convención de Viena. La Comisión decía en el comentario que se daría así a los gobiernos la ocasión de « expresar sus pareceres sobre todo el problema de redactar por referencia en el contexto de la codificación » [226]. Por lo que respecta al presente artículo, el método de remisión parecía estar justificado porque de otra manera el texto hubiese sido extremadamente largo y pesado, y porque el proyecto guardaba estrecha relación con la Convención de Viena. En cuanto a la cuestión general de la redacción por referencia, no era posible dar una respuesta positiva o negativa válida para todos los casos. Las razones en pro y en contra variaban, tanto en tipo como en peso, con las circunstancias, y la decisión debería basarse en la situación en el caso concreto.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido estimó, en relación con el apartado *a* del párrafo 1, que podía ser difícil aplicar en la práctica la prueba de compatibilidad entre dos reservas. La formulación de una nueva reserva sobre un punto respecto del cual ya existía otra debería implicar la intención de reemplazar esta última con la primera. Así, las palabras « y sea incompatible con la mencionada reserva » podrían omitirse con ventaja.

En cuanto al apartado *b* del párrafo 1, una reserva que debiese « considerarse solamente aplicable en relación con el Estado predecesor » difícilmente podría ser « aplicable respecto del territorio de que se trate en la fecha de sucesión de Estados ». Por lo tanto, el apartado *b* del párrafo 1 era innecesario.

En el párrafo 2, sería útil hacer una referencia a « las normas enunciadas en el artículo 19 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados » en lugar de repetirlas *in extenso.*

Estados Unidos de América. El Gobierno de los Estados Unidos formuló las observaciones siguientes:

Un problema temporal aún más complicado surge con relación a los artículos 15 y 16. El artículo 15 autoriza a un nuevo Estado a retirar las reservas previamente aplicables al territorio de que se trate,

[222] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 653, pág. 455; e *ibid.*, vol. 278, págs. 266 a 268.

[223] Véase *Multilateral Treaties in respect of which the Secretary General performs Depositary Functions: List of Signatures, Ratifications, Accessions, etc., as at 31 December 1972* (publicación de las Naciones Unidas. N.º de venta: E.73.V.7), págs. 398, 399, 404 a 406 y 412.

[224] Véase párr. 14 del comentario.

[225] Véase párr. 11 del comentario.

[226] Párr. 18 del comentario.

al tiempo de notificar la sucesión o, sujeto a ciertas limitaciones, le permite formular nuevas reservas. Cualquier reserva anterior que sea incompatible con una nueva reserva queda reemplazada por la nueva reserva. No queda claro si el efecto retroactivo del artículo 18 se aplica a las diversas situaciones de que trata el artículo 16. Parecería ciertamente razonable considerar que una reserva que se mantiene en vigor de acuerdo con la notificación de sucesión debería considerarse en vigor durante el período que media entre la independencia y la notificación, si el tratado es considerado en vigor durante ese período. Pero otorgar a una nueva reserva tal efecto retroactivo sería un asunto totalmente distinto, dado que podría conducir a consecuencias arbitrarias e inequitativas ante las que las demás partes se encontrarían totalmente indefensas. El párrafo 3 del artículo 15 suministra alguna protección, ya que la referencia al artículo 20 de la Convención de Viena permitiría presumiblemente a los otros Estados partes objetar la reserva dentro de los 12 meses desde la fecha de la notificación. Sin embargo, es posible que el tercer Estado no tenga ninguna objeción a la reserva como tal, pero sí a que ésta sea retroactiva. Problemas similares surgen cuando la nueva reserva es incompatible con una reserva anterior. La Comisión debería eliminar estas complicaciones, dejando en claro que las nuevas reservas tienen efecto desde que se formulan, esto es, desde la fecha de notificación de la sucesión.

El derecho del nuevo Estado de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 16 de ejercer su propia opción respecto a partes del tratado o entre disposiciones diferentes, suscita los mismos problemas de incertidumbre y posibles perjuicios, si se da a la opción efecto retroactivo, como es el caso de las nuevas reservas. Del mismo modo, tal opción debería tener efecto sólo desde la notificación de la sucesión.

Las dificultades con las que se tropezó con relación a los artículos 15 y 16 acentúan la necesidad de establecer un plazo dentro del cual el nuevo Estado debería notificar la sucesión.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

277. Las observaciones referentes al artículo 15 parecen a primera vista muy extensas y complejas, pero es posible ordenarlas fácilmente si se las relaciona con los párrafos pertinentes del artículo. Por consiguiente, las observaciones se examinarán bajo los epígrafes correspondientes a los párrafos a los que se refieren.

Párrafo 1

278. En las observaciones de Australia, Bélgica, Canadá y Polonia se propugna invertir la presunción del párrafo 1, de modo que el Estado sucesor, si desea mantener cualquier reserva formulada por el Estado predecesor, deberá manifestar tal intención al hacer la notificación de sucesión. La delegación de los Países Bajos formuló una sugerencia análoga, pero sólo con referencia a los tratados multilaterales de carácter normativo.

279. En lo que atañe a la sugerencia de la delegación de los Países Bajos, la decisión de la Comisión dependerá en gran medida de que se resuelva o no establecer una categoría separada de tratados « normativos » a efectos del artículo 12. A este respecto, cabe recordar las consideraciones expuestas al examinar el referido artículo [227]. Si la Comisión decide no establecer una categoría separada de tratados « normativos » a efectos del artículo 12, hacerlo así a efectos del párrafo 1 del artículo 15 introduciría en el proyecto complicaciones y adiciones difíciles de justificar. Por ello, si bien aprecia los méritos intrínsecos de la sugerencia de los Países Bajos, el Relator Especial prescindirá de ella por el momento.

280. Los argumentos en favor de que se invierta la presunción establecida en el párrafo 1 del artículo 15 pueden resumirse del modo siguiente. Ante todo, se sostiene que la exigencia de que el Estado sucesor reitere las reservas, en caso de que desee mantenerlas, estaría más en consonancia con el principio de la « tabla rasa ». En segundo lugar (a juicio del Gobierno de Polonia), dado que el acto de sucesión con respecto a un tratado es de carácter constitutivo y no declarativo, sería lógico considerarlo como tal, tanto con respecto a las reservas como al tratado propiamente dicho. En tercer lugar, la inversión de la presunción del párrafo 1 estaría más en armonía con el párrafo 2 del artículo 15, que permite que un Estado de reciente independencia formule nuevas reservas al notificar su sucesión en el tratado. En cuarto lugar, la necesidad de reiterar las reservas fortalecería los tratados multilaterales al obligar a los Estados de reciente independencia a adoptar una decisión positiva si desean mantener cualquier reserva formulada por el Estado predecesor.

281. El primero y el segundo de tales argumentos pueden examinarse conjuntamente. Ambos se basan en la naturaleza de la opción que se otorga a los Estados de reciente independencia, sobre la base de lo que, con mayor propiedad, se ha llamado metáfora de la « tabla rasa ». Es cómodo hablar del principio de la « tabla rasa », pero, más que de un principio absoluto, debe entenderse que se trata de una denominación abreviada del principio establecido en el artículo 11 del proyecto, leído juntamente con los artículos 12 y 13. Como se desprende claramente del texto y de los comentarios correspondientes, esos artículos se refieren a la cuestión de la transmisión de los tratados de un Estado predecesor a un Estado de reciente independencia, es decir, la transmisión de los derechos y obligaciones del Estado predecesor en virtud de tales tratados, tal como se aplicaban al territorio del Estado de reciente independencia en la fecha de la sucesión de Estados. La opción del Estado de reciente independencia consiste en suceder o no a su predecesor en tales tratados. Como se expresa en el comentario al artículo 15,

> Cuando haya que considerar a un Estado de reciente independencia parte en un tratado multilateral conforme al derecho de sucesión por « herencia », la lógica parece exigir que se subrogue en la posición de su predecesor en el tratado a todo respecto *a partir de la fecha de la sucesión*. En otras palabras, el Estado sucesor debería suceder en las reservas, aceptaciones y objeciones de su predecesor tal como se encontraban en la fecha de la sucesión [228].

Evidentemente, ésta parece ser la respuesta apropiada a los argumentos basados en una extensión « lógica » del principio de la « tabla rasa » a la cuestión de las reservas.

282. Esta conclusión parece hallarse también en armonía con los efectos de una reserva con respecto a otra parte de conformidad con los artículos 19, 20 y 23 de la Convención de Viena, reserva que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 de la Convención, modifica con respecto al Estado autor de la reserva en sus relaciones con esa otra parte las disposiciones del tratado a que se refiere la reserva, en la medida determinada por la misma. Si tiene lugar una sucesión con respecto a un tratado al que se ha formulado una reserva, es lógico que el tratado se trans-

[227] Véanse párrs. 221 a 229 *supra*.

[228] Párr. 2 del comentario.

mita tal como ha sido modificado por la reserva de acuerdo con el artículo 21 de la Convención de Viena. Como es natural, el Estado de reciente independencia será libre de retirar su reserva si así lo desea, pero tal derecho emanará de las normas generales relativas a los tratados y no de las normas relativas a la sucesión.

283. En lo que se refiere al tercer argumento, es difícil comprender por qué la concesión de un derecho adicional a formular nuevas reservas ha de entrañar la obligación de notificar el mantenimiento de las reservas existentes. No parece haber ninguna incongruencia en manifestar a los Estados de reciente independencia: « Todas las reservas ya formuladas seguirán siendo válidas, salvo que deseen retirarlas, y podrán añadir también nuevas reservas si lo desean. » No parece tampoco que fuera más congruente decir a tales Estados: « Las reservas ya formuladas sólo seguirán siendo válidas si expresan su intención de mantenerlas al hacer la notificación de sucesión en el tratado, pero pueden formular nuevas reservas si lo desean. » El argumento de la armonía entre las disposiciones de los párrafos 1 y 2 no tiene mucho peso en ninguno de los dos sentidos.

284. Por último, se sostiene que el requisito de la renovación de las reservas fortalecería los tratados multilaterales al obligar a los Estados de reciente independencia a adoptar una decisión positiva si desean mantener las reservas existentes. Tampoco este argumento parece ser de gran peso en un sentido u otro. En la medida en que tal requisito favoreciera el retiro tácito de reservas, tendería quizás « a fortalecer los tratados multilaterales », pero en la medida en que disuadiera a los Estados de reciente independencia de hacer la notificación de sucesión, produciría el efecto contrario. Es imposible prever qué tendencia podría predominar en cada caso.

285. Desde el punto de vista de los Estados de reciente independencia, la presunción actual en favor del mantenimiento de las reservas existentes es probablemente menos gravosa que la presunción opuesta.

286. Habida cuenta de las consideraciones que anteceden y de las razones expuestas en el comentario, el Relator Especial ha llegado a la conclusión de que la presunción del párrafo 1 debería mantenerse y no reemplazarse por la presunción contraria.

287. Además de la importante modificación examinada en los párrafos anteriores, se han propuesto otras dos modificaciones menores del mismo párrafo. Conforme a la primera de ellas, propuesta por Zambia y el Reino Unido, si un Estado de reciente independencia formulase nuevas reservas a un tratado multilateral al notificar su sucesión en el mismo, debería entenderse que retira toda reserva anterior que tenga el mismo objeto. Zambia preferiría quizás dar mayor amplitud a la propuesta, en el sentido de que la formulación de cualquier nueva reserva a un tratado debería considerarse como un retiro implícito de todas las reservas anteriores. En esos términos, la propuesta sería demasiado amplia y su justificación lógica resultaría difícil. En la forma más restringida antes indicada, la propuesta parece apropiada y razonable y eliminaría las dudas respecto de la aplicación del apartado *a* del párrafo 1 al hacer innecesario determinar la compatibilidad de la nueva reserva con la anterior. La modificación podría efectuarse suprimiendo en el apartado *a* del párrafo 1 las palabras « y sea incompatible con la mencionada reserva ». Naturalmente, el Estado de reciente independencia estará en libertad de reiterar la reserva anterior al formular la nueva. Este procedimiento presentaría también la ventaja de contribuir a una mayor claridad y certidumbre. Por tales razones, el Relator Especial apoya la referida sugerencia.

288. La segunda modificación de carácter secundario sugerida por el Gobierno del Reino Unido consiste en suprimir el apartado *b* del párrafo 1. Dado que el párrafo 1 sólo se refiere a una reserva « aplicable respecto del territorio de que se trate en la fecha de la sucesión de Estados », es innecesario y puede ser motivo de confusión que se disponga expresamente en el apartado *b* la exclusión de una categoría de reservas que, por definición, no serían aplicables con respecto a ese territorio. Por consiguiente, el Relator Especial apoya también esta sugerencia.

289. Por último, el Gobierno de Polonia ha formulado una sugerencia relativa a las objeciones a las reservas, que se relaciona con el párrafo 1 del artículo 15. Consiste en que se establezca una presunción de que las objeciones del Estado predecesor no se transmiten al Estado de reciente independencia a menos que se mantengan expresamente en la notificación de sucesión. Aunque relacionada con la sugerencia de que se invierta la presunción en favor del mantenimiento de las reservas, la propuesta de que se establezca una presunción contra el mantenimiento de las objeciones no depende necesariamente de la anterior. No obstante, en general, el razonamiento en el que se apoya la adopción de una presunción en favor del mantenimiento de las reservas es también aplicable a la presunción en favor del mantenimiento de las objeciones, implícita en el proyecto actual. Si un Estado predecesor ha formulado una objeción destinada a impedir que el tratado entre en vigor entre ese Estado y el Estado que ha formulado una reserva, ésa será la situación jurídica que, en virtud de la sucesión, se transmitirá al Estado sucesor. Por otra parte, en virtud de las normas consuetudinarias de derecho internacional o del párrafo 2 del artículo 22 de la Convención de Viena, el Estado sucesor siempre podrá retirar la objeción si así lo desea. En tales circunstancias, parece innecesario complicar el proyecto con la introducción de disposiciones expresas referentes a las objeciones.

290. Habida cuenta de las consideraciones expuestas y de la conveniencia de introducir algunas pequeñas modificaciones de redacción, el Relator Especial propone que el texto del párrafo 1 del artículo 15 quede redactado del modo siguiente:

1. Cuando un Estado de reciente independencia haga constar su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral mediante una notificación de sucesión, se considerará que mantiene cualquier reserva **a ese tratado** * que sea aplicable respecto del territorio de que se trate en la fecha de la sucesión de Estados, a menos que, **al hacer la notificación de sucesión,** exprese su intención en contrario o formule una nueva reserva que concierna a la misma materia **que la reserva anterior.**

Párrafo 2

291. Los Gobiernos de Austria y de Suecia han señalado que la concesión del derecho de formular nuevas reservas

* Las palabras **en negrilla** constituyen modificaciones del proyecto original o adiciones al mismo.

al notificar la sucesión en un tratado no está en consonancia con la naturaleza de la sucesión, no halla suficiente fundamento en la costumbre y no se justifica por razones prácticas.

292. En la esfera de los principios, las observaciones de estos Gobiernos son fundadas. Incluso podría añadirse que el párrafo 2 va más allá que el artículo 19 de la Convención de Viena, que sólo permite que un Estado formule reservas « en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo ». Es evidente que entre tales ocasiones no se cuenta la de « notificar su sucesión en un tratado ».

293. La verdadera cuestión consiste en decidir si existen suficientes razones de orden práctico para conceder el derecho de formular nuevas reservas a los Estados de reciente independencia. Quizá sean los gobiernos los que hayan de responder a esta cuestión al dar al proyecto de artículos la forma de una convención. Entretanto, cabe hacer observar que el párrafo 2 no ha suscitado gran oposición por parte de las delegaciones o los gobiernos. Por el contrario, ha recibido implícitamente considerable apoyo. Pueden mencionarse por ejemplo, a este respecto, las observaciones de la delegación de Australia y las de los Gobiernos del Reino Unido y los Estados Unidos. En apoyo del párrafo 2, puede decirse también que los Estados de reciente independencia que por cualquier razón deseen hacer constar su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral mediante sucesión no disponen de ninguna de las ocasiones mencionadas en el artículo 19 de la Convención de Viena. Para un Estado de reciente independencia la notificación de sucesión es la única ocasión que presenta cierta analogía con las mencionadas en el artículo 19 de la Convención de Viena y que puede darles la oportunidad de formular las reservas que estimen necesarias o convenientes en su nueva condición de Estados independientes.

294. Habida cuenta de las observaciones formuladas en el comentario al artículo 15 [229] y de las consideraciones que preceden, el Relator Especial estima que existen suficientes razones prácticas para mantener el párrafo 2 en el proyecto.

295. El Gobierno del Reino Unido ha sugerido que en el párrafo 2 se haga referencia a la Convención de Viena tal como se hace en el párrafo 3, sin repetir las disposiciones del artículo 19 de esa Convención. Si se considera aceptable (como parece) que el texto remita a la Convención a los efectos del párrafo 3, es lógico utilizar el mismo procedimiento en el párrafo 2.

296. Teniendo en cuenta lo expuesto, el Relator Especial propone que el párrafo 2 quede redactado del modo siguiente:

2. Al **hacer una notificación de sucesión** * por la que haga constar su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral conforme a lo dispuesto en los artículos 12 ó 13, un Estado de reciente independencia podrá formular una nueva reserva, a menos que **sea una reserva cuya formulación esté excluida por las disposiciones de los apartados *a*, *b* o *c* del artículo 19 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.**

* Las palabras **en negrilla** constituyen modificaciones del proyecto original o adiciones al mismo.

[229] Párr. 17.

Párrafos 2 y 3

297. El Gobierno de los Estados Unidos ha sugerido que se aclare en el artículo 15 que las nuevas reservas efectuadas al notificar la sucesión no tendrán efectos retroactivos. Esta propuesta se relaciona con la posibilidad de que se demore la notificación, pero aun cuando se fije un plazo, por ejemplo de tres años, para efectuar la notificación de sucesión con arreglo a los artículos 12 ó 13, no parece haber razón alguna por la cual una nueva reserva haya de tener efecto retroactivo. Los textos actuales de los artículos 15 y 18 podrían ser suficientes, ya que nada hay en ninguno de los dos que indique que una *nueva* reserva tendría efectos retroactivos. No obstante, si se halla una redacción apropiada, sería prudente regular expresamente este punto. Ello podría hacerse mediante la adición de un cuarto párrafo al artículo 15.

298. Para ayudar a la Comisión en el examen de este punto, el Relator Especial propone que se añada el párrafo siguiente:

4. Una nueva reserva formulada conforme a lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 no tendrá efecto alguno antes de la fecha en que se efectúe la notificación de sucesión.

Artículo 16. — Consentimiento en obligarse respecto de parte de un tratado y opción entre disposiciones diferentes

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

299. *Australia.* La delegación de Australia adoptó con respecto al artículo 16 una posición similar a la que había adoptado en relación con el artículo 15 [230].

Observaciones escritas

300. *Suecia.* El Gobierno sueco señaló que, como ocurría con el derecho a formular nuevas reservas, parecía exagerado conceder a un Estado de reciente independencia el derecho a declarar su propia elección respecto de partes de un tratado o su opción entre disposiciones diferentes.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido indicó, con relación al párrafo 3, que una vez que un Estado de reciente independencia había establecido su condición de parte, tenía todos los derechos y obligaciones de una parte. En consecuencia, la necesidad de este párrafo era dudosa.

Estados Unidos de América. (Véanse las observaciones relativas al artículo 15 [231].)

Observaciones y propuestas del Relator Especial

301. Es conveniente también en este caso examinar las distintas observaciones en relación con los párrafos a que se refieren.

[230] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1319.ª sesión, párr. 4. Véase también párr. 275 *supra*.

[231] Véase párr. 276 *supra*.

Párrafo 1

302. Como en el caso del párrafo 1 del artículo 15, la delegación australiana ha sugerido que se invierta la presunción del párrafo 1 del artículo 16. Sin embargo, en este contexto la inversión estaría aún menos justificada y, a juicio del Relator Especial, debería mantenerse el párrafo en su forma actual. Esta conclusión concuerda con el principio de que el Estado de reciente independencia que hace una notificación de sucesión sucede en el tratado tal como se presenta en la fecha de la sucesión de Estados, sin perjuicio del derecho de opción adicional que se le haya otorgado.

Párrafo 2

303. El Gobierno sueco estima exagerado conceder a un Estado de reciente independencia el derecho a declarar su propia elección respecto de partes de un tratado o su opción entre disposiciones diferentes. Al igual que en el caso del párrafo 2 del artículo 15, la decisión relativa al mantenimiento o la supresión del párrafo 2 del artículo 16 depende de consideraciones más bien prácticas que de principio. Al Relator Especial no le parece irrazonable permitir que un Estado de reciente independencia ejerza su propia opción habida cuenta de las circunstancias en que se encuentra después de la independencia. En consecuencia, propone que se mantenga el párrafo 2.

304. Si se mantiene el párrafo se plantea la cuestión de determinar si, como ha sugerido el Gobierno de los Estados Unidos, debería hacerse constar que toda opción que se ejerza en virtud de este párrafo no tendrá efectos retroactivos. Quizás fuera prudente aclarar este punto. Con ese fin, podría modificarse el texto del párrafo 2 de la manera siguiente:

2. Al hacer constar así su calidad de parte o de Estado contratante, un Estado de reciente independencia podrá ejercer su propia opción, **que surtirá efectos desde la fecha en que haga la notificación de sucesión** *, respecto a partes del tratado o entre disposiciones diferentes con arreglo a las condiciones establecidas en el tratado para el ejercicio de tal opción.

Párrafo 3

305. El Gobierno del Reino Unido pone en tela de juicio la necesidad del párrafo 3. Sin embargo, tal vez sea conveniente mantener ese párrafo para evitar que pueda deducirse del párrafo 1 que un Estado de reciente independencia queda privado del derecho a retirar o modificar cualquier opción que se haya ejercido con respecto a su territorio. Si se conserva el párrafo, tal vez convendría, como cuestión de redacción, sustituir al final del mismo las palabras « cualquiera de tales opciones » por « tal *consentimiento* u opción ».

306. En cuanto a las observaciones del Gobierno de los Estados Unidos, parece innecesario disponer expresamente que el retiro o la modificación previstos en el párrafo 3 no tendrán efectos retroactivos, ya que es evidente que tal retiro o modificación se efectuarían en ejercicio de un « derecho establecido en el tratado ». Es indudable que no se podría dar al ejercicio de ese derecho los efectos retroactivos previstos en el artículo 18.

* Las palabras **en negrilla** constituyen modificaciones del proyecto original o adiciones al mismo.

Artículo 17. — Notificación de sucesión

Observaciones de los gobiernos

307. No hay observaciones de las delegaciones o los gobiernos.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

308. Salvo algunas cuestiones de redacción de importancia secundaria, que no sería apropiado tratar en el presente informe, el Relator Especial no tiene ninguna observación que hacer en relación con el artículo 17.

Artículo 18. — Efectos de la notificación de sucesión

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

309. *Israel.* La delegación de Israel manifestó que era indispensable que la Comisión estudiara más detenidamente las consecuencias del factor tiempo para el tema en su conjunto y la formulación que debía darse a todos los artículos del proyecto y sus comentarios para tener en cuenta ese factor. El párrafo 41 del informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 24.º período de sesiones contenía una referencia al « elemento temporal » como factor externo, en relación con la fecha en que debería completarse la codificación del tema. Sin embargo, existía un aspecto interno del factor tiempo, a saber, el elemento conflictivo temporal de una norma como las enunciadas en los artículos 18 ó 19. En este contexto, el tiempo era una cuestión sustantiva de capital importancia. El llamado « derecho intertemporal » era una materia difícil de conceptualizar que en otras ocasiones ya había planteado dificultades a la Comisión y que ésta podría estudiar más a fondo [232].

Observaciones escritas

310. *Suecia.* El Gobierno sueco señaló que no parecía justificada una disposición en el sentido de que el Estado de reciente independencia en su notificación de sucesión podría especificar una fecha para su adhesión posterior a la fecha de la sucesión de Estados, pues introduciría otro elemento de incertidumbre en las relaciones convencionales.

Reino Unido. El Reino Unido indicó que podría suceder que, cuando el Estado de reciente independencia hiciera una notificación de sucesión mucho tiempo después de la independencia, otros Estados hubieran actuado hasta entonces de buena fe en el supuesto de que el tratado no era aplicable entre ellos y el Estado de reciente independencia. Si el Estado de reciente independencia insistía en que la fecha de independencia era la fecha de entrada en vigor, los otros Estados no estarían sujetos al parecer a acusaciones de violación por no haber aplicado el tratado hasta entonces. Ese aspecto de la cuestión no se trataba en las propuestas de la Comisión. En relación con el apartado *b* del párrafo 2, ese Gobierno señaló que debería ser posible para todas las partes convenir en fijar una fecha ulterior en todos los casos y no sólo en los previstos en el párrafo 3 del artículo 12.

[232] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1404.ª sesión, párr. 11.

Estados Unidos de América. Las observaciones del Gobierno de los Estados Unidos fueron las siguientes:

El artículo 18 establece que un Estado de reciente independencia que haga una notificación de sucesión se considerará parte en un tratado desde la fecha de recibo de la misma, pero que el tratado se considerará en vigor entre las partes desde la fecha de la sucesión. En el comentario se declara que esa aplicación del principio de continuidad está reconocida por la práctica aunque algunos Estados se han desviado de la norma con relación a ciertas sucesiones y tratados. Los Estados Unidos aceptan el principio como un corolario lógico de la teoría de la sucesión, pero consideran que se podrían presentar algunos problemas difíciles respecto de su aplicación. Tómese, por ejemplo, el establecimiento de un nuevo Estado. Se produce entonces una controversia entre particulares, cuya cuestión principal es la de si un acuerdo multilateral aplicable al territorio antes de la independencia permanece en vigor dentro del nuevo Estado. A falta de notificación de la sucesión por el nuevo Estado, el tribunal decide el caso sobre la base de que el tratado es inaplicable. Más tarde, el nuevo Estado deposita una notificación de sucesión al tratado. ¿Qué efectos, en caso de tenerlos, produce sobre el fallo el hecho de poner en vigor retroactivamente el tratado? ¿Puede intentarse la anulación del fallo? ¿Influye sobre la situación el que haya expirado el plazo de apelación sin que se haya presentado dicho recurso? O ¿cuál es el caso si hay una apelación pendiente? ¿Resulta equitativo prever en tal caso en los artículos la revisión de la sentencia definitiva? En la afirmativa, ¿qué sucedería con los convenios entre las partes, hayan sido o no homologados por un tribunal, basados en el supuesto de que el tratado era inaplicable?

Esta serie de problemas se complica aún más por el hecho de que al autorizar al nuevo Estado a formular una declaración de sucesión, el artículo 12 no incluye ninguna limitación respecto al tiempo.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

311. Todas las observaciones se refieren al elemento temporal inherente al párrafo 2 del artículo 18. Este elemento plantea cuestiones difíciles que merecen ser objeto de examen más detenido por parte de la Comisión. En ninguna de las observaciones se pone en tela de juicio la hipótesis de la continuidad, basada en el concepto de sucesión, cuando un Estado de reciente independencia hace constar su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral de conformidad con los artículos 12 ó 13. El problema principal estriba en las dificultades que pueden derivarse para otros Estados partes en un tratado multilateral de la incertidumbre acerca de si, en un caso concreto, deben considerar el tratado en vigor con respecto al Estado de reciente independencia entre la fecha de la sucesión de Estados y la fecha de la notificación de sucesión (si se hace tal notificación).

312. Debe advertirse, sin embargo, que las observaciones del Reino Unido y de los Estados Unidos, que contienen ejemplos, se basan en el punto de vista de que, entre la sucesión de Estados y la notificación, otro Estado parte está facultado para actuar partiendo del supuesto de que el tratado no se halla en vigor entre él y el Estado de reciente independencia. Es posible que el presente proyecto de artículos tenga ese efecto. Este punto no se trata explícitamente, pero tal parece ser la interpretación acertada habida cuenta del requisito del consentimiento del otro Estado parte para la aplicación provisional de un tratado multilateral con arreglo al artículo 22.

313. Por otra parte, sería posible, al menos teóricamente, disponer que el otro Estado parte seguirá obligado por el tratado con respecto al Estado de reciente independencia hasta que este último Estado haga una notificación de sucesión o declare que no tiene el propósito de hacerla. Esta solución, por supuesto, no sería equitativa, puesto que en el período intermedio el otro Estado parte estaría obligado en todo caso, mientras que el Estado de reciente independencia no lo estaría a menos que hiciera una notificación de sucesión. Esta solución eliminaría un elemento de incertidumbre, pero no proporcionaría otro paliativo a las dificultades de otros Estados. También sería incompatible con lo dispuesto en el artículo 22, en su presente redacción.

314. Análogamente, en teoría sería posible afirmar que otro Estado parte no debe considerarse obligado por un tratado en sus relaciones con un Estado de reciente independencia hasta la notificación (salvo que se haya convenido la aplicación provisional de conformidad con el artículo 22). Sin embargo, una disposición de esta índole sería incompatible con los efectos retroactivos de la notificación de sucesión o, si se mantuvieran los efectos retroactivos de la notificación, constituiría una ilusión que en realidad no mejoraría la situación del otro Estado parte. Pueden hacerse observaciones muy similares con respecto a la idea de que no debe considerarse a otro Estado parte responsable de una violación del tratado con respecto al Estado de reciente independencia cometida durante el período que transcurre entre la sucesión de Estados y la notificación de sucesión. En consecuencia, el Relator Especial estima que no puede aconsejar a la Comisión que adopte una solución en ese sentido.

315. En sus sesiones celebradas los días 30 y 31 de mayo de 1972, la Comisión examinó con algún detalle problemas semejantes a los mencionados en las observaciones relativas al artículo 18, en relación con el que era entonces artículo 12 [233]. Se señaló que el texto que ahora constituye el párrafo 2 del artículo 18 reflejaba la práctica de la Secretaría de las Naciones Unidas y que el reconocimiento del efecto retroactivo de una notificación de sucesión no parecía que hubiera dado lugar en realidad a ningún caso de dificultades graves para otros Estados partes en un tratado multilateral. No obstante, se examinó y se tuvo en cuenta la posibilidad de tales dificultades. También se reconoció que la aparente desigualdad entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte podría remediarse mediante la fijación de un plazo para hacer la notificación de sucesión. La cuestión de la fijación de un plazo quedó pendiente al remitirse el proyecto de artículo 12 al Comité de Redacción, pero cuando el Presidente del Comité sometió el proyecto de artículo a la Comisión esta cuestión no fue objeto de nuevo debate [234].

316. Podría establecerse un plazo modificando los artículos 12 y 13 como se ha indicado anteriormente [235] o, quizás, modificando el artículo 18. Sin embargo, hasta que los debates de la Comisión permitan ver más claro, sería vano sugerir otras modificaciones posibles. Con todo, es evidente que la fijación de un plazo para efectuar la notificación de sucesión daría un margen de seguridad mucho mayor al otro Estado parte. En defecto de cual-

[233] Para el debate de la Comisión sobre el proyecto de artículo, véase *Anuario ... 1972*, vol. I, págs. 109 y ss., 1168.ª sesión, párrs. 58 a 93 y 1169.ª sesión.

[234] *Ibid.*, pág. 278, 1196.ª sesión, párrs. 3 a 6.

[235] Véanse párrs. 230 a 238 *supra*.

quier otra solución satisfactoria que se considere compatible con la práctica y con el concepto de sucesión en que se basa el proyecto, el Relator Especial sugiere que la Comisión examine atentamente la posibilidad de incluir en el proyecto de artículos una disposición por la que se fije ese plazo.

317. Quedan por examinar las sugerencias concretas formuladas por los Gobiernos de Suecia y el Reino Unido. El Gobierno sueco ha sugerido que se suprima el apartado *c* del párrafo 2, que confiere al Estado de reciente independencia el derecho a elegir una fecha ulterior a la de la sucesión de Estados para la entrada en vigor del tratado. El motivo aducido por dicho Gobierno es que esta disposición « introduciría otro elemento de incertidumbre en las relaciones convencionales ». A primera vista, esta crítica puede parecer justificada, pero, si se recapacita, se ve que no es así. En realidad, la disposición no introduciría un nuevo elemento en la libertad de que gozan ya los Estados de reciente independencia, ni tampoco es intrínsecamente irrazonable que el Estado de reciente independencia, si puede retrotraer su notificación de sucesión a la fecha de la sucesión de Estados, pueda optar por hacerlo a una fecha ulterior. En consecuencia, el Relator Especial no propone que se adopte la sugerencia del Gobierno sueco.

318. El Gobierno del Reino Unido ha sugerido, en relación con el apartado *b* del párrafo 2, que todas las partes deberían poder convenir una fecha ulterior en todos los casos y no solamente en los comprendidos en el párrafo 3 del artículo 12. Sin embargo, en opinión del Relator Especial, esta sugerencia se basa en una interpretación equivocada del objeto del apartado *b* y de los efectos del párrafo 2 en su totalidad. El apartado *b* del párrafo 2 tiene por objeto excluir, en los casos comprendidos en el párrafo 3 del artículo 12, la posibilidad de que el Estado de reciente independencia ejerza la opción que de otro modo tendría en virtud del apartado *c* del mismo párrafo y especifique una fecha ulterior. Esta disposición es necesaria habida cuenta de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 con respecto a los tratados multilaterales « restringidos ». A juicio del Relator Especial, la disposición deja de ser necesaria en el caso de tratados multilaterales que no son « restringidos ».

319. A la luz de las consideraciones que anteceden, el Relator Especial propone que la Comisión apruebe el proyecto de artículo 18 con la posible adición de un plazo para limitar el período en que puede efectuarse la notificación de sucesión. Si se decide fijar ese plazo, el Relator Especial propone que se haga mediante la modificación, en la forma ya indicada [236], de los artículos 12 y 13.

SECCIÓN 3. — TRATADOS BILATERALES

Artículo 19. — Condiciones requeridas para que un tratado se considere que está en vigor

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

320. *Estados Unidos de América.* Como ejemplo de una norma que ha causado una primera impresión muy favorable, dijo la delegación de los Estados Unidos, se podía señalar el artículo 19, que exigía el consentimiento de ambos Estados para que se considerase que un tratado bilateral estaba en vigor. Ese artículo recogía una norma que el Gobierno de los Estados Unidos había aplicado desde la segunda guerra mundial siempre que había actuado como depositario [237].

Australia. Al citar la norma general con respecto a los tratados bilaterales expresada en el artículo 19, la delegación australiana señaló que reflejaba la norma de derecho internacional consuetudinario, según la cual un Estado sólo puede estar obligado por un tratado si consiente en ello [238].

Finlandia. La delegación finlandesa manifestó que las normas enunciadas en el artículo 19 eran pertinentes y conformes a la práctica de los Estados, pero que sería conveniente precisar en el párrafo 2 la fecha exacta en la que se producía la sucesión [239].

Canadá. La delegación canadiense manifestó que el proyecto de artículos relativos a los tratados bilaterales, es decir, los artículos 19, 20 y 21, estaban en consonancia con la práctica seguida por el Gobierno del Canadá en la materia, como se desprendía del pasaje citado en el comentario [240] al artículo 19 [241].

Zambia. La delegación de Zambia no quitó importancia a las disposiciones que permitían a los Estados de reciente independencia mantener en vigor los tratados bilaterales por convención expresa o acuerdo tácito [242].

RSS de Bielorrusia. La delegación de Bielorrusia estimó que el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 19 podría dar lugar a conflictos difíciles de resolver, cuando un Estado sucesor considerase que había expresado su acuerdo mediante su comportamiento en tanto que la otra parte no considerase que el comportamiento de ese Estado fuese una prueba de que hubiese sucesión. Sería preferible prever una obligación de notificación para el Estado sucesor [243].

Observaciones escritas

321. *Suecia.* El Gobierno sueco remitió a sus observaciones al artículo 12 para lo relativo a un plazo [244].

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido dijo que se habían extraído demasiadas conclusiones de las palabras en cursiva de la cita hecha en el comentario en que se alude a la práctica del Reino Unido [245]. La restricción consignada en la respuesta del Reino Unido obedecía a la necesidad de no intervenir en los asuntos externos de los países de reciente independencia. El propósito de las palabras

[236] Véanse párrs. 234 y 263 *supra*.

[237] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1318.ª sesión, párr. 18.

[238] *Ibid.*, 1319.ª sesión, párr. 5.

[239] *Ibid.*, 1320.ª sesión, párr. 3.

[240] Párr. 11 del comentario.

[241] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1324.ª sesión, párr. 15.

[242] *Ibid.*, 1326.ª sesión, párr. 6.

[243] *Ibid.*, párr. 41.

[244] Véase párr. 219 *supra*.

[245] Párr. 11 del comentario.

« de conformidad con las disposiciones del tratado » del párrafo 1 no estaba muy claro. El apartado *e* del párrafo 1 parecía referirse al consentimiento tácito derivado del comportamiento.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

322. Este artículo parece, por lo general, aceptable.

323. No obstante, el Gobierno sueco ha planteado la cuestión de si debería establecerse un plazo para el artículo 19 por las razones aducidas respecto del artículo 12. Ahora bien, la situación jurídica es diferente en el caso de los dos artículos. El artículo 12 otorga un derecho unilateral de notificación de sucesión que, en el caso de ejercerse, afectará los derechos y obligaciones de otros Estados. En cambio, el artículo 19 permite que la relación del tratado quede determinada por acuerdo expreso o tácito. En tales circunstancias, no parece haber necesidad de un plazo.

324. La delegación de Bielorrusia ha sugerido que sería preferible prever una notificación de sucesión por parte del Estado sucesor que prever la continuación de los convenios bilaterales por acuerdo tácito. Esta sugerencia entrañaría la supresión del apartado *b* del párrafo 1 y la modificación de la disposición principal del párrafo 1 incluyendo una disposición de notificación de sucesión por parte del Estado sucesor, en lugar de la continuación de los tratados bilaterales mediante acuerdo entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte. La razón aducida en apoyo de esta modificación es la dificultad de determinar cuándo existe acuerdo tácito para los fines del párrafo 1. Si bien se reconoce el riesgo de la dificultad de determinarlo así en casos particulares, no parece que el riesgo sea suficientemente grande como para justificar la modificación del principio de los párrafos, que se basa en el consentimiento. Más bien, la práctica y la conveniencia favorecen la continuación de los tratados bilaterales mediante acuerdo expreso o por el comportamiento. En consecuencia, el Relator Especial propone que se mantenga el párrafo 1 con ambos apartados.

325. Por lo que respecta a la disposición relativa a la permanencia en vigor mediante acuerdo tácito prevista en el apartado *b*, el Gobierno del Reino Unido ha puesto en tela de juicio la inclusión de las palabras « de conformidad con las disposiciones del tratado » en la primera parte del párrafo 1. Se trata, desde luego, de una cuestión de redacción, pero no está claro si las palabras se refieren a las disposiciones de fondo o a las cláusulas formales del tratado. En cualquier caso, parecen ser innecesarias y podrían suprimirse.

326. La delegación finlandesa ha sugerido que el párrafo 2 especifique la fecha exacta en que tuvo lugar la sucesión. Si bien la exactitud es de desear, suponiendo que la continuidad de un tratado bilateral se asegure mediante acuerdo como se dispone en el párrafo 1, se desprende naturalmente que la fecha a partir de la cual ha de considerarse en vigor el tratado habrá de determinarse también por acuerdo. Esto es, en efecto, lo que dispone el párrafo 2, si bien, al igual que en el párrafo 1, el acuerdo puede ser expreso o tácito. En consecuencia, el Relator Especial propone que se mantenga sustancialmente el párrafo 2 tal como aparece en el proyecto de artículos.

Artículo 20. — La situación entre el Estado predecesor y el Estado sucesor

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

327. *Australia.* La delegación australiana manifestó que los artículos 20 y 21, al igual que el artículo 19, aplicaban también el principio básico del derecho internacional consuetudinario según el cual un Estado sólo puede estar obligado por un tratado si consiente en ello [246].

Finlandia. La delegación finlandesa manifestó que, en contraste con el artículo 19, cabía preguntarse si los artículos 20 y 21, que se referían a la situación entre el Estado predecesor y el Estado sucesor y a los efectos de un acto del Estado predecesor, realizado después de la fecha de sucesión, sobre las relaciones convencionales del Estado sucesor, tenían verdaderamente razón de ser, pues tales artículos sólo corroboraban lo que era evidente [247].

Canadá. (Véanse las observaciones relativas al artículo 19 [248].)

Observaciones y propuestas del Relator Especial

328. Las observaciones sobre el artículo 20 son escasas y contradictorias. La delegación finlandesa pone en duda la necesidad del artículo porque éste no hace más que corroborar un hecho evidente. En cambio, las delegaciones de Australia y del Canadá apoyan el artículo por considerar que está conforme con el derecho y la práctica actuales. A juicio del Relator Especial, si bien es posible que la norma expresada en el artículo sea obvia, resulta una aclaración útil que señala la distinción entre tratados multilaterales y bilaterales. En el caso de un tratado multilateral del que continúe siendo parte el Estado predecesor, las relaciones de tratado quedarán establecidas entre dicho Estado y el Estado de reciente independencia cuando este último haga una notificación de sucesión. No ocurrirá así en el caso de un tratado bilateral. El resultado de la continuidad en virtud del artículo 19 no será la creación de un tratado tripartito, sino, en efecto, dos tratados bilaterales: uno, entre el Estado predecesor y el otro Estado parte (que normalmente continuará pese a la sucesión de Estados) y otro, entre el Estado sucesor y el otro Estado parte. La sucesión de Estados no entrañará la creación de relaciones respecto de un tratado bilateral entre el Estado sucesor y el Estado predecesor. Esta aseveración, consagrada en el artículo, está conforme con la práctica. Por estas razones, a juicio del Relator Especial, debe mantenerse el artículo 20.

Artículo 21. — Terminación, suspensión de la aplicación o enmienda del tratado entre el Estado predecesor y el otro Estado parte

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

329. *Australia.* (Véanse las observaciones respecto del artículo 20 [249].)

[246] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1319.ª sesión, párr. 5.

[247] *Ibid.*, 1320.ª sesión, párr. 3.

[248] Véase párr. 320 *supra*.

[249] Véase párr. 327 *supra*.

Finlandia. (Véanse las observaciones respecto del artículo 20 [250].)

Canadá. (Véanse las observaciones respecto del artículo 19 [251].)

Observaciones escritas

330. *Polonia.* (Véanse las observaciones respecto del artículo 12 [252].)

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido manifestó que los párrafos 2 y 3 de este artículo parecían reafirmar las normas del párrafo 1 y que la redacción del artículo podría quizás simplificarse mucho más.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

331. También las observaciones sobre el artículo 21 son escasas y contradictorias. Las mismas delegaciones han expresado idénticas actitudes que en el caso del artículo 20, pero el Gobierno polaco, al sugerir disposiciones paralelas en el caso de tratados multilaterales, aporta un apoyo implícito al artículo 21.

332. Estima el Relator Especial que el articulo 21 trata aspectos en los que es de desear claridad y exactitud. En consecuencia, propone que se mantenga.

333. Ahora bien, el artículo es largo y repetitivo y, tal como ha sugerido el Gobierno del Reino Unido, debería, si es posible, ser reducido y simplificado. Puede observarse, no obstante, que los párrafos 2 y 3 no tratan exactamente las mismas situaciones que el párrafo 1, y la simplificación puede resultar más difícil de lo que podría imaginarse a primera vista. Pero las observaciones del Gobierno del Reino Unido plantean tan sólo cuestiones de redacción y no exigen una decisión de fondo por parte de la Comisión.

SECCIÓN 4. — APLICACIÓN PROVISIONAL

Artículo 22. — Tratados multilaterales

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

334. *España.* La delegación de España hizo observaciones sobre la redacción un tanto retorcida del párrafo 2 del artículo 22 [253].

Suecia. La delegación de Suecia dijo que la propia Comisión parecía tener conciencia de lo inestable de la situación que se produciría al aplicar la doctrina de la « tabla rasa », pues en los proyectos de artículos 22 a 24 sugería normas complementarias para la aplicación provisional de los tratados concertados por el Estado predecesor [254].

Observaciones escritas

335. *Suecia.* El Gobierno de Suecia, comentando los artículos 22 a 24, dijo que las disposiciones relativas a la « aplicación provisional » parecían necesarias a fin de remediar inconvenientes prácticos de la doctrina de la « tabla rasa ». En su formulación, llevaban a más desigualdad entre los Estados interesados. Un Estado de reciente independencia sólo estaría obligado a aplicar provisionalmente un tratado multilateral después de haber hecho una notificación formal a ese efecto, mientras que un Estado parte del tratado también estaría obligado « por su comportamiento ». No estaba clara la justificación de esta diferencia.

El Gobierno añadía que la interpretación de la frase « por su comportamiento » en determinados casos relativos tanto a tratados multilaterales como bilaterales podía causar dificultades y controversias.

El Gobierno señaló de nuevo que las complicaciones de una aplicación provisional se evitarían en el otro modelo posible mencionado anteriormente [255].

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido dijo que la expresión « Estado sucesor » aparecía en este artículo (y en los artículos 23 y 24) aunque los artículos figuraban en la parte III sobre « Estados de reciente independencia ». Además de a « otro Estado parte », debería mencionarse al « Estado predecesor »; en contraste con la posición del artículo 19, un tratado multilateral podía por supuesto ser aplicado provisionalmente entre el Estado sucesor y el Estado predecesor. De manera más general, indicaba el Gobierno, las propuestas, tal como estaban redactadas, parecerían permitir a un Estado de reciente independencia que eligiera entre las partes existentes en un tratado. La conveniencia de tal discriminación era cuestionable, especialmente dado que la misma no estaba permitida en el derecho general de los tratados multilaterales. Ello llevaría a diferentes « escuelas » de Estados dentro de unos sistemas singulares de tratados. El comentario indicaba que no existía el propósito de establecer el derecho de elección. Las notificaciones a que se hacía referencia se habían dirigido, en el caso de declaraciones, al Secretario General de las Naciones Unidas y no a los distintos Estados partes o depositarios de determinados tratados [256].

Observaciones y propuestas del Relator Especial

336. Las únicas observaciones de carácter general sobre la aplicación provisional son las de la delegación de Suecia y las del Gobierno sueco. En realidad, estas observaciones son críticas de la doctrina de la « tabla rasa » basadas en que, de adoptarse el criterio contrario, los artículos relativos a la aplicación provisional resultarían innecesarios y en que los propios artículos introducen un elemento más de desigualdad. En relación con el primero de estos razonamientos, debe hacerse referencia a un pasaje del presente informe en que se exponen las críticas del Gobierno de Suecia al principio de la « tabla rasa », y el Relator Especial propone que la Comisión no trate de preparar otra variante del proyecto de artículos en su 26.º período de sesiones [257]. Suponiendo que la Comisión esté de acuerdo con esta propuesta, la observación no requiere ulterior examen en este momento. No obstante, puede

[250] *Ibid.*

[251] Véase párr. 320 *supra.*

[252] Véase párr. 219 *supra.*

[253] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión,* 1320.ª sesión, párr. 25.

[254] *Ibid., vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión,* 1398.ª sesión, párr. 16.

[255] Véanse párrs. 27, 29 y 30 *supra.*

[256] Véanse párrs. 3 y 5 del comentario.

[257] Véase párr. 30 *supra.*

señalarse que la aplicación provisional podría contribuir en gran manera a evitar el inconveniente o las dificultades resultantes de la aplicación del principio de la « tabla rasa ». Teniendo en cuenta la importancia práctica de los artículos 22 a 24 sobre aplicación provisional, no es sorprendente que no haya habido objeción alguna a su inclusión en el proyecto. La crítica del Gobierno de Suecia relativa a la « desigualdad » se refiere a la formulación de este proyecto de artículos, y sería más conveniente examinarla, junto con otras observaciones, en relación con los epígrafes de los párrafos correspondientes del proyecto de artículos.

Párrafo 1

337. El Gobierno de Suecia ha criticado la expresión « por su comportamiento », por estimar que introduce la desigualdad en el proyecto, toda vez que el Estado de reciente independencia sólo se comprometerá a la aplicación provisional mediante notificación formal, en tanto que el otro Estado parte puede verse comprometido por su comportamiento. Sin embargo, no parece que haya aquí una verdadera desigualdad. Se trata más bien de establecer el procedimiento más adecuado, y resulta difícil imaginar que un tratado multilateral sea aceptado como aplicable simplemente por el comportamiento del Estado de reciente independencia y de otro Estado parte en el tratado. Un requisito mínimo en interés de la certidumbre parece ser el de la notificación expresa por el Estado de reciente independencia. Sin embargo, una vez que se ha hecho la modificación, la base de la aplicación provisional queda claramente establecida, y el comportamiento del otro Estado parte bien podría bastar para demostrar su acuerdo con la aplicación provisional. El Gobierno de Suecia ha criticado asimismo la expresión « por su comportamiento » por estimar que su aplicación a casos particulares podría originar dificultades y controversias. Es evidente que tal expresión entraña este tipo de riesgo, pero a veces resulta conveniente que los Estados acepten una relación convencional por su comportamiento con preferencia a una notificación expresa. Esto puede ser especialmente cierto en los casos de aplicación provisional. Por consiguiente, parecería más prudente, en la fase actual, a pesar de las dificultades mencionadas por el Gobierno de Suecia, mantener la expresión « o, por su comportamiento, debe considerarse que ha convenido en ello ». Si no se desea mantener esta expresión sería fácil suprimirla una vez que el proyecto de artículos pase a convertirse en convención.

338. El Gobierno del Reino Unido ha sugerido que se utilice la expresión « Estado de reciente independencia » en vez de « Estado sucesor », al igual que en otros artículos de la parte III del proyecto. Con este cambio el texto del artículo 22 se ajustaría al de los artículos anteriores de la parte III.

339. El Gobierno del Reino Unido ha sugerido asimismo que, en el caso de los tratados multilaterales, debiera ser posible la aplicación provisional entre el Estado de reciente independencia y el Estado predecesor, pero que esta posibilidad queda excluida si se utiliza la expresión « otro Estado parte » que, por definición, excluye al « Estado predecesor ». Hay aquí una diferencia entre tratados multilaterales y bilaterales. En el caso de los primeros (lo que no ocurre con los últimos), la sucesión de Estados puede conducir al establecimiento de relaciones convencionales entre el Estado de reciente independencia y el Estado predecesor. Normalmente, al hacerse una notificación de sucesión en un tratado multilateral, ambos Estados serán partes en el tratado. Por consiguiente, parecería lógico que la aplicación provisional del tratado fuese también posible entre el Estado de reciente independencia y el Estado predecesor. En consecuencia, el Relator Especial propone que el párrafo 1 del artículo 22 se modifique para abarcar este caso.

340. El Gobierno del Reino Unido hace otra observación en el sentido de que el párrafo 1 parece permitir que un Estado de reciente independencia elija entre las partes existentes en un tratado. La redacción del párrafo podría admitir esta interpretación, y su intención no se desprende claramente del comentario [258]. Sin embargo, esa interpretación sería contraria al principio aplicado en los artículos 12 y 13, donde no se permite esta libertad de elección, y no puede haber sido ésta la intención del párrafo 1 tal como está redactado. Por consiguiente, el Relator Especial propone que el párrafo 1 se revise para indicar claramente esta intención. Bastaría a tal efecto modificar las palabras « su deseo de que el tratado así se aplique » para decir « su deseo de que el tratado se aplique provisionalmente », pero tal vez con otros cambios de redacción mejorase el artículo.

Párrafo 2

341. La delegación de España ha hecho observaciones, entre otras cosas, acerca de la redacción algo retorcida del párrafo 2 del artículo 22, pero se trata de una crítica no tanto del texto de dicho párrafo como de la clasificación de los tratados a los efectos de los artículos 12 y 13. Por lo que respecta a esta clasificación, es innecesario añadir nada aquí a las observaciones hechas en relación con dichos artículos [259]. La redacción del párrafo 2 no es en sí « retorcida », y no se simplificaría añadiendo nuevas clases de tratados multilaterales. Por otra parte, la relación entre el párrafo 2 y el párrafo 1 no es tan clara como pudiera ser. Por ejemplo, no se indica claramente si el procedimiento de notificación se aplica en el caso « de un tratado comprendido en el párrafo 3 del artículo 12 ». Tal vez el significado fuese más claro si se fundiesen los dos párrafos del artículo 22 y se modificase el texto del actual párrafo 2.

342. En vista de las consideraciones que preceden, el Relator Especial propone que el artículo 22 se redacte en los siguientes términos:

Si en la fecha de una sucesión de Estados un tratado multilateral estuviese en vigor respecto al territorio al que se refiere la sucesión de Estados, y el Estado de reciente independencia notifica a las partes o al depositario su deseo de que el tratado se aplique provisionalmente, el tratado se aplicará provisionalmente,

a) **en el caso de un tratado comprendido en el párrafo 3 del artículo 12, en las relaciones entre el Estado de reciente independencia y las partes si todas las partes consienten en esa aplicación provisional, o**

b) **en el caso de cualquier otro tratado multilateral, en las relaciones entre el Estado de reciente independencia y cualquier parte en el tratado si la parte conviene en ello expresamente o por su comportamiento debe considerarse que ha convenido en esta aplicación provisional.**

[258] Párr. 3 del comentario.

[259] Véanse párrs. 221 a 229 *supra*.

Artículo 23. — Tratados bilaterales

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

343. *Zambia.* La delegación de Zambia dijo que para que las relaciones convencionales entre un Estado de reciente independencia y otro Estado parte sigan vigentes, es menester que este último acepte, por lo menos tácitamente, la aplicación provisional del tratado. El Gobierno de Zambia había mantenido provisionalmente en vigor la mayor parte de sus relaciones convencionales por declaración unilateral y aceptación, por lo menos tácita, del otro Estado parte. Este método le había parecido preferible al que hubiera consistido en volver a dar vigencia a un tratado declarado caduco o a negociar un nuevo tratado para reemplazarlo. Por lo tanto, el Gobierno de Zambia estaba plenamente satisfecho con las disposiciones del artículo 23 que venían a consagrar su propia práctica [260].

Observaciones escritas

344. *Suecia.* (Véanse las observaciones en relación con el artículo 22 [261].)

Reino Unido. (Véanse las observaciones relativas al artículo 22 [262].)

Observaciones y propuestas del Relator Especial

345. En la medida en que las observaciones al artículo 23 coinciden con las observaciones al artículo 22 es innecesario repetir los comentarios hechos acerca de este último artículo. Sin embargo, cabe señalar que las observaciones de la delegación de Zambia tienden a confirmar la utilidad de las disposiciones relativas al acuerdo por comportamiento previstas en el apartado *b* del artículo 23.

346. De conformidad con la sugerencia del Gobierno del Reino Unido, sería oportuno sustituir la expresión « el Estado de reciente independencia » por « el Estado sucesor » en el artículo 23.

Artículo 24. — Terminación de la aplicación provisional

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

347. *España.* La delegación de España hizo observaciones acerca de la redacción un tanto retorcida del apartado *c* del párrafo 1 del artículo 24 [263].

Observaciones escritas

348. *Suecia.* (Véanse las observaciones en relación con el artículo 22 [264].)

Reino Unido. (Véanse las observaciones relativas al artículo 22 [265].)

Observaciones y propuestas del Relator Especial

349. Para evitar repeticiones, nos remitimos aquí a las observaciones hechas en relación con el artículo 22 por los Gobiernos de Suecia, del Reino Unido y de España [266].

350. Por las razones indicadas en relación con el artículo 22, parecería oportuno a los efectos del artículo 24 reemplazar la expresión « el Estado de reciente independencia » por « el Estado sucesor », y, en el caso de los tratados multilaterales, evitar el empleo de la expresión « el otro Estado parte » que aparece en el apartado *b* del párrafo 1.

351. Es innecesario repetir el texto del artículo 24 en su totalidad tal como quedaría de aceptarse estas sugerencias, pero tal vez sea oportuno indicar que el apartado *b* del párrafo 1 quedaría redactado en los siguientes términos:

b) **el Estado de reciente independencia o la parte que aplique provisionalmente el tratado** * notifica con antelación razonable tal terminación y expira el plazo señalado; o

352. Salvo posibles cambios de redacción poco importantes, como los indicados, el artículo 24 parece generalmente aceptable y en consecuencia el Relator Especial propone que se apruebe.

SECCIÓN 5. — ESTADOS FORMADOS DE DOS O MÁS TERRITORIOS

Artículo 25. — Estados de reciente independencia formados de dos o más territorios

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

353. *España.* La delegación de España, después de referirse a la redacción un tanto retorcida de los apartados *a* y *c* del artículo 25, dijo que la excepción a la continuidad del tratado en los supuestos en que una sucesión cambia radicalmente las condiciones de su aplicación está prevista satisfactoriamente en el apartado *a* del artículo 25, el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 26, el apartado *b* del párrafo 2 del artículo 27 y el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 28, relativos respectivamente a los Estados de reciente independencia formados de dos o más territorios, la unificación de Estados, la disolución de un Estado y la separación de parte de un Estado [267].

El Salvador. La delegación de El Salvador dijo que la Comisión había logrado tratar un tema sumamente complejo y difícil en un número notablemente reducido de artículos que no sólo se refieren a la situación existente con respecto a la sucesión de Estados en materia de tratados, sino que contemplan también la situación futura. El artículo 25, por ejemplo, especifica que, con sujeción a determinadas excepciones, cualquier tratado que continúe en vigor de conformidad con los artículos 12 a 21 se considerará aplicable respecto de la totalidad del territorio de un Estado de reciente independencia formado de dos o más territorios [268].

---

[260] *Documentos Oficiales, de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión,* 1326.ª sesión, párr. 7.

[261] Véase párr. 335 *supra.*

[262] *Idem.*

[263] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión,* 1320.ª sesión, párr. 25.

[264] Véase párr. 335 *supra.*

[265] *Idem.*

* Las palabras **en negrilla** constituyen modificaciones del proyecto original o adiciones al mismo.

[266] Véanse *supra* párrs. 336, 338 a 339 y 341, respectivamente.

[267] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión,* 1320.ª sesión, párr. 26.

[268] *Ibid.,* 1323.ª sesión, párr. 11.

Observaciones escritas

354. *Países Bajos*[269]. El Gobierno de los Países Bajos hizo las siguientes observaciones:

En los casos de Estados de reciente independencia formados por la unión de dos o más territorios dependientes son aplicables los artículos 12 a 21. Según el artículo 25, cualquier tratado que continúe en vigor de conformidad con esos artículos se considerará aplicable respecto de la *totalidad* del territorio del nuevo Estado. Esto significa que los otros Estados partes en los tratados que eran aplicables sólo en una parte del nuevo Estado antes de la independencia se encontrarán con un ámbito de aplicación mucho mayor que aquel respecto del cual acordaron originalmente aplicar esos tratados. Es muy posible que pongan objeciones a ello con respecto a determinados tratados. Esto ilustra lo indicado anteriormente por el Gobierno de los Países Bajos[270]: el principio de la igualdad de todas las partes en un tratado exige que en todos los casos de sucesión de Estados mencionados en las partes II, III y IV del proyecto, los otros Estados partes tengan derecho a *oponerse* a que se mantengan en vigor sus tratados con respecto a un Estado sucesor. El Gobierno de los Países Bajos quiere señalar la posible existencia de *tratados conflictivos*, que estuvieran en vigor en las distintas partes del Estado antes de unirse en un solo Estado. Tales tratados no podrían aplicarse simultáneamente en la totalidad del territorio del nuevo Estado. En esos casos el Estado resultante tendrá que elegir entre hacer una declaración de sucesión para sólo uno de los tratados, o dejar que ambos caduquen.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido señaló que la norma enunciada en el apartado *a* establece dos criterios posibles: la compatibilidad y el « cambio radical de condiciones ». En el apartado *b* del artículo 10 sólo se propone el primer criterio. En la práctica, el criterio de la compatibilidad no es siempre fácil de aplicar en materia de reservas. El criterio del cambio radical de condiciones, que parece semejante al del cambio fundamental en las circunstancias, es nuevo y también puede prestarse en la práctica a interpretaciones diferentes. El derecho cuyo enunciado se propone en el apartado *b* parece que va más allá que lo dispuesto en el artículo 29 de la Convención de Viena.

Estados Unidos de América. El Gobierno de los Estados Unidos dijo que el artículo 25 disponía que, cuando un Estado de reciente independencia se hubiera formado de dos o más territorios que tenían diferentes regímenes convencionales antes de la independencia, cualquier tratado multilateral que continuase en vigor de conformidad con los artículos anteriores relativos a los Estados de reciente independencia era aplicable, a opción del nuevo Estado, respecto de la totalidad del territorio de ese Estado o sólo respecto del territorio a que se aplicaba anteriormente. El Gobierno de los Estados Unidos puso en duda que esta norma fuera razonable y señaló, a título de ejemplo, la posibilidad de que la norma pudiera dar lugar a la aplicación de la Convención de Viena sobre relaciones consulares a un distrito consular situado en una parte de un Estado, mientras que un distrito consular en otra parte podría quedar sujeto a un conjunto diferente de requisitos. O también que las inmunidades de un agente diplomático podían variar según que éste se encontrase o no en la parte del Estado al que se aplicara la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas. El Gobierno sugirió que se suprimiera el apartado *b* del artículo. No se exigía al Estado de reciente independencia que mantuviese en vigor el tratado y el apartado *a* proporcionaba una protección suficiente para tener en cuenta este caso poco frecuente. La única dificultad no prevista en el apartado *a* era el supuesto en que las obligaciones dimanantes de un tratado multilateral aplicables en una parte del Estado estuvieran en oposición con las obligaciones convencionales aplicables en otra parte de ese Estado. En tales casos, el Estado de reciente independencia, si deseaba mantener en vigor ambos tratados, debería estar facultado para limitar su aplicación al territorio primitivo.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

355. No se ha puesto en tela de juicio el principio enunciado en el artículo 25, que establece una presunción, en el caso de un Estado de reciente independencia formado de dos o más territorios, según la cual un tratado que continúe en vigor en virtud de una notificación de sucesión se considerará aplicable respecto de la totalidad del territorio de ese Estado. Sin embargo, el Gobierno de los Países Bajos ha señalado que la posible ampliación del campo de aplicación de un tratado, a que puede dar lugar esta disposición, subraya la desigualdad creada por el proyecto de artículos entre un Estado de reciente independencia y los otros Estados partes en un tratado multilateral. El Gobierno de los Países Bajos, basándose en el principio de la igualdad de todas las partes en un tratado, desea que se establezca, no sólo en el supuesto del artículo 25, sino también en todos los demás supuestos de sucesión de Estados mencionados en las partes II, III y IV del proyecto de artículos, que los otros Estados partes tendrán derecho

[269] Las observaciones del Gobierno de los Países Bajos se recibieron demasiado tarde para incorporarlas en las partes anteriores del presente informe, pero ha sido posible incluirlas a partir del artículo 25. Para el texto completo de las observaciones, véase *infra*, pág. 323, documento A/9610/Rev.1, anexo I.

[270] Los párrafos 7 y 8 de las observaciones del Gobierno de los Países Bajos decían lo siguiente:

« 7. El mantenimiento en vigor de los tratados del Estado predecesor para el resto de su territorio, así como la continua aplicabilidad de sus tratados con respecto a los Estados sucesores, enunciados en los *artículos 25 a 28*, están sujetos a una excepción resultante de otra importante norma del derecho de los tratados, codificada en el artículo 62 de la Convención de Viena: la posibilidad de alegar un *cambio fundamental en las circunstancias* como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él. El Gobierno de los Países Bajos supone que el hecho de una sucesión de Estados puede muy bien constituir *por sí mismo* un cambio fundamental (radical) en las circunstancias, que podrían invocar *todos* los Estados interesados (el Estado predecesor, el Estado sucesor y los otros Estados partes), como una excepción a la continua aplicabilidad de un tratado. A este respecto el proyecto podría ser más claro. La posibilidad de alegar un cambio fundamental en las circunstancias se menciona solamente en los artículos 25 a 28, pero debería definirse claramente antes de las partes II, III y IV, en forma de un segundo artículo de carácter general que prevea, por ejemplo, el caso contemplado en el artículo 10.

» 8. La Comisión reconoce el principio de la igualdad de todas las partes en un tratado en el *artículo 4*, en el párrafo 3 del *artículo 12*, en el párrafo 3 del *artículo 13*, en el *artículo 19* y en los *artículos 22 a 24*. En este caso no es sólo el Estado de reciente independencia quien tiene derecho a solicitar la admisión como parte, sino que los " otros Estados partes " (según el inciso *m* del párrafo 1 del artículo 2) tienen derecho a ser consultados en lo que se refiere al mantenimiento en vigor de sus tratados con respecto a un Estado sucesor. El Gobierno de los Países Bajos sugiere que tan importante principio se reconozca también en otros casos de sucesión de Estados en tratados multilaterales, de manera que cada " otro Estado parte " tenga derecho a *negarse* a establecer relaciones en virtud del tratado con un determinado Estado sucesor, *salvo* si esta negativa fuera incompatible con el objeto y la finalidad del tratado, como ocurriría, por ejemplo, en el caso de que el tratado permita la participación de " todos los Estados ". »

a oponerse a la continuación de sus tratados con respecto al Estado sucesor.

356. El problema de la « desigualdad » ha sido examinado en otras partes del presente informe, especialmente en relación con el artículo 12 [271]. Tal desigualdad podría evitarse si se diera al otro Estado parte en el tratado multilateral el derecho a impedir la entrada en vigor del tratado entre él mismo y el Estado de reciente independencia formulando una objeción a la notificación de sucesión. No obstante, el Relator Especial decidió que la introducción de un sistema de objeciones a los efectos de los párrafos 2 y 3 de los artículos 12 y 13 « sería contrario a la finalidad general de los artículos de la parte III del proyecto » [272]. Pero esta conclusión no es necesariamente decisiva en lo que se refiere al artículo 25. Podría argüirse, en realidad, que el hecho de que el Estado de reciente independencia, por un acto unilateral, haga extensiva la aplicación de un tratado al nuevo territorio sin el acuerdo (expreso o tácito) del otro Estado parte es contrario al principio básico del consentimiento. Por otra parte, la práctica existente relativa a esta cuestión parece corroborar la presunción que establece el artículo 25 y el principio enunciado en este artículo ha recibido algún apoyo y no ha sido objeto de ninguna crítica excepto la que se formula implícitamente en las observaciones del Gobierno de los Países Bajos [273]. En vista de ello, parece conveniente mantener en su forma actual la disposición principal del artículo 25, aunque hay razones para dar al otro Estado parte en un tratado multilateral el derecho a negarse a aceptar que la aplicación del tratado se haga extensiva fuera del territorio a que se aplicaba antes de la sucesión de Estados.

Apartado a

357. En realidad, se han hecho tres observaciones diferentes acerca del apartado *a*. En primer lugar, la delegación de España es partidaria de que se incluya en varios artículos la excepción relativa a los supuestos en que la sucesión tenga por efecto « cambiar radicalmente las condiciones de aplicación del tratado ». El Gobierno de los Países Bajos ha sugerido que se incluya en la parte I un artículo de carácter general que prevea la posibilidad de alegar un cambio fundamental en las circunstancias, no sólo con respecto a los artículos 25 a 28, sino también con respecto a los demás supuestos comprendidos en las partes II, III y IV. El Gobierno del Reino Unido, en cambio, ha criticado la última condición establecida en el apartado *a*, aduciendo que, si bien es semejante a la condición del « cambio fundamental en las circunstancias », se trata de algo nuevo que puede dar lugar en la práctica a interpretaciones distintas.

358. El Relator Especial, sin aceptar el punto de vista de la delegación española en el caso de todos los artículos mencionados por ésta, ha indicado ya que es partidario de que se agregue al apartado *b* del artículo 10 la disposición relativa al cambio radical de las condiciones de aplicación del tratado [274]. Esta posición se basa, por supuesto, en la idea de que un traspaso de territorio puede surtir efectos análogos a los de la creación de un Estado de reciente independencia mediante la unión de dos o más territorios. En los supuestos previstos en el artículo 25, los cambios territoriales, aunque quizás no tengan necesariamente consecuencias que justifiquen la invocación de un cambio fundamental en las circunstancias de conformidad con el artículo 62 de la Convención de Viena, podrían modificar en tal medida las condiciones de aplicación del tratado que resultara sumamente injusto permitir que el Estado de reciente independencia insista en hacer extensivos los efectos del tratado a la totalidad de su territorio. En realidad, la inclusión de esta disposición permite tener en cuenta parcialmente las observaciones del Gobierno de los Países Bajos examinadas anteriormente [275].

359. Si la última cláusula del apartado *a* se limitara a reiterar las disposiciones del artículo 62 de la Convención de Viena, los términos empleados ciertamente no serían apropiados. Estos términos son útiles y necesarios precisamente porque son diferentes. Como ha indicado en otro lugar del presente informe, el Relator Especial no es partidario de repetir en el proyecto de artículos fragmentos de las disposiciones de la Convención de Viena, salvo si hay motivos fundados para hacerlo en el caso de una disposición concreta. En general, a menos que el supuesto previsto requiera una disposición especial en el contexto del proyecto de artículos, no debería tratarse de incorporar algunos artículos de la Convención de Viena y excluir otros. Debería aplicarse el derecho general de los tratados, sin perjuicio de las disposiciones necesarias de la sucesión de Estados.

360. Habida cuenta de lo que antecede, el Relator Especial no aconseja que se supriman las palabras « o la reunión de los territorios tengan por efecto cambiar radicalmente las condiciones de aplicación del tratado » ni que se incluya en la parte I del proyecto, como artículo de carácter general, una disposición sobre el cambio fundamental en las circunstancias.

Apartado b

361. El Gobierno del Reino Unido ha señalado que el derecho propuesto en el apartado *b* parece ir más allá que lo dispuesto en el artículo 29 de la Convención de Viena. Es posible que sea así, pero ello no es absolutamente seguro. Aunque por regla general, según el artículo 29 de la Convención de Viena, un tratado es obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, cabe que una intención diferente « conste de otro modo ». No es contrario al espíritu de esta disposición que un Estado de reciente independencia, en las circunstancias en que se aplica el artículo 25, haga constar en su notificación de sucesión una intención diferente. En todo caso, ésta es justamente la clase de « cuestión » que podría considerarse fundadamente que no « prejuzgan » las disposiciones de la Convención de Viena (véase el artículo 73 de dicha Convención).

362. Finalmente, el Gobierno de los Estados Unidos ha sugerido que se suprima el apartado *b* o, más exactamente,

[271] Véanse párrs. 221 a 253 *supra*.

[272] Véase párr. 252 *supra*.

[273] Se entiende que, al mencionar los tratados en conflicto, el Gobierno de los Países Bajos tenía el propósito de señalar a la atención un problema que puede plantearse a un nuevo Estado independiente formado de dos o más territorios y no de formular una crítica del proyecto.

[274] Véanse párrs. 207 a 209 *supra*.

[275] Véanse párrs. 355 y 356 *supra*.

que se limite al supuesto en que las obligaciones dimanantes de un tratado multilateral aplicable a una parte del Estado de reciente independencia entran en conflicto con las obligaciones convencionales aplicables a otra parte de ese Estado. Se trata de un perfeccionamiento que podría adoptarse, pero no parece que haya ninguna razón apremiante para hacerlo. Cabe que se planteen casos de este género, como los ejemplos que da el Gobierno de los Estados Unidos en sus observaciones, pero surgirían como consecuencia de la manera en que el Estado de reciente independencia ejerciera la opción que le confiere el artículo 25 y no como resultado del derecho de opción en sí. En definitiva, quizá sea más prudente correr el riesgo de que el Estado de reciente independencia cometa errores que correr el riesgo de crear dificultades en casos imprevistos mediante la limitación del alcance del apartado *b*.

363. Por todos los motivos que acaba de indicar, el Relator Especial no propone que se modifique el artículo 25.

PARTE IV

UNIFICACIÓN, DISOLUCIÓN Y SEPARACIÓN DE ESTADOS

Artículo 26. — Unificación de Estados

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

364. *Países Bajos.* La delegación de los Países Bajos, refiriéndose a los tratados normativos y la posición de los Estados de reciente independencia, dijo que, por supuesto, estos Estados debían tener la posibilidad de retirarse de tales convenciones, pero que no era necesario presumir que querrían hacerlo. Indicó a continuación que, en su proyecto, la Comisión había aplicado un criterio más positivo en favor de la efectividad de los tratados multilaterales y señaló a la atención su comentario [276] al artículo 26 [277].

Australia. Después de examinar los artículos del proyecto relativos a los Estados de reciente independencia, la delegación australiana dijo que la formación de un nuevo Estado mediante la unificación de dos o más Estados planteaba un problema algo diferente. Convino con la Comisión en que, en este supuesto, todo tratado que estuviera en vigor entre cualquiera de esos Estados y otros Estados debía permanecer en vigor. No obstante, la delegación de Australia se reservó su posición con respecto al párrafo 2 del artículo 26. Aunque en este párrafo se aplicaba estrictamente el principio del consentimiento, la delegación australiana se preguntaba si en una situación de esta índole no había razones fundadas para dar más flexibilidad a ese principio a fin de hacer aplicable el tratado al Estado sucesor en su totalidad [278].

Polonia. La delegación polaca puso de relieve los comentarios sobre la unificación, disolución y separación de Estados que figuran en la parte IV del proyecto de artículos y dijo que se trataba de problemas con una proyección futura que el derecho internacional moderno no podía pasar por alto [279].

Dinamarca. La delegación danesa manifestó que la Comisión había aprobado importantes disposiciones con respecto a la unificación, disolución y separación de Estados. Estas formas de sucesión eran las que probablemente ocurrirían en el futuro y la Comisión había obrado con acierto al tratar de someterlas a reglamentación jurídica [280].

España. La delegación española puso de relieve la redacción un tanto retorcida del apartado *c* del párrafo 2 del artículo 26 [281].

India. La delegación de la India dijo que la Comisión había demostrado una previsión encomiable al redactar las normas relativas a la sucesión de Estados de modo que abarcasen los casos de unificación, disolución o separación de Estados. En el futuro, los problemas de sucesión se plantearían probablemente en este campo [282].

Ghana. La delegación de Ghana se manifestó plenamente de acuerdo con la delegación de los Países Bajos en lo referente a los problemas cada vez más frecuentes que se plantearían en el futuro en materia de unificación, disolución y separación de Estados. A juicio de la delegación ghanesa, sólo podía haber unificación o integración política cuando Estados que eran anteriormente independientes y soberanos quedaban sometidos, en todo o en parte, a una sola autoridad política común [283].

Egipto. La delegación egipcia consideró que había cierta desproporción entre la parte del proyecto de artículos que se refería a los Estados de reciente independencia y la parte relativa a la unificación, disolución o separación de Estados, en particular en vista de que la forma más común de sucesión en el futuro resultaría de tales situaciones. El apartado *b* del párrafo 1 del artículo 26 y el párrafo 2 del artículo 27 tenían un alcance demasiado general y se prestaban así a diferentes interpretaciones. El verdadero objeto de la codificación era sentar normas que crearan condiciones de estabilidad. La delegación egipcia no creía que se obtendría ese resultado si los artículos mencionados se mantenían en su forma actual [284].

El Salvador. La delegación de El Salvador señaló que la parte IV del proyecto establecía que los tratados generalmente continuarían en vigor en caso de unificación, disolución y separación de Estados [285].

Kuwait. La delegación de Kuwait estimó que debía considerarse más a fondo la cuestión de la unificación, fusión o disolución de Estados, pues tales situaciones eran frecuentes en la actualidad [286].

---

[276] Párr. 30 del comentario.

[277] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1317.ª sesión, párr. 19.

[278] *Ibid.*, 1319.ª sesión, párr. 6.

[279] *Ibid.*, 1320.ª sesión, párr. 18.

[280] *Ibid.*, 1321.ª sesión, párr. 35.

[281] *Ibid.*, 1320.ª sesión, párr. 18. (Véanse también las observaciones relativas al artículo 25, párr. 353 *supra*.)

[282] *Ibid.*, 1321.ª sesión, párr. 46.

[283] *Ibid.*, 1322.ª sesión, párr. 36.

[284] *Ibid.*, 1323.ª sesión, párr. 4. Según este párrafo del acta de la sesión, el representante de Egipto se refirió al apartado *b* del artículo 25 y al artículo 27. En cuanto al primer artículo, el Relator Especial cree que las observaciones de Egipto se refieren más bien al apartado *b* del párrafo 1 del artículo 26.

[285] *Ibid.*, párr. 11.

[286] *Ibid.*, párr. 16.

Nueva Zelandia. La delegación de Nueva Zelandia dijo que, al ocuparse de normas que no se referían fundamentalmente a la era de la descolonización, que ya pertenecía en gran parte al pasado, sino a la unificación y disolución de Estados, la Comisión hacía mucho más hincapié en la continuidad de las relaciones convencionales. A juicio de la delegación de Nueva Zelandia, este enfoque encontraba justificación tanto en los importantes precedentes de la República Unida de Tanzania y la República Arabe Unida como en la necesidad de asegurar la estabilidad en el caso de las fusiones, que podría muy bien constituir en el futuro el supuesto más común de sucesión de Estados [287].

Canadá. La delegación del Canadá declaró que los artículos 26 a 28 planteaban cuestiones complejas acerca de las cuales la mayor parte de los gobiernos desearían reflexionar detenidamente [288].

Bélgica. La delegación de Bélgica dijo que la Comisión había creído poder vincular el principio de la « tabla rasa » con el principio de la libre determinación. Quizá hubiera sido más lógico fundar el principio de la « tabla rasa » en la soberanía estatal, que implicaba que un Estado no podía quedar obligado por un tratado sin su consentimiento. Desde este punto de vista, el principio de la « tabla rasa » se imponía necesariamente, porque aparecía como un atributo esencial de la autonomía del nuevo Estado en materia de asuntos internos y relaciones internacionales. A este respecto, la Comisión tal vez se había dejado impresionar excesivamente por el fenómeno de la descolonización, lo que la había llevado a hacer una distinción artificial entre los « Estados de reciente independencia » y los Estados nacidos de la separación de una parte de un Estado existente, la unificación de dos o más Estados o la disolución de un Estado. La delegación belga estimó que se hubiera podido utilizar una sola categoría, la de « nuevos Estados », la cual habría permitido una mayor concisión y reducir el número de los artículos [289].

República Unida de Tanzania. La delegación de Tanzania dijo que el proceso de descolonización ya estaba casi concluido y, por lo tanto, cabía preguntarse si se presentaría alguna vez en la práctica una situación en la que pudieran invocarse los artículos de la parte III del proyecto. En consecuencia, convenía concentrarse en los supuestos de unificación, disolución y separación de Estados, como habían sugerido otras delegaciones [290].

Observaciones escritas

365. *Países Bajos.* El Gobierno de los Países Bajos señaló que, en la parte III del proyecto, se especificaban cuidadosamente los derechos del Estado sucesor a completar la firma de su predecesor (mediante ratificación, reservas u opción entre disposiciones diferentes). Estas disposiciones serían igualmente útiles en los supuestos de sucesión de Estados previstos en los artículos 26 y 27.

Polonia. El Gobierno de la República Popular Polaca indicó que, para la cuestión de la transmisión de los tratados, la Comisión había adoptado el único criterio justo, esto es, el principio de la « continuidad » en los supuestos de los distintos tipos de sucesión, tales como la « unificación » o la « disolución » de Estados.

Suecia. El Gobierno de Suecia dijo que no estaba claro por qué el principio de la libre determinación requería la aplicación del principio de la « tabla rasa » con respecto a los Estados de reciente independencia y los Estados nacidos de una separación (artículo 28), pero no con respecto a los Estados creados mediante la unificación de Estados o la disolución de un Estado (artículos 26 y 27).

Reino Unido. Según el Gobierno del Reino Unido, los dos criterios establecidos en el apartado *b* del párrafo 1 eran análogos a los que se proponían en el apartado *a* del artículo 25, pero se aplicaban a cuestiones diferentes: en el artículo 26, a la continuación en vigor de un tratado y, en el artículo 25, al ámbito de aplicación de un tratado. En el artículo 26, esta última cuestión se trataba de manera totalmente diferente en el párrafo 2. La justificación de estas diferencias no estaba clara.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

366. En sus sesiones 1177.ª a 1179.ª, la Comisión examinó el significado que debía atribuirse a la expresión « unificación de Estados » y el principio fundamental que debía aplicarse a la sucesión de Estados en tal supuesto [291]. Los miembros de la Comisión, en su gran mayoría, eran partidarios en este caso de dar al principio de la continuidad *ipso jure* primacía sobre el principio del consentimiento. Aunque se reconoció que este principio recibía escaso apoyo en la práctica de los Estados y que su adopción supondría introducir un elemento de desarrollo progresivo, se decidió aceptarlo a los efectos del proyecto de artículo 26.

367. La Comisión examinó detenidamente si convenía aprobar este principio y el acierto de su elección viene a ser corroborado por el hecho de que haya recibido un apoyo general en las intervenciones de las delegaciones y las observaciones de los gobiernos. Sólo la delegación de Bélgica ha manifestado en sus observaciones en la Sexta Comisión su preferencia por el principio de la « tabla rasa » sobre el principio de la continuidad en el supuesto de la unificación de Estados.

368. En vista de ello, cabría sentirse inclinado a sugerir que la Comisión apruebe el artículo 26 casi sin debate. La Comisión podría sentirse inducida a adoptar esta actitud por la falta o escasez de observaciones sobre los detalles y las consecuencias del artículo. Sin embargo, conviene advertir que, si bien la Comisión estudió a fondo el significado de « una unión de Estados » y el principio básico, no es tan evidente que examinara con detalle todas las consecuencias que acarrearía la aprobación del principio. Quizás sea menester proceder a un nuevo examen y aclarar más a fondo el problema, no sólo a causa de las observaciones de los gobiernos, sino también debido al lugar que el artículo 26 ocupa en el conjunto del proyecto y a la necesidad de lograr que su aplicación sea, en la práctica, lo más satisfactoria posible. A este respecto, tal vez convenga formular algunas observaciones sobre los supuestos en que

[287] *Ibid.*, párr. 31.

[288] *Ibid.*, 1324.ª sesión, párr. 16.

[289] *Ibid.*, párr. 23.

[290] *Ibid.*, 1325.ª sesión, párr. 29.

[291] Véase *Anuario ... 1972*, vol I, págs. 166 y ss., 1177.ª sesión, párrs. 62 a 82, 1178.ª sesión y 1179.ª sesión, párrs. 1 a 64 (examen del artículo 19 del proyecto de artículos propuesto por Sir Humphrey Waldock).

sería aplicable el artículo y sobre las disposiciones del artículo mismo.

a) *Unificación de Estados*

369. Cuando el Relator Especial, Sir Humphrey Waldock, presentó sus variantes para el texto titulado « Artículo 19. Formación de uniones de Estados », también presentó una definición de « unión de Estados » [292]. Era ésta una expresión de uso corriente en la doctrina del derecho internacional y era natural que inicialmente fuera utilizada por el Relator Especial. En este caso, sin embargo, la Comisión no adoptó la definición sugerida ni ninguna otra definición de « unión de Estados ». En realidad, la Comisión modificó el título de la manera siguiente: « Artículo 26. Unificación de Estados ». De hecho, la Comisión definió lo que había que entender por « unificación de Estados » al iniciar el párrafo 1 con las palabras « Al unirse dos o más Estados en un Estado ».

370. A primera vista, estas palabras abarcan cualquier caso en que dos o más Estados se unan en un Estado, sea cual sea la estructura constitucional del Estado después de la unión. Esta interpretación está confirmada por el comentario.

El párrafo pertinente termina diciendo:

> En otras palabras, el grado de identidad distinta que conserve el Estado original después de su unificación, con arreglo a la constitución del Estado sucesor, nada tiene que ver con la aplicación de las disposiciones del artículo [293].

371. Teniendo en cuenta el carácter general del sentido que se atribuye a la expresión « unificación de Estados », quizás sea necesario examinar la relación entre el « traspaso de territorio », a que se refiere el artículo 10, y la « unificación de Estados » según el artículo 26. Si el artículo 10 sólo se aplica al traspaso de un territorio de un Estado a otro, no se plantea ningún problema y los dos artículos son aparentemente complementarios. Por el contrario, si se entiende que el artículo 10 también es aplicable al caso en que el territorio de un Estado queda absorbido totalmente por el de otro Estado, habría duplicación y posiblemente conflicto entre las disposiciones de los dos artículos. Si un Estado absorbe la totalidad del territorio de otro Estado, resulta a primera vista difícil de discernir en qué se distingue este caso del supuesto de la unificación de dos o más Estados, previsto en el artículo 26. De todos modos, habida cuenta de lo dispuesto en los artículos 6 y 31, que excluyen del ámbito del proyecto de artículos los casos de absorción de un Estado por otro como consecuencia del uso de la fuerza, es difícil ver cuál podría ser el campo de aplicación del artículo 10 en el caso de que todo el territorio de un Estado fuera absorbido por el territorio de otro Estado. Si se considera que debería establecerse una distinción basada en la estructura constitucional interna después de la absorción o la unificación de Estados, hay que advertir que tal distinción estaría al parecer en contradicción con el concepto de « unificación de Estados » adoptado en relación con el artículo 26.

372. El Relator Especial opina que se trata de una cuestión que requiere un examen más detenido y que sería conveniente elucidar mediante la modificación del texto del artículo 10 o el artículo 26, o si no, por lo menos, incluyendo alguna explicación en el comentario.

b) Disposiciones del artículo

373. Varias delegaciones han hecho observaciones acerca de la complejidad de las cuestiones que plantea el artículo 26 y la necesidad de estudiar más detenidamente los artículos de la parte IV. Se ha puesto de relieve la desproporción existente entre las detalladas disposiciones de la parte III referentes a los Estados de reciente independencia y las disposiciones relativamente breves de los artículos 26, 27 y 28.

374. Desde un punto de vista general, cabe señalar que la complejidad de las disposiciones de la parte III se debe a la naturaleza de la solución propuesta y, en particular, al derecho de opción que se concede al Estado de reciente independencia para que acepte la continuidad de los tratados multilaterales mediante una notificación de sucesión. Cuando existe una disposición sobre la continuidad *ipso jure*, como en el caso del artículo 26, cabe pensar que no hay ninguna necesidad de formular disposiciones detalladas como, por ejemplo, unas disposiciones correspondientes a las del artículo 17 (Notificación de sucesión) y el artículo 18 (Efectos de la notificación de sucesión). El hecho de que las disposiciones de la parte III sean más detalladas no constituye por sí solo un motivo para tratar de hacer más complicadas las de la parte IV. No obstante, tal vez convenga estudiar, teniendo presentes las disposiciones de la parte III, si se ha prestado la debida atención a las disposiciones de la parte IV. Sin embargo, habida cuenta de las observaciones de los gobiernos, no se considera que la Comisión deba llevar demasiado lejos sus investigaciones. Por ejemplo, si bien la delegación del Canadá declaró que los artículos 26 a 28 plantean cuestiones complejas sobre las que la mayoría de los gobiernos desearían reflexionar detenidamente, el Gobierno canadiense no ha presentado en este contexto ninguna observación sobre esos artículos. Es lícito inferir que la mayoría de los gobiernos, después de reflexionar nuevamente sobre el problema, han llegado a la conclusión de que, aunque los artículos son breves, no tienen mucha necesidad de disposiciones complementarias.

375. Teniendo presentes estas observaciones generales, tal vez convenga ahora examinar sucesivamente cada uno de los párrafos del artículo 26 y, a continuación, las disposiciones adicionales que sugiere el Gobierno de los Países Bajos.

Párrafo 1

376. A juicio de la delegación de Egipto, el apartado *b* del párrafo 1 tiene un alcance demasiado general y se presta a diversas interpretaciones. Según esa delegación, la codificación tiene por objeto el establecimiento de relaciones que promuevan la estabilidad y, en su opinión, las presentes disposiciones, en su forma actual, no conducen a la estabilidad. Las observaciones del Gobierno del Reino Unido, aunque expresadas en forma de una petición de que se justifiquen las diferencias existentes entre algunas de las disposiciones de los artículos 25 y 26, probable-

[292] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 19, documento A/CN.4/256 y Add.1 a 4, cap. II, artículo 19 y disposición adicional propuesta para el artículo primero.

[293] Párr. 2 del comentario al artículo 26.

mente deban interpretarse, habida cuenta de las observaciones de dicho Gobierno relativas al artículo 25, como una crítica de sentido en cierto modo similar a la de la delegación egipcia. La cuestión que se plantea es la de si es satisfactorio establecer como criterio para excluir la continuidad de un tratado, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 26, la incompatibilidad o el cambio radical de las condiciones de aplicación del tratado. Como es indudable que el criterio de la incompatibilidad no puede suscitar ninguna objeción de principio, ello equivale en realidad a plantear la cuestión de si el criterio del cambio radical de las condiciones es demasiado amplio o demasiado vago para ser aplicado.

377. Cabe observar que muchas disposiciones del proyecto de artículos tal vez sean difíciles de aplicar si no existe buena voluntad por parte de todos los Estados interesados. Pero esto no ha disuadido a la Comisión de adoptar las disposiciones que ha considerado que eran adecuadas en principio. Además, esta manera de enfocar la redacción de los artículos no ha suscitado, en general, críticas graves de los gobiernos. De ser posible, desde luego, es preferible la certidumbre. Pero el Relator Especial opina que una disposición en principio bien fundada no debe rechazarse por el mero hecho de que su aplicación podría suscitar dificultades. Cabe quizás estudiar más a fondo las palabras finales del apartado *b* del párrafo 1, pero el Relator Especial tiende a suscribir el parecer de quienes han apoyado la inclusión de las palabras « o la unificación de los Estados tenga por efecto cambiar radicalmente las condiciones de aplicación del tratado ». Por supuesto, conviene precisar más el sentido de esta cláusula, si ello es posible, pero el Relator Especial no propone que se suprima.

378. En cambio, tal vez convenga explicar en el comentario de un modo más completo por qué se han utilizado esas palabras y qué efectos se espera que produzcan. Quizás convendría también dar alguna explicación en respuesta a las cuestiones que ha planteado el Gobierno del Reino Unido.

Párrafo 2

379. La delegación de Australia se reservó su posición con respecto al párrafo 2. Aun reconociendo que en este párrafo se aplicaba estrictamente el principio del consentimiento, la delegación australiana se preguntó si en una situación de esta índole no había razones fundadas para dar más flexibilidad a ese principio a fin de hacer aplicable el tratado al Estado sucesor en su totalidad. La observación de la delegación australiana es la única que se ha formulado en ese sentido. Al no haber ningún motivo evidente, resulta difícil comprender qué « razones fundadas » existen para abandonar el principio del consentimiento y modificar las disposiciones del párrafo 2. Por supuesto, la Comisión debería examinar esta cuestión, pero el Relator Especial no tiene ninguna propuesta que formular a ese respecto.

Párrafo 3

380. El Relator Especial no ha encontrado ninguna observación de los gobiernos sobre el párrafo 3, pero desea señalar que el efecto del párrafo, tal como está redactado, no corresponde claramente a la intención que se expresa en el comentario [294]. Al parecer, se tiene la intención de prever el supuesto en que « otro Estado se une a los Estados ya unidos en un solo Estado ». Indudablemente, lo que se tiene en cuenta es el caso en que una sucesión de Estados va rápidamente seguida de otra en la que se produce la sucesión a consecuencia de la unificación de Estados. No parece que se haya realizado esta intención con el empleo de la expresión « un Estado sucesor ».

381. Además, es discutible que el párrafo sea necesario, porque, cuando se ha efectuado una sucesión mediante la unificación de dos o más Estados en un Estado, este último queda establecido por hipótesis como un Estado y, en el siguiente proceso de unificación, no será « un Estado sucesor » sino « un Estado predecesor ». El Relator Especial no formula ninguna propuesta específica a este respecto, pero sugiere que la Comisión vuelva a examinar si el párrafo es necesario, así como la redacción del mismo.

c) *Perfeccionamiento de la firma*

382. El Gobierno de los Países Bajos ha puesto de relieve el hecho de que, en la parte III del proyecto, se especifican cuidadosamente los derechos del Estado sucesor a completar la firma de su predecesor (mediante ratificación, reservas u opción entre disposiciones diferentes) y ha sugerido que estas disposiciones también serían útiles en los supuestos de sucesión de Estados previstos en los artículos 26 y 27. Las observaciones de dicho Gobierno se refieren a los artículos 26 y 27, pero, como las circunstancias son diferentes, se estudiarán en relación con cada artículo separadamente.

383. Al parecer, los artículos a que se refiere el Gobierno de los Países Bajos son el artículo 13 (Participación en tratados que no estén aún en vigor), el artículo 14 (Ratificación, aceptación o aprobación de un tratado firmado por el Estado predecesor), el artículo 15 (Reservas) y el artículo 16 (Consentimiento en obligarse respecto de parte de un tratado y opción entre disposiciones diferentes). Cada uno de estos artículos da lugar a consideraciones diferentes y no se sabe todavía si la Comisión mantendrá el artículo 14.

384. Hay que advertir que, en su forma actual, los artículos 26 y 27 se basan en el mismo supuesto que el artículo 12, es decir, se refieren a los tratados que estén en vigor en la fecha de la sucesión de Estados. Esto no ocurre con todas las disposiciones de los artículos 13, 14, 15 y 16. Para estudiar la mencionada observación del Gobierno de los Países Bajos, es menester examinar sucesivamente cada uno de esos artículos.

385. Por hipótesis, el artículo 13 se refiere a un tratado multilateral que no ha entrado en vigor en la fecha de la sucesión de Estados si, con anterioridad a esa fecha, el Estado predecesor ha pasado a ser un Estado contratante. Sin perjuicio de sus restantes disposiciones, el artículo 13 permite que un Estado de reciente independencia haga constar, mediante una notificación de sucesión, su calidad de Estado contratante en el tratado. El artículo 26, en su forma actual, tendría por efecto privar al Estado resultante de una unificación de Estados del beneficio de la calidad de Estado contratante de uno de los Estados

[294] Párr. 31 del comentario.

predecesores en los casos en que el tratado no estuviese en vigor antes de la fecha de la sucesión. Desde el punto de vista de la lógica, es un poco difícil comprender por qué un Estado de reciente independencia ha de poder beneficiarse de esta situación, mientras que la unificación de Estados, en la que hay una continuidad *ipso jure* de los tratados, ha de tener como resultado la destrucción de los efectos del consentimiento en obligarse otorgado por uno o más de los Estados que se unen. Es posible que haya buenas razones para esa distinción, pero no son evidentes. Por supuesto, existe una distinción en el sentido de que el Estado de reciente independencia, cuando efectúa una notificación de sucesión, expresa efectivamente su propio consentimiento en obligarse, mientras que el Estado constituido mediante una unificación de Estados quedará obligado *ipso jure*. No obstante, si se tiene presente la conveniencia de fomentar la participación en los tratados multilaterales, quizás sea procedente establecer que, en tales casos, se considerará que el nuevo Estado queda obligado en virtud del consentimiento otorgado por uno o más de los Estados predecesores.

386. Sin embargo, aunque el Relator Especial opina que los motivos para incluir una disposición de esta índole no son tan claros y poderosos que justifiquen la presentación de una propuesta a la Comisión respecto del artículo 26, sugiere que ésta estudie esta cuestión.

387. Por lo que respecta al artículo 14, sus disposiciones se refieren al supuesto en que, si bien el Estado predecesor no ha manifestado su consentimiento en obligarse, se concede al Estado de reciente independencia el derecho a prevalerse de la firma mediante la ratificación, aceptación o aprobación del tratado. Aunque la continuidad *ipso jure* no es inconcebible cuando un Estado ha dado su consentimiento en obligarse, es difícil admitir que ello sea razonable en el caso de que el Estado no esté obligado, sino que se haya limitado a firmar el tratado. Por supuesto, es posible que el debate sobre el propio artículo 14 aclare más esta cuestión, pero, mientras tanto, el Relator Especial no aconseja que los beneficios del artículo 14 se hagan extensivos al caso de una unificación de Estados.

388. En cuanto al artículo 15, sobre las reservas, la continuidad *ipso jure* prevista en el artículo 26 no dejaría ninguna ocasión en la que fuese procedente formular reservas. El artículo 15 está relacionado directamente con la notificación de sucesión, que se considera que constituye una de las ocasiones en que un Estado puede formular una reserva de conformidad con el artículo 19 de la Convención de Viena. Al parecer, no existe motivo alguno para que un Estado constituido por la unificación de dos o más Estados independientes adquiera a consecuencia de ello el derecho a modificar las reservas existentes o a formular nuevas reservas. El principio básico es que, en los casos comprendidos en el artículo 26, el Estado sucesor acepta los tratados del Estado predecesor tal como existían en la fecha de la sucesión de Estados. Por consiguiente, el Relator Especial propone que la Comisión no acepte la sugerencia del Gobierno de los Países Bajos por lo que respecta a las reservas.

389. Por razones análogas, el Relator Especial no aconseja a la Comisión que adapte las disposiciones del artículo 16 a los fines del artículo 26.

Artículo 27. — Disolución de un Estado

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

390. *Finlandia.* La delegación de Finlandia dijo que el artículo 27, relativo a la disolución de un Estado, daba preferencia al principio de continuidad. Si bien es cierto que la aplicación de este principio parecía perfectamente legítima en el caso de la disolución de una unión de Estados, cuyos miembros poseían a menudo una cierta personalidad internacional, la delegación finlandesa dudaba que este principio fuera aceptable cuando se trataba de la disolución de un Estado unitario, caso en el que debería aplicarse el principio de la « tabla rasa » [295].

España. (Véanse las observaciones relativas al artículo 25 [296].)

Bélgica. La delegación de Bélgica dijo que el artículo 15, como los precedentes, debería haberse basado en el principio de la « tabla rasa » y disponer que el nuevo Estado, para mantener respecto de sí mismo la reserva hecha por el Estado predecesor, estaba obligado a renovarla. Podía hacerse la misma observación con respecto al artículo 27; cabía preguntarse si el principio de la « tabla rasa » no debería haber conducido a una conclusión inversa a la que había llegado la Comisión [297].

Zambia. En lo atinente a los artículos 27 y 28, la delegación de Zambia dijo que no sabía cuál era la razón que había llevado a establecer una distinción entre la disolución de un Estado y la separación de parte de un Estado y a prever, en el primer caso, la continuidad de las relaciones convencionales, y en el segundo, la aplicación del principio de la « tabla rasa ». Sería conveniente, aunque sólo fuera por razones de coherencia interna, que se adoptase una disposición idéntica para ambos supuestos, salvo en los casos en que la disolución afectase a una unión de Estados anteriormente independientes, en los que podría formularse una disposición especial [298].

Observaciones escritas

391. *Checoslovaquia.* El Gobierno checoslovaco señaló que el artículo 27 trataba de la sucesión en materia de tratados de los Estados de nueva creación tras la disolución de un antiguo Estado. A su juicio, en estos casos debía establecerse como norma el principio de la « tabla rasa ». La fórmula actual, que se refería a este principio en el párrafo 2 como una excepción solamente, era insuficiente. (Checoslovaquia, que surgió en 1918 como Estado independiente tras la disolución de Austria-Hungría, en su práctica partió del principio de la « tabla rasa ».)

República Democrática Alemana. El Gobierno de la República Democrática Alemana indicó que por diversas razones no podía aceptar que se estableciera el principio de la continuidad *ipso jure* en el caso de la disolución de un Estado según lo previsto en el artículo 27 del proyecto.

---

[295] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1320.ª sesión, párr. 3.

[296] Véase párr. 353 *supra*.

[297] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1324.ª sesión, párr. 24. (Véanse también las observaciones relativas al artículo 26, párr. 364 *supra*.)

[298] *Ibid.*, 1326.ª sesión, párr. 10.

A diferencia de la unificación (artículo 26), la disolución de un Estado por regla general se producía sin un tratado, es decir, contra la voluntad del Estado existente. En cuanto a las condiciones sociales, cualquier Estado de este tipo era un nuevo Estado cuya posición después de la sucesión, como cuestión de principio, no debía ser inferior a la de los « Estados de reciente independencia ». Por tanto, resultaba difícil comprender por qué el artículo 27 contenía las mismas disposiciones que el artículo 26. Dicho Gobierno manifestó también que aunque el párrafo 2 del artículo 27 preveía excepciones a la continuidad *ipso jure*, permitiendo por tanto una opción limitada al Estado sucesor, esto ciertamente no era satisfactorio. Como las disoluciones de Estados en esencia podían compararse con la descolonización más que con la unificación de Estados, el Gobierno opinaba que debía establecerse el principio de la « tabla rasa » como norma y no como excepción. Además, el Gobierno deseaba destacar su posición de que debería prestarse más atención en el proyecto al interés en preservar ampliamente el estado actual de las relaciones convencionales internacionales, en la medida en que éstas se hubieran generado de conformidad con los principios de derecho internacional.

Países Bajos. El Gobierno de los Países Bajos hizo las observaciones siguientes:

Artículos 27 y 28. Estos artículos son de especial interés para el Reino de los Países Bajos. Este Reino está formado por tres países: los Países Bajos, las Antillas Neerlandesas y Surinam. Si en un futuro próximo las Antillas Neerlandesas y Surinam se convierten en Estados independientes, desde un punto de vista puramente jurídico podría aplicarse el artículo 27 del actual proyecto, dadas las normas constitucionales contenidas en el *Statuut voor het Koninkrijk*. En cambio, desde un punto de vista histórico sería más pertinente aplicar el párrafo 2 del artículo 28 a las Antillas y a Surinam y el párrafo 1 del artículo 28 a los Países Bajos. En términos generales, en la mayoría de casos de desmembramiento la personalidad del Estado original es mantenida, desde el punto de vista histórico, por una de las partes componentes. Varios tratados del Reino de los Países Bajos se han celebrado o denunciado con respecto a una sola o a dos de las partes componentes. Esto se menciona en instrumentos de ratificación o de denuncia. Si se aplica el artículo 28, no queda en claro si el presente caso es el previsto en el apartado *b* del párrafo 1: « [a menos] que se desprenda del tratado o de su objeto y su fin [...] ». A este respecto, la frase del artículo 29 de la Convención de Viena « salvo que una intención diferente se desprenda [del tratado] *o conste de otro modo* * » parecería más idónea para este fin [299].

Estados Unidos de América. El Gobierno de los Estados Unidos dijo que la diferencia entre la disolución de un Estado (artículo 27) y la separación de parte de un Estado (artículo 28) era bastante nebulosa. El principal criterio de distinción parecía ser que en la disolución el Estado predecesor dejaba de existir, mientras que en la separación de parte de un Estado el territorio restante continuaba siendo el Estado predecesor. Esta diferenciación parecía en buena medida nominal. Si el Estado A se dividía por la mitad y una mitad se autodenominaba Estado B y la otra Estado C, ¿habrían por ello de producirse resultados diferentes de si el Estado A se dividía por la mitad y una mitad se autodenominaba Estado B y la otra mitad Estado A, o viceversa? La práctica citada en los comentarios a los dos artículos no ayudaba sustancialmente a precisar la diferencia entre las dos situaciones. El Gobierno sugirió que el artículo 28 agregaba un elemento innecesario de complejidad al proyecto de artículos y que el concepto de « Estado de reciente independencia » era suficientemente amplio como para abarcar la separación de parte de un Estado en todos aquellos casos en los que la aplicación de las normas de la parte III estaba indicada.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

392. Las observaciones de los gobiernos sobre el artículo 27 plantean dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, la diferencia entre « disolución de un Estado » (artículo 27) y « separación de parte de un Estado » (artículo 28), ¿es suficiente para justificar que se considere a la primera como un supuesto separado? En segundo lugar, si se trata la « disolución de un Estado » como un supuesto separado, ¿habría que basar el artículo en el principio de la continuidad *ipso jure*, el principio del consentimiento o el principio de la « tabla rasa »? Si no hay verdadera diferencia entre ambos supuestos, no es necesario dedicarles dos artículos. Por otra parte, incluso si hay verdadera diferencia, no se infiere automáticamente que deba darse a cada uno una solución distinta.

a) *Distinción entre « disolución » y « separación de una parte »*

393. Del debate en la Comisión [300] se desprende que el examen de lo que entonces era el artículo 20 (Disolución de una unión de Estados) estuvo dominado por el significado tradicional de la expresión « unión de Estados » y por la idea de que las partes componentes de la unión conservaban una parcela de identidad individual durante la existencia de la unión. Es posible que este concepto haya influido, quizás de manera imperceptible, en la opinión de los miembros de la Comisión acerca de la diferencia entre disolución y separación de parte de un Estado. Sin embargo, la Comisión no retuvo el concepto de « unión de Estados » en relación con los artículos 19 ó 20 (actualmente artículos 26 y 27). Por el contrario, tanto respecto del artículo 27 como respecto del artículo 26 se tomó como punto de partida el concepto de « Estado ». Esto significa que a los efectos del artículo 27 y del artículo 26, la estructura interna del Estado es indiferente, como se desprende claramente del comentario al artículo 27 [301]. Según el derecho internacional moderno este enfoque parece justificado, pero plantea el problema de saber si, en este contexto, existe verdadera diferencia entre un Estado que se disuelve en partes y un Estado del cual se separa una parte. Puede decirse en ambos casos que el Estado se divide en partes.

394. Este modo de pensar se refleja en las observaciones de la delegación de Finlandia y del Gobierno de los Estados Unidos. El Gobierno de los Estados Unidos ha señalado que la diferencia entre ambos supuestos es bastante nebulosa. Según dicho Gobierno, el principal criterio de distinción estriba en que en la disolución el Estado predecesor

* Las palabras en cursiva han sido subrayadas por el Gobierno de los Países Bajos.

[299] Véanse también las observaciones relativas al artículo 26, párr. 365 *supra*.

[300] Véase *Anuario ... 1972*, vol. I, págs. 182 y ss., 1180.ª sesión, párrs. 15 a 72, y 1181.ª sesión, párrs. 1 a 43.

[301] Párr. 12 del comentario.

deja de existir, mientras que en la separación de parte de un Estado el territorio restante continúa siendo el Estado predecesor; a su juicio, la distinción es « en buena medida nominal ».

395. El Relator Especial opina que hay una clara diferencia teórica entre disolución y separación de parte de un Estado. En realidad, el propio Gobierno de los Estados Unidos ha señalado la distinción. En el primer caso, el Estado predecesor desaparece; en el segundo, el Estado predecesor sigue existiendo después de la separación. Esta distinción teórica puede muy bien tener repercusiones en el campo de la sucesión en materia de tratados. Veamos un ejemplo, que no es difícil de imaginar: el Estado A se compone de cuatro partes, cada una de las cuales es hasta cierto punto territorialmente distinta y tiene una base étnica y cultural diferente. Si una de estas partes se separa del Estado A, la personalidad internacional de éste seguirá existiendo. En cambio, si el Estado se disuelve y cada una de las cuatro partes pasa a ser independiente, la personalidad internacional del Estado A desaparecerá. Por supuesto, es posible en este caso que una de las cuatro partes siga siendo considerada como el Estado A y continúe gozando de su personalidad internacional. De ser así, lo que de otra manera hubiera sido un caso de disolución se considerará como un caso de separación de partes de un Estado.

396. El hecho de que en ciertos casos pueda ser difícil determinar si ha habido disolución o separación no afecta a la distinción teórica ni, a juicio del Relator Especial, cambia la importancia de que se mantenga esa distinción a fin de poder aplicarla cuando proceda.

b) *Consecuencias de la distinción entre disolución y separación de parte de un Estado*

397. El hecho de aceptar que existe al menos una distinción teórica entre disolución y separación de parte de un Estado no implica necesariamente que los efectos de la sucesión de Estados en estos dos supuestos deban ser diferentes para las partes que pasan a ser nuevos Estados. Es decir: se podría tratar a los nuevos Estados resultantes de la disolución de un Estado anterior como si fueran partes que se separan sin que el Estado anterior deje de existir. No obstante, sería necesario en todo caso prever el mantenimiento en vigor de los tratados con respecto al Estado anterior cuando éste continuara existiendo después de la separación.

398. En varias observaciones de los gobiernos se plantea la cuestión de si, en caso de disolución de un Estado, debe aplicarse el principio de la continuidad o el principio de la « tabla rasa ». En muchas de las observaciones se manifiesta una tendencia favorable a la aplicación de este último principio, entre ellas, las observaciones de las delegaciones de Finlandia, Bélgica y Zambia y de los Gobiernos de Checoslovaquia, la República Democrática Alemana, los Países Bajos y los Estados Unidos de América. Es en realidad con respecto a las consecuencias que en algunas de esas observaciones se pone en duda la validez de la distinción entre disolución de un Estado y separación de parte de un Estado. En ellas se sugiere que no hay ninguna base para aplicar el principio de la continuidad a los nuevos Estados creados después de una disolución, mientras que a los Estados procedentes de la separación de un Estado existente se aplica el principio de la « tabla rasa ».

399. Desgraciadamente, hay pocos precedentes y los argumentos que se fundan en principios de derecho internacional, inclusive los que se refieren a los tratados, distan mucho de ser concluyentes. Es posible, en ambos supuestos, discutir basándose en el principio de la libre determinación tal como se aplica a un nuevo Estado y en la necesidad de mantener la estabilidad y la continuidad de las relaciones dimanantes de los tratados.

400. En las observaciones de los gobiernos, el que aboga con más fuerza por la asimilación de las disposiciones del artículo 27 a las del artículo 28 es el Gobierno de la República Democrática Alemana, el cual ha manifestado que no puede aceptar que se establezca el principio de la continuidad *ipso jure* en el supuesto de disolución de un Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27. Según ese Gobierno, la disolución de un Estado se produce por regla general sin un tratado, es decir, contra la voluntad del Estado existente y, en cuanto a las condiciones sociales, los Estados así creados son nuevos Estados cuya posición, « como cuestión de principio, no debe ser inferior a la de los Estados de reciente independencia ». El Gobierno de la República Democrática Alemana considera que las excepciones previstas en el párrafo 2 no son satisfactorias para el Estado sucesor. En su opinión, la disolución debe compararse con la descolonización más bien que con la unificación de Estados y, en los casos de disolución, el principio de la « tabla rasa » tiene que establecerse como norma y no como excepción. Sin embargo, cabe señalar que el Gobierno de la República Democrática Alemana prosigue sus observaciones destacando su interés por conservar el estado actual de las relaciones convencionales internacionales e indicando que debería prestarse más atención a este aspecto en el proyecto. A primera vista, esto parece un argumento en favor del mantenimiento del principio enunciado en el artículo 27.

401. En contra de los argumentos de la República Democrática Alemana, cabe señalar que existe una distinción fundamental en cuanto al fondo entre los casos comprendidos en el artículo 27 y el caso de un Estado de reciente independencia. En el supuesto de disolución de un Estado, los tratados celebrados por el Estado predecesor habrán sido concertados en nombre del Estado en su conjunto. Se puede presumir que han sido concertados con el consentimiento de la población de todos los territorios del Estado y que, mientras el Estado siga existiendo, obliga a la totalidad del Estado. Esta situación es muy distinta de la de un territorio dependiente que, aunque quizás haya sido consultado acerca de la conveniencia de hacerle extensiva la aplicación del tratado, no suele participar efectivamente en el gobierno del Estado interesado y, por lo tanto, no puede ser considerado responsable de la celebración propiamente dicha del tratado. Cabe hacer la misma observación en lo que se refiere a la posición de una parte de un Estado que se separa y pasa a ser independiente. Sin embargo, en este caso es más probable que la parte haya estado en una posición más semejante a la de un territorio dependiente. En realidad, es muy posible que la tentativa de imponer la aplicación de un determinado tratado sea la causa de la secesión de parte del Estado.

402. La Comisión tendrá que examinar detenidamente si, en el supuesto de disolución de un Estado, debe aplicarse el principio de la continuidad o el principio de la « tabla rasa ». Por su parte, el Relator Especial encuentra difícil formarse una opinión terminante en uno u otro sentido. No obstante, en definitiva, habida cuenta de las consideraciones mencionadas en los párrafos anteriores y, en especial, la conveniencia de mantener en lo posible la continuidad y estabilidad de las relaciones convencionales, el Relator Especial es partidario de conservar el artículo 27 y la distinción establecida entre ese artículo y el artículo 28.

c) *Detalles del proyecto de artículo*

403. Solamente las delegaciones de Egipto y los Países Bajos se han referido en sus observaciones a la redacción del artículo. Por lo que respecta a las observaciones de la delegación de Egipto, que critica el alcance de la excepción del párrafo 2 del artículo 27, el Relator Especial no tiene nada que añadir a las observaciones formuladas en relación con el artículo 26 [302]. La cuestión de redacción planteada por el Gobierno de los Países Bajos se refiere al artículo 28 y se examinará en relación con el apartado *b* del párrafo 1 de ese artículo.

d) *Perfeccionamiento de la firma*

404. Como se ha indicado en relación con el artículo 26 [303], las observaciones del Gobierno de los Países Bajos plantean el problema de determinar si las disposiciones de los artículos 13, 14, 15 y 16 deben aplicarse a los casos comprendidos en los artículos 26 y 27. En relación con el artículo 26, la posición con respecto a cada uno de esos artículos se examinó sucesivamente [304]. Provisionalmente, se llegó a la conclusión de que, aunque quizá fuera procedente adoptar las disposiciones del artículo 13 a los fines del artículo 26, no sería apropiado hacerlo con respecto a los artículos 14, 15 y 16.

405. Esta conclusión se basaba principalmente en la naturaleza de la continuidad *ipso jure* y, aunque las circunstancias son distintas en los casos comprendidos en el artículo 27, parece que esencialmente son aplicables las mismas consideraciones. Así pues, el Relator Especial opina que, si bien las disposiciones del artículo 13 se podrían adaptar a los fines del artículo 27, no sería aconsejable hacer lo mismo con respecto a los artículos 14, 15 y 16.

Artículo 28. — Separación de parte de un Estado

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

406. *Francia.* La delegación francesa se preguntó qué imperativos técnicos habían podido llevar a la Comisión a introducir en su proyecto una distinción entre los denominados « Estados de reciente independencia » y los « Estados que resultan de la separación de otro Estado ». Se trataba de un concepto extrajurídico, sin contenido preciso, y cuya improcedencia quedaba ilustrada por el hecho de que la Comisión había adoptado una solución idéntica en ambos casos. Hubiera sido conveniente que la Comisión se hubiese ocupado de conceptos jurídicos más comúnmente utilizados en la terminología del derecho internacional y, en especial, de los problemas que podrían plantearse en el caso de un acuerdo de protectorado, mandato o fideicomiso [305].

España. La delegación española señaló que el concepto de identidad o continuidad del Estado, en cuanto fenómeno conceptualmente opuesto al de sucesión, sólo aparecía en el artículo 28 y que, sin duda, la Comisión podría examinar el supuesto de la continuidad con una perspectiva más general [306].

Bélgica. (Véanse las observaciones relativas al artículo 26 [307].)

Zambia. (Véanse las observaciones relativas al artículo 27 [308].)

Observaciones escritas

407. *Países Bajos.* (Véanse las observaciones relativas al artículo 27 [309].)

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido opinó que el párrafo 1 de este artículo debería figurar en la parte III, que podría ampliarse para que abarcara a los Estados sucesores que no son de reciente independencia. El párrafo 2 resultaría innecesario si se adoptase la definición propuesta en las observaciones del Reino Unido para la expresión « Estado de reciente independencia » (artículo 2, párrafo 1, apartado *f*).

Estados Unidos de América. (Véanse las observaciones relativas al artículo 27 [310].)

Observaciones y propuestas del Relator Especial

408. En las observaciones formuladas por las delegaciones y los gobiernos, no se ponen en tela de juicio los principios que inspiran el artículo 28. En realidad, y como ya se ha señalado en relación con el artículo 27, las observaciones tienden a lo sumo a que se dé a los nuevos Estados resultantes de la disolución de un Estado el mismo tratamiento que a las partes surgidas por separación de un Estado.

409. Sin embargo, en relación con el artículo 28, se sugiere en varias observaciones que un nuevo Estado resultante de una separación sea tratado como un « Estado de reciente independencia ». Las delegaciones de Francia y Bélgica y los Gobiernos del Reino Unido y los Estados Unidos han formulado observaciones en tal sentido. Según esa opinión, tal como se expone en las observaciones del Gobierno de los Estados Unidos, el concepto de « Estado de reciente independencia » es suficientemente amplio como para abarcar la separación de parte de un

[302] Véanse párrs. 376 a 378 *supra*.

[303] Véanse párrs. 382 y 383 *supra*.

[304] Véanse párrs. 385 a 389 *supra*.

[305] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1318.ª sesión, párr. 14.

[306] *Ibid.*, 1320.ª sesión, párr. 24. Véanse también las observaciones relativas al artículo 25, párr. 353 *supra*.

[307] Véase párr. 364 *supra*.

[308] Véase párr. 390 *supra*.

[309] Véase párr. 391 *supra*.

[310] *Idem*.

Estado en todos aquellos casos en los que la aplicación de las normas de la parte III está indicada. Tales observaciones parecen tender a que el artículo 28 quede absorbido en las disposiciones de la parte III y que se modifique en consecuencia la definición de « Estado de reciente independencia » que figura en el apartado *f* del párrafo 1 del artículo 2. El Gobierno del Reino Unido ha propuesto incluso una enmienda a la referida definición para tener en cuenta este punto. Ese Gobierno ha sugerido que se sustituyan las palabras « un territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales era responsable el Estado predecesor » por las palabras « parte del territorio del Estado predecesor ».

410. El Relator Especial ha sugerido anteriormente [311] que la Comisión aplace la decisión sobre este aspecto de las observaciones del Reino Unido hasta que haya examinado el artículo 28. Si la Comisión decide mantener este último como un artículo independiente, separado de la parte III del proyecto, difícilmente cabrá someter la enmienda del Reino Unido a ulterior examen. Si la Comisión decidiese por el contrario incorporar el artículo 28 en la parte III, habrá que examinar oportunamente la enmienda al apartado *f* del párrafo 1 del artículo 2. En otras palabras, la definición debe fijarse con posterioridad a la decisión sobre la cuestión de fondo y no a la inversa.

411. La delegación de Francia ha propuesto también que la Comisión centre su atención en los problemas que podrían plantearse en el caso de un acuerdo de protectorado, mandato o fideicomiso. Estas cuestiones, sin embargo, fueron sometidas a examen en 1972 con referencia al texto entonces designado como artículo 18, propuesto por el anterior Relator Especial y que la Comisión no aprobó. El Relator Especial no considera que en esta etapa deba abrirse nuevamente el debate sobre esta materia.

412. Con respecto a la cuestión general planteada en las observaciones, el Relator Especial desea recordar lo expresado en la parte del presente informe que trata del orden del proyecto de artículos, y en particular en el último párrafo de sus observaciones y propuestas [312]. Se señala allí que el párrafo 1 del artículo 28 aclara la posición del Estado que subsiste cuando parte de su territorio se convierte en Estado por separación, y que los casos contemplados en la parte III del proyecto de artículos son diferentes de los contemplados en el artículo 28. La parte III se refiere a los nuevos Estados que anteriormente fueron territorios *dependientes*, en tanto que el artículo 28 se refiere a los nuevos Estados que anteriormente fueron parte integrante del territorio de un Estado. En el mismo párrafo 65 se expresó provisionalmente la opinión de que durante el proceso de redacción parecía aconsejable tratar ambos casos por separado [313].

413. Después de haber reflexionado nuevamente sobre la cuestión, a la luz de las observaciones de los gobiernos y de los comentarios y debates de la Comisión, el Relator Especial no cree que existan razones para modificar su opinión anterior. Si bien es cierto que en virtud del artículo 28 las disposiciones relativas a los « Estados de reciente independencia » se aplican a los Estados que se crean como resultado de su separación de un Estado existente, ambos casos son fundamentalmente diferentes debido a la condición jurídica de los territorios antes de la independencia. Sea cual fuere la lógica aparente de las razones que se invocan para combinar el artículo 28 con la parte III del proyecto, el Relator Especial estima que sería más apropiado mantener el artículo 28 como una disposición separada en el presente proyecto de artículos.

414. La única otra observación al artículo 28 que parece requerir examen es la enmienda al apartado *b* del párrafo 1 propuesta por el Gobierno de los Países Bajos. Ese Gobierno ha manifestado que varios tratados del Reino se han celebrado o denunciado con respecto a una sola o a dos de las partes componentes y que ello se menciona en los instrumentos de ratificación o de denuncia. Si debiera aplicarse el artículo 28 al desmembramiento de los Países Bajos por la separación de las Antillas Neerlandesas o de Surinam, dicho Gobierno estima que no queda en claro si tal caso estaría previsto en el apartado *b* del párrafo 1: « [a menos] que se desprenda del tratado o de su objeto y su fin ». A este respecto, se ha sugerido que sería más apropiada la redacción del artículo 29 de la Convención de Viena. Si se adoptase tal sugerencia, la frase rezaría: « [a menos] que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo ».

415. La razón de esa sugerencia, como se advierte, reside en que, en los ejemplos mencionados por el Gobierno de los Países Bajos, la intención de que el tratado se aplique sólo al territorio que pasa a ser independiente por separación no se desprendería del tratado mismo, ni de su objeto y su fin, sino de una fuente distinta, tal como el instrumento de ratificación. La sugerencia de los Países Bajos parece ser razonable y el Relator Especial propone que sea objeto de atento examen.

416. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente ni de las posibles modificaciones de redacción, el Relator Especial propone que la Comisión apruebe el artículo 28.

PARTE V

REGÍMENES DE FRONTERA U OTROS REGÍMENES TERRITORIALES ESTABLECIDOS POR UN TRATADO

Artículo 29. — Regímenes de frontera

Artículo 30. — Otros regímenes territoriales [314]

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

417. *Afganistán.* La delegación del Afganistán dijo que las partes I a IV del proyecto de artículos constituían una buena base para la preparación de una convención, pero que era preciso volver a examinar algunos de los artículos propuestos, como, por ejemplo, aquellos de la parte V que

[311] Párr. 138 *supra.*

[312] Véanse párrs. 62 a 65 *supra.*

[313] Véase párr. 65 *supra.*

[314] Habida cuenta del gran número de observaciones que se refieren a la vez al artículo 29 y al artículo 30, se ha estimado conveniente presentar conjuntamente las observaciones relativas a ambos artículos.

se referían a los regímenes de frontera. En opinión de dicha delegación, esa materia no correspondía al tema de la sucesión de Estados y podía llevar a que se estableciera, en esta esfera del derecho, una norma poco clara que podría originar situaciones explosivas en el plano político.

A fin de precisar su posición con respecto a los artículos 29 y 30, la delegación afgana dijo que si era cierto, como había señalado la Comisión de Derecho Internacional en su comentario a esos artículos, que la cuestión de los tratados territoriales era a la vez « importante, compleja y controvertida »[315], no era necesario en el presente contexto tratar esta cuestión, que podría resolverse fácilmente mediante arreglos políticos entre las partes interesadas. La permanencia de los tratados de fronteras y la sucesión de otros Estados en tales tratados no podía reconocerse si, en primer lugar, el tratado no era fuente de tirantez e inestabilidad. Además, ciertos otros tipos de tratados territoriales, como los tratados relativos a los cursos de agua internacionales o los tratados de pesquerías, debían tratarse separadamente. La delegación afgana señaló que juristas eminentes, como Lord McNair y Sir Gerald Fitzmaurice, habían abordado esta cuestión con prudencia. La Sexta Comisión debía tener presente que el derecho internacional contemporáneo no daba primacía al derecho real vinculado como tal al territorio, sino al derecho vinculado a la población de ese territorio.

Dejando a un lado la cuestión de los tratados territoriales que afectaban a un gran número de Estados y que debían ser respetados en interés de la comunidad internacional, y refiriéndose a los tratados bilaterales, el Sr. Charles Rousseau había señalado acertadamente que, en el caso de las fronteras, la sucesión sólo se producía por acuerdo tácito de los países vecinos. Cuando existiera un acuerdo de fronteras lícito que contase con el asentimiento tácito de los países limítrofes no surgiría ninguna controversia, pero no incumbía a otras naciones imponer un tratado en contra de los deseos del Estado interesado o en contra del principio *rebus sic stantibus*, en cuyo caso se podría poner término válidamente a ese tratado.

Si otros juristas se habían mostrado prudentes, si la Asociación de Derecho Internacional había evitado formular una distinción entre los tratados de carácter territorial y los demás tipos de tratados, la Sexta Comisión no debía apresurarse a formular normas que podrían crear problemas. La referencia al apartado *a* del párrafo 2 del artículo 62 de la Convención de Viena, que figuraba en el comentario de la Comisión de Derecho Internacional sobre los artículos 29 y 30[316], dejaba bien sentado que la mayoría de los Estados que participaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados habían reconocido que los tratados que establecían fronteras constituían una excepción a la regla del cambio fundamental en las circunstancias; en esa misma Conferencia Sir Humphrey Waldock había precisado que la excepción prevista en el apartado *a* del párrafo 2 no impedía en modo alguno el funcionamiento independiente del principio de la libre determinación y de otros principios válidos. Pero también en este caso la tentativa de aplicar este apartado *a* del párrafo 2 en un contexto diferente, en el texto del artículo 29, crearía más problemas de los que resolvería.

El comentario de la Comisión de Derecho Internacional sobre los artículos 29 y 30[317] se refería al párrafo 3 del artículo III de la Carta de la Organización de la Unidad Africana, que afirmaba el principio del respeto de la soberanía y la integridad territorial de cada Estado. Si esta Carta insistía en el mantenimiento de las fronteras africanas, era porque éstas habían sido establecidas en un principio para servir los intereses de las Potencias coloniales y porque al modificarlas se volvería a plantear la cuestión de toda la estructura del Africa; pero ese principio tenía valor en un caso especial y no era necesario aplicarlo al resto del mundo. La delegación del Afganistán observó además que en América Latina la mayoría de los conflictos de frontera habían sido resueltos mediante arbitraje y que no se podía decir que se hubiese aplicado en esos casos el viejo principio del *uti possidetis*. La delegación coincidía por su parte con los autores que estimaban que las cuestiones relativas a las fronteras internacionales debían ser resueltas por arbitraje. A juicio de su delegación, una frontera no era una línea geométrica, sino una zona habitada por millones de personas cuyos sentimientos y cuyo derecho de libre determinación debían ser respetados. Debido a esos aspectos políticos y psicológicos, la Sexta Comisión debía examinar con especial cuidado la parte V del proyecto relativa a los regímenes de frontera[318].

Francia. A juicio de la delegación francesa, para que el principio de la inexistencia de una obligación general del Estado sucesor de considerarse vinculado por los tratados celebrados por su Estado predecesor fuese aceptable, era indispensable considerar que ciertos tipos de tratados tenían fuerza obligatoria para el Estado sucesor. Los únicos tratados de este tipo que la Comisión de Derecho Internacional había tomado en consideración en los artículos 29 y 30 del proyecto eran los tratados relativos a regímenes de frontera y otros regímenes territoriales; cabía preguntarse si la Comisión no debía haber considerado la posibilidad de incluir otros tipos de tratados en esa categoría[319].

Australia. La delegación australiana dijo que la Comisión de Derecho Internacional había formulado en los artículos 29 y 30 la norma reconocida de derecho internacional relativa a los regímenes de frontera y otros regímenes territoriales establecidos por un tratado. A juicio de esta delegación, era muy conveniente que los tratados que establecían tales regímenes no quedaran afectados por el mero hecho de una sucesión de Estados. El principio rector que debía aplicarse era el del mantenimiento de la paz y la tranquilidad[320].

Finlandia. La delegación finlandesa dijo que no cabía oponer ninguna objeción a los artículos 29 y 30, pero que el texto del artículo 30 podía hacerse más conciso para evitar repeticiones inútiles[321].

[315] Párr. 1 del comentario.

[316] Párr. 10 del comentario.

[317] Párr. 11.

[318] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1318.ª sesión, párrs. 4 a 8.

[319] *Ibid.*, párr. 13.

[320] *Ibid.*, 1319.ª sesión, párr. 7.

[321] *Ibid.*, 1320.ª sesión, párr. 3.

Grecia. La delegación griega estimó que convenía mantener los artículos 29 y 30, ya que reflejaban el derecho internacional positivo aplicable en esta materia [322].

España. La delegación de España, sin poner objeciones a los motivos básicos que habían inspirado a la Comisión los artículos 29 y 30, estimó que ésta podía profundizar aún más este delicado problema y matizar sus conclusiones, que estaban expresadas en forma puramente negativa. Correspondía examinar estos artículos en el contexto del resto del proyecto y en particular del artículo 6 [323].

Dinamarca. La delegación de Dinamarca dijo que podía aceptar en principio las disposiciones de los artículos 29 y 30 [324].

India. La delegación de la India dijo que la parte V del proyecto de artículos enunciaba el principio jurídico reconocido del respeto a las fronteras establecidas y constituía un complemento útil del artículo 62 de la Convención de Viena [325].

Cuba. La delegación de Cuba manifestó que la parte V establecía una excepción general al principio de la « tabla rasa » en lo referente a los tratados llamados territoriales, de conformidad con la doctrina tradicional según la cual estos tratados no resultan afectados por una sucesión de Estados. El artículo 29 contenía disposiciones análogas a las del artículo 62 de la Convención de Viena como excepciones al principio *rebus sic stantibus.* Sin embargo, el artículo 30 iba mucho más lejos al establecer que una sucesión de Estados no afecta de por sí a las obligaciones relativas al uso de un territorio determinado, y la delegación cubana estimaba que convendría determinar el alcance de esta disposición, ya que de su texto parecía inferirse que la norma abarcaba toda la gama infinita de tratados territoriales, entre ellos, por ejemplo, los relativos al establecimiento de bases militares. La delegación cubana consideraba inadmisible que la sucesión no pudiese afectar a tal categoría de tratados, ya que en el supuesto de un cambio esencial en la soberanía de un Estado no podía haber continuidad con respecto a responsabilidades de este tipo [326].

Liberia. La delegación de Liberia dijo que era un acierto que el principio de la « tabla rasa » no se interpretase de forma absoluta, porque de lo contrario se hubiesen perdido algunas de las ventajas que acarreaba la obtención de la independencia. Por ejemplo, respecto de los tratados que establecían un vínculo jurídico con un territorio, los terceros Estados obligados por tales tratados respecto del Estado predecesor hubieran tenido que gozar necesariamente de análoga libertad en detrimento de la posición internacional del nuevo Estado, que hubiese corrido el riesgo de que se le cerrasen ciertas puertas. Este último, por su parte, como los restantes miembros de la comunidad internacional, tenía la obligación de respetar los regímenes de frontera establecidos antes de obtener la independencia, así como las normas consuetudinarias de derecho internacional. En todo caso, el hecho de lograr la soberanía confería al nuevo Estado el derecho de revisar y modificar, en el marco del derecho internacional, las cuestiones que afectaran a sus intereses nacionales y todos los tratados, incluidos los tratados dispositivos [327].

Ghana. En lo relativo a los regímenes de frontera y otros regímenes territoriales, la delegación de Ghana apoyó en general las opiniones expresadas por los representantes que habían hecho uso de la palabra anteriormente [328].

Egipto. La delegación de Egipto dijo que entendía por qué razón la Comisión de Derecho Internacional había decidido tratar por separado los regímenes de frontera u otros regímenes territoriales. Sin embargo, la Comisión de Derecho Internacional tendía a la opinión de que no eran los tratados mismos los que constituían una categoría especial, sino las situaciones resultantes de su aplicación, y de que no se trataba de una cuestión de sucesión con respecto al tratado sino más bien con respecto a la frontera u otro régimen territorial establecido por él. En consecuencia, la Comisión de Derecho Internacional había redactado esos dos artículos desde el punto de vista de que no se trataba de la continuación de la vigencia del tratado, sino de las obligaciones y los derechos que pasaban al Estado sucesor. Cabía preguntarse con razón cómo era posible, en la teoría jurídica, separar los derechos y las obligaciones de las partes dimanantes de un tratado determinado del instrumento internacional que había creado tales derechos y obligaciones. Aunque la pregunta tuviera una respuesta satisfactoria, la solución pasaría por alto la cuestión de si no sería más apropiado incluir las disposiciones pertinentes en el proyecto de artículos relativos a la sucesión de Estados con respecto a cuestiones distintas de los tratados [329].

El Salvador. La delegación de El Salvador expresó que la Comisión de Derecho Internacional había decidido que la sucesión de Estados no debía afectar los tratados que establecían una frontera, ni las obligaciones y derechos establecidos por tales tratados y relativos al régimen de una frontera. Se establecía esa misma reserva en el caso de los tratados relativos al uso de un territorio determinado o a restricciones en su uso. Esto revestía particular importancia para El Salvador, en vista del movimiento cada vez mayor hacia la integración económica, social y cultural centroamericana que estaba produciéndose dentro del marco de la Organización de Estados Centroamericanos. Todos los países que participaban en este movimiento de integración habían concluido tratados multilaterales y tratados bilaterales durante su existencia y en virtud de su soberanía, tratados que quedarían respaldados legalmente por disposiciones como las contenidas en el proyecto de artículos [330].

Kuwait. Si bien apoyaba el principio de la « tabla rasa », la delegación de Kuwait opinó que no debía ser aplicable a los tratados de fronteras [331].

Rumania. La delegación de Rumania expresó la opinión de que sería acertado adoptar un criterio de alcance general aplicable a todos los tratados. En consecuencia, tenía algunas dudas con respecto a la solución adoptada por la

[322] *Ibid.*, párr. 9.
[323] *Ibid.*, párr. 28.
[324] *Ibid.*, 1321.ª sesión, párr. 34.
[325] *Ibid.*, párr. 46.
[326] *Ibid.*, 1322.ª sesión, párr. 4.
[327] *Ibid.*, párr. 24.
[328] *Ibid.*, párr. 36.
[329] *Ibid.*, 1323.ª sesión, párr. 3.
[330] *Ibid.*, párr. 12.
[331] *Ibid.*, párr. 16.

Comisión de Derecho Internacional, o sea establecer una serie de excepciones a la aplicación del principio de la libre determinación respecto de determinadas categorías de tratados, los llamados tratados « localizados ». En contra de la opinión de la Comisión de Derecho Internacional de que en ciertas circunstancias debían preferirse otros principios a la norma de la « tabla rasa », la delegación de Rumania consideraba que el principio de la libre determinación tenía carácter de *jus cogens* y que no era admisible apartarse de él. Por esas razones consideraba discutibles las soluciones adoptadas en los artículos 29 y 30 del proyecto. Además, en su comentario [332] a esos artículos la propia Comisión admitía que la solución adoptada no afectaría a cualquier otra causa para reclamar la revisión o la anulación del acuerdo de fronteras, ya fuese la libre determinación o la nulidad o terminación del tratado. Ese mismo argumento indicaba la necesidad de aplicar coherentemente y en todos los casos el principio de la libre determinación, en vez de introducir una distinción artificial entre la sucesión de Estados en materia de tratados y la posibilidad de que los Estados solicitasen, en su caso, la revisión o terminación de esos tratados. Tampoco era convincente la analogía con la Convención de Viena. La delegación de Rumania no comprendía cómo podía considerarse cambio fundamental en las circunstancias, en el sentido del artículo 62 de esa Convención, la aparición de un nuevo Estado como consecuencia de la liberación de un pueblo de la dominación colonial. Además, algunas disposiciones del artículo 30 tendrían el efecto de imponer al Estado sucesor la obligación de respetar las ventajas concedidas a otros Estados por la antigua Potencia colonial. La solución adecuada sería establecer que el Estado sucesor, en virtud de las relaciones de buena vecindad, sólo podría mantener las facilidades concedidas a los Estados vecinos o a otros Estados en su territorio, por ejemplo el derecho de tránsito, en la medida en que las considerase compatibles con su soberanía y su derecho a disponer de sus recursos naturales [333].

Nueva Zelandia. A juicio de la delegación de Nueva Zelandia, el enfoque adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en la parte del proyecto de artículos relativa a los regímenes de frontera y a otros regímenes territoriales establecidos por un tratado era inevitable. En esta materia, sobre todo, la estabilidad era tan importante que prevalecía sobre las demás consideraciones. Sin embargo, cabía preguntarse si la Comisión de Derecho Internacional había resuelto definitivamente el siguiente problema doctrinal, que evidentemente le preocupó: si deberían las normas de los artículos 29 y 30 formularse en función de la frontera o el régimen resultantes de los efectos dispositivos de un tratado o si deberían relacionarse con la sucesión respecto del tratado [334].

Nigeria. Con respecto a los regímenes de frontera a que se refiere la parte V del proyecto, la delegación de Nigeria dijo que cabía preguntarse, ante la diversidad de opiniones, en qué se basaba el derecho internacional para colocar a los tratados de carácter territorial en una categoría especial para los fines del derecho aplicable a la sucesión de Estados. En esta materia, era deseable que se lograsen progresos habida cuenta de la situación particular de los Estados africanos derivada de su antiguo estatuto colonial, tomando como criterio básico el deseo de mantener la paz [335].

Kenia. La delegación de Kenia concordaba totalmente con el tenor del artículo 29. La declaración unilateral de Kenia mostraba claramente que este país no había dejado subsistir ninguna duda respecto a los efectos de su sucesión en el territorio anteriormente administrado por Gran Bretaña y en los acuerdos relativos a este territorio. En cambio, la delegación opinó que el artículo 30 no debía asimilarse al artículo 29 y la cuestión de los otros regímenes territoriales debía tratarse separadamente. Los tratados celebrados entre varias Potencias coloniales, como, por ejemplo, el Tratado de Berlín de 1885, no podían ser considerados como obligatorios para los Estados sucesores si éstos se habían independizado recientemente. Lo que eventualmente sobrevivía en la sucesión eran los derechos e intereses creados por la costumbre, que podían ser objeto de nuevos acuerdos sobre la base del principio de la buena vecindad [336].

Canadá. La delegación del Canadá dijo que los artículos 29 y 30, relativos a los regímenes de frontera u otros regímenes territoriales, coincidían con la posición del Canadá con respecto a esta cuestión [337].

Pakistán. La delegación del Pakistán dijo que la doctrina de la « tabla rasa » tenía necesariamente excepciones, ya que el Estado sucesor no surgía en el vacío; ese Estado poseía su propia voluntad y el derecho a ejercitarla, pero existían realidades que no dependían de su voluntad. Por ejemplo, la geografía del territorio de ese Estado y la superficie del territorio en el que sustituía al Estado predecesor eran realidades de ese tipo. El territorio era el cuerpo que había heredado. Todo lo que estaba unido al territorio no podía ser modificado por la mera sucesión. El concepto de sustitución llevaba inherente el concepto de la continuidad del mismo territorio. Cuando un nuevo Estado surgía en un territorio, el territorio seguía siendo el mismo y tan sólo cambiaba el Estado [338].

República Unida de Tanzania. La delegación de la República Unida de Tanzania, después de manifestar su acuerdo con el principio de la « tabla rasa » adoptado por la Comisión de Derecho Internacional, dijo que ésta no se había atrevido a sacar lo que, a juicio de la delegación, era la conclusión lógica, a saber que la Autoridad Administradora de un territorio en fideicomiso no podía celebrar un tratado en nombre del territorio que obligase a éste a perpetuidad. Por ejemplo, con respecto a Tanganyika, el Reino Unido, como Autoridad Administradora del territorio en fideicomiso, no estaba facultado para establecer un arrendamiento perpetuo porque la administración fiduciaria no era perpetua [339].

Zambia. En lo tocante a los artículos relativos a los regímenes de frontera y otros regímenes territoriales establecidos por un tratado, la delegación de Zambia expresó

[332] Párrs. 16 y 19.

[333] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1323.ª sesión, párr. 21.

[334] *Ibid.*, párr. 31.

[335] *Ibid.*, 1324.ª sesión, párr. 3.

[336] *Ibid.*, párr. 9.

[337] *Ibid.*, párr. 16.

[338] *Ibid.*, 1325.ª sesión, párr. 22.

[339] *Ibid.*, párr. 28.

que la Comisión de Derecho Internacional, en un loable esfuerzo por asegurar la paz y la tranquilidad, había adoptado disposiciones que no solamente no correspondían a realidades históricas sino que además eran contrarias a los principios de la libre determinación y de la igualdad soberana en que se basaban los restantes artículos. Las fronteras coloniales fueron trazadas para responder a objetivos estratégicos o económicos, sin tener en cuenta consideraciones geográficas o étnicas. El hecho de que la mayoría de los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana se hubiesen comprometido a respetar las fronteras existentes al tiempo de su obtención de la independencia nacional no implicaba necesariamente que la medida que adoptaron en interés de la paz en Africa debiera erigirse en norma de derecho internacional. Conforme a la Convención de Viena y al derecho consuetudinario internacional, un Estado sólo podía obligarse por un tratado en virtud de un acto de su voluntad por el que manifestara su consentimiento. Esta regla era aplicable en materia de fronteras y regímenes territoriales. Por otra parte, cabía preguntarse si, al obtener un Estado su independencia, el cambio en las circunstancias no era a tal punto fundamental que la excepción prevista en el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 62 de la Convención de Viena dejaba de ser aplicable. Esto no quería decir que todos los tratados territoriales debían considerarse caducados. Pero con seguridad convenía examinar nuevamente la cuestión con el fin de formular normas en consonancia con la realidad del mundo contemporáneo y los principios fundamentales de derecho internacional [340].

Marruecos. La delegación de Marruecos dijo que convenía precisar la formulación de determinados artículos del proyecto, en particular la del artículo 30, y prever la posibilidad de arbitraje para el caso en que las normas establecidas por los artículos 29 y 30, que parecían orientarse en el sentido del principio controvertido de la intangibilidad de las fronteras, se encontraran en conflicto con el principio de la libre determinación de los pueblos interesados o fueran impugnadas por un Estado que, como en el caso de ciertas regiones de Asia en particular, se declarara no vinculado por un tratado calificado de desigual. En efecto, no había que subestimar el papel que había desempeñado el procedimiento de conciliación y arbitraje en materia de conflictos fronterizos tanto en América Latina como, más limitadamente, en Africa. Sin duda, ese procedimiento podría ayudar, mejor que el marco rígido propuesto por la Comisión de Derecho Internacional, a encontrar una solución adecuada, según el caso particular, para los distintos problemas que se plantearan en esa esfera [341].

Guyana. La delegación de Guyana se preguntó si eran fundadas las críticas que se hacían respecto de las disposiciones del artículo 29 sobre los regímenes de frontera. Por su parte, consideraba que esas disposiciones se hallaban justificadas, no sólo en el plano de la lógica sino también en el de la práctica de los Estados, de la que se daban muchos ejemplos en el comentario correspondiente. Se había pretendido, en primer lugar, que la sucesión de Estados era un cambio fundamental en las circunstancias que debía ser oponible a la continuidad de una frontera establecida por un tratado, sin tener en cuenta las disposiciones en contrario del apartado *a* del párrafo 2 del artículo 62 de la Convención de Viena. Se había sostenido también que la continuidad de esa frontera en el caso de un Estado de reciente independencia era contraria al derecho de libre determinación y al principio de la « tabla rasa » que de él se derivaba. A juicio de la delegación de Guyana, no se alcanzaba a discernir cómo una sucesión de Estados podía constituir propiamente un cambio fundamental en las circunstancias. Si era verdad que la cuestión de un cambio fundamental en las circunstancias sólo podía surgir entre dos Estados que mantuviesen relaciones convencionales, el problema que se planteaba en el momento de la sucesión no era el de saber si se había producido un cambio fundamental en una relación convencional subsistente entre ambos Estados, sino en qué medida tal relación continuaba existiendo. Habida cuenta de la práctica anterior, el hecho de la existencia de algún tipo de relación difícilmente podía negarse. El argumento según el cual una sucesión constituía un cambio fundamental en las circunstancias que liberaba al Estado sucesor de todas las obligaciones del tratado también era inadmisible. Tales tratados se celebraban con plena conciencia de que el control político era transmisible y, de hecho, a menudo se transmitía. La simple lógica requería que esos tratados subsistiesen independientemente de toda transmisión del control político sobre una parte cualquiera de un territorio determinado. En esas condiciones, era artificial pretender considerar la cuestión de la sucesión de Estados fuera del marco fundamental de la Convención de Viena y, en particular, del párrafo 2 del artículo 62 de esa Convención, según el cual un cambio fundamental en las circunstancias no puede alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él « *a*) si el tratado establece una frontera ». Evidentemente, la norma establecida en el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional era análoga, pero convenía hacer notar que la Comisión había evitado cuidadosamente afirmar que una sucesión de Estados constituía un cambio fundamental en las circuntancias y que se había referido simplemente, en el comentario relativo a los artículos 29 y 30 [342], a las consideraciones que le habían llevado a hacer esta excepción a la regla del cambio fundamental en las circunstancias. Por otra parte, los distintos ejemplos de la práctica de los Estados, mencionados en el informe, justificaban ampliamente la distinción que hacía el proyecto de artículos entre un tratado de fronteras propiamente dicho y el régimen de frontera derivado de ese tratado. Los tratados de fronteras, que tenían por objeto fijar los límites de la soberanía en todo el mundo, debían poder subsistir independientemente de las transmisiones de soberanía. En realidad, la soberanía sólo podía transmitirse, al parecer, sobre la base de las fronteras que la definían.

En lo relativo al argumento de que el artículo 29 pasaba por alto el principio de la libre determinación, cabía observar que no se trataba de la naturaleza misma de ese principio de *jus cogens*, sino de su alcance. El principio de la libre determinación no podía ampliarse hasta eliminar el fundamento mismo de la existencia del nuevo Estado

[340] *Ibid.*, 1326.ª sesión, párr. 11.

[341] *Ibid.*, párr. 19.

[342] Párr. 10 del comentario.

desde su creación. Si fuera de otro modo, el antiguo mundo colonial se hubiera convertido en un caos infinito. Nadie sostenía que este derecho de nacimiento debía ser consecuencia del ejercicio del derecho a la libre determinación. La Organización de la Unidad Africana se había dado cuenta perfectamente de que los Estados de reciente independencia serían los últimos en beneficiarse de tal interpretación del derecho a la libre determinación. Era claramente preferible optar por la continuidad, que les ofrecía la estabilidad y convalidaba la seguridad mundial [343].

Bulgaria. La delegación de Bulgaria dijo que la Comisión de Derecho Internacional había tenido razón en adoptar en el artículo 11 como regla general el principio de la « tabla rasa ». Los artículos 29 y 30 podían ser considerados como una excepción a esta regla. Sabido era que las fronteras establecidas por las Potencias coloniales sólo habían servido sus intereses, pero también era cierto que si se aplicara estrictamente el principio de la « tabla rasa » a las fronteras y a los regímenes de frontera, se correría el riesgo de provocar controversias internacionales. La delegación búlgara se inclinaba a favor de las normas adoptadas por la Comisión de Derecho Internacional, porque tenían por objeto proteger tanto los intereses de los países de reciente independencia como los de la comunidad internacional en su conjunto [344].

Venezuela. La delegación de Venezuela hizo las observaciones siguientes:

La codificación de la cuestión de los regímenes de frontera y otros regímenes territoriales establecidos por un tratado es probablemente lo más delicado en la materia. El artículo 29 es categórico al expresar que la sucesión de Estados no afecta de por sí: *a*) a una frontera establecida por un tratado; ni *b*) a las obligaciones y los derechos establecidos por un tratado y que se refieran al régimen de una frontera. Los tratados territoriales tienen evidentemente una significación especial en el campo internacional y, en muchos casos, son fuente continua de profundas diferencias y enfrentamientos no siempre pacíficos. El artículo 62 de la Convención de Viena se adoptó por 93 votos contra 3 y 9 abstenciones. Lo que dejó bien claro que la comunidad internacional se inclinaba a pensar que no cabía invocar un cambio fundamental en las circunstancias como causa de terminación de un tratado o para retirarse del mismo, si el tratado establecía una frontera. En el curso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, se abundó, sin embargo, en observaciones relacionadas con la extensión y aplicación de principios tales como *rebus sic stantibus, pacta sunt servanda, jus cogens* y libre determinación. Quedó bien entendido que no se quiso dar la impresión de que las fronteras eran inmutables, aunque el artículo 62 de la Convención de Viena no constituye una base para dar término a un tratado de fronteras. Trasladada esta cuestión a la sucesión de Estados en materia de tratados, la Comisión de Derecho Internacional ha explicado en el párrafo 10 de su comentario a los artículos 29 y 30 que las consideraciones que la impulsaron a hacer esta excepción a la regla del cambio fundamental en las circunstancias parecen aplicarse con la misma fuerza a la sucesión de Estados. La Comisión de Derecho Internacional agrega más adelante, en el párrafo 15 del comentario a esos artículos, que hay otros varios casos recientes en los que un Estado sucesor se ha visto envuelto en una controversia de fronteras y que, en tales casos, la sucesión de Estados ha brindado simplemente la oportunidad de reiterar o de exponer razones para revisar la frontera que nada tienen que ver con el derecho de sucesión. En el párrafo 16 del comentario, la Comisión de Derecho Internacional señala que la disposición se referiría exclusivamente al efecto de la sucesión de Estados sobre los acuerdos de fronteras y que dejaría sin tocar cualquier otra causa para reclamar la revisión o la anulación del acuerdo de fronteras, ya sea la libre determinación o la invalidez o terminación del tratado y, finalmente, que el simple hecho de una sucesión de Estados no consagra la frontera existente si hay razones para impugnarla.

Durante la Conferencia y en el curso del actual debate, varias delegaciones han tomado la actitud decidida de que, al hablarse de un régimen de tratados, tiene forzosamente que entenderse que son los celebrados válidamente sin coacciones ni imposiciones derivadas de hechos circunstanciales del momento, es decir, que sólo los equitativos y justos están abarcados por las disposiciones correspondientes. Por lo tanto, en el contexto del proyecto de artículos, la delegación de Venezuela entiende que, a la luz de todas estas ideas —que constituyen fuente para interpretar la letra y el espíritu del apartado *a* del artículo 29—, la expresión « de por sí » que aparece al comienzo del artículo refleja de manera evidente que, bien se trate de la sucesión en la frontera o la sucesión en el tratado, se mantienen vigentes y en todo su valor las reclamaciones territoriales ocurridas antes de la sucesión, de conformidad con el precedente sentado con ocasión del mencionado Acuerdo entre el Reino Unido y Venezuela. Esta declaración de principios no excluye la posibilidad de que el Gobierno venezolano, al transmitir sus observaciones sobre el proyecto de artículos, sugiera fórmulas concretas que determinen con más claridad el alcance del artículo 29 y de cualquier otro [345].

Somalia. Refiriéndose al informe de la Comisión de Derecho Internacional [346] y al informe de la Sexta Comisión al respecto [347], la delegación de Somalia manifestó en la Asamblea General que algunos de los artículos del proyecto requerían aclaraciones y que éste trataba asimismo determinadas cuestiones que interesaban directamente a Somalia. Por lo tanto, en nombre del Gobierno de Somalia, dicha delegación formuló firmes reservas, especialmente con respecto a la parte relativa a los regímenes de frontera y otros regímenes territoriales establecidos por un tratado.

La delegación de Somalia, al exponer el punto de vista de su Gobierno sobre los tratados a que se refería el informe, dijo lo siguiente:

La República Democrática Somalí no reconoce la validez jurídica de tratados concluidos entre otras partes contra los intereses y sin el consentimiento de su pueblo. Mi país considera que carecen de toda validez jurídica puesto que fueron concertados entre Potencias coloniales extranjeras sin que interviniese para nada la voluntad suprema —ni siquiera el conocimiento— de nuestro pueblo. Los tratados a los que se refiere el informe, con respecto a mi país, son el de 1897, entre Inglaterra y Etiopía [348], el de 1908, entre Italia y Etiopía [349], y el

[343] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1326.ª sesión, párrs. 26 y 27.

[344] *Ibid.*, párr. 45.

[345] *Ibid.*, 1327.ª sesión, párrs. 22 y 23.

[346] Véase la nota 3 *supra*.

[347] Véase la nota 4 *supra*.

[348] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, 2.ª serie, t. XXVIII, Leipzig, Dieterich, 1902, pág. 435 (textos francés e inglés).

[349] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, 3.ª serie, t. II, Leipzig, Dieterich, 1910, pág. 121 (texto italiano; para el texto inglés, véase *British and Foreign State Papers, 1907-1908*, vol. 101, Londres, H. M. Stationary Office, 1912, pág. 1000). El artículo 4 del tratado de 1908 se refiere a « la línea aceptada por el Gobierno de Italia en 1897 ». Se pueden encontrar referencias a dicha línea en *The Somali Peninsula* (Information Services of the Somali Government, 1962), págs. 59 y ss., y en « Informe del Gobierno de Italia sobre la marcha de las negociaciones directas entre Etiopía e Italia relativas a la demarcación de la frontera entre el Territorio en fideicomiso de Somalia bajo administración italiana y Etiopía » (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, undécimo período de sesiones, Anexos*, tema 40 del programa, documento A/3463).

de 1924, entre Inglaterra e Italia [350], ninguno de los cuales son reconocidos por la República Democrática Somalí, por las razones que he manifestado.

Es generalmente sabido que esos tratados estaban destinados a servir solamente los intereses de las Potencias coloniales. Los distinguidos juristas que prepararon con tanto cuidado este extenso informe saben que los pueblos coloniales no fueron consultados y que no dieron su consentimiento a estos tratados arbitrarios. Además, estos tratados, sobre todo en Africa, causaron enormes problemas a muchas naciones nuevas y han creado malentendidos fatales e incluso han conducido a conflictos graves entre Estados vecinos. La República Democrática Somalí, sin embargo, está dispuesta a asumir plenamente sus obligaciones derivadas del derecho internacional actual, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en lo que respecta a tratados concluidos libremente por nosotros con cualquier otra parte o partes. Cuando el 21 de octubre de 1969 se produjo nuestra histórica revolución, el Consejo supremo revolucionario de mi país anunció en su primera declaración las orientaciones básicas del programa general del Gobierno revolucionario, tanto en el plano interno como en el de la política exterior. El artículo 6 de la parte II de esa declaración expresa que la República Democrática Somalí reconoce y respeta todos los compromisos jurídicos internacionales asumidos por el pueblo de Somalia.

El informe que se ha sometido a consideración de la Asamblea hace algunos comentarios sobre divergencias fronterizas entre Estados, y en una referencia concreta a mi país menciona las divergencias fronterizas entre la República Democrática Somalí, Etiopía y Kenia. Existen divergencias fronterizas entre la República Democrática Somalí y sus Estados vecinos, divergencias que estamos tratando de resolver en forma amistosa y pacífica. El Presidente del Consejo supremo revolucionario de mi país, Mayor General Mohamed Siad Barre, en una reciente declaración política dijo con respecto a ese problema:

> « Nos esforzamos por lograr una solución pacífica y amistosa de todas las divergencias con nuestros vecinos, que mientras queden pendientes de solución sembrarán la suspicacia y el odio entre pueblos y gobiernos de nuestra región. »

La República Democrática Somalí ha decidido recurrir a la política de solución pacífica de las controversias entre Estados, como estipula la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de la Unidad Africana, para demostrar su auténtico deseo de paz en nuestra región.

En lo que atañe a la cuestión de nuestras fronteras con Etiopía, deseo dejar bien sentado que son límites administrativos provisionales mientras no se resuelva definitivamente la divergencia. En una carta de fecha 15 de marzo de 1950, dirigida al Presidente del Consejo de Administración Fiduciaria, el difunto Conde Sforza, a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores de Italia, refiriéndose a la fijación unilateral del límite administrativo provisional, manifestó:

> « Se desprende de la carta de 1.º de marzo de 1950, que se reproduce en el documento antes mencionado [351], y de una carta similar transmitida directamente al Gobierno de Italia por el Gobierno del Reino Unido, que este último, en su calidad de Autoridad Administradora saliente, se vio obligado a fijar unilateralmente el límite administrativo provisional, en vista de las posibles dificultades que entrañaban las negociaciones tripartitas.
>
> » El Gobierno de Italia, junto con declarar que no tiene intención alguna de objetar el procedimiento adoptado y advertir que la decisión de que se trata es de índole provisional y no prejuzga en modo alguno la solución final del problema, estima adecuado en todo caso señalar que el límite provisional se fijó sin consultarlo y, como protector de los derechos de Somalia, se reserva su posición respecto no sólo de los aspectos jurídicos de la cuestión, sino también acerca de algunas dificultades prácticas a las que puede dar origen el límite fijado en esa forma » [352].

La República Democrática Somalí, desde su independencia y desde que es Miembro de las Naciones Unidas, ha insistido siempre en estas reservas expresadas por el Gobierno italiano cuando era Potencia administradora, hace 22 años [353].

Etiopía. La delegación de Etiopía declaró lo siguiente:

Mi delegación votó a favor de los proyectos de resolución sobre el informe de la Comisión de Derecho Internacional. He solicitado la palabra no tanto para explicar mi voto sobre esos proyectos de resolución, sino para hacer reserva del derecho de mi delegación, en vista de la declaración formulada por el representante de Somalia acerca de ciertos tratados concertados válidamente entre dos Estados soberanos: Etiopía y la autoridad soberana en el territorio conocido anteriormente como Somalia [354].

Kenia. La delegación de Kenia, al explicar su voto, manifestó:

Quisiera reiterar nuestra posición con respecto al proyecto de artículo 29 sobre los regímenes de frontera. Estamos plenamente de acuerdo con las conclusiones de la Comisión de Derecho Internacional acerca de este artículo. Un Estado sólo puede suceder respecto del territorio anteriormente en posesión de su predecesor. En nuestra opinión, sin embargo, esto no tiene nada que ver con el ejercicio de la libre determinación: es simplemente una cuestión de un Estado que sucede en la soberanía anteriormente ejercida por otro Estado sobre un territorio dado.

La inviolabilidad de los tratados existentes ha sido plenamente reconocida y consagrada en la Carta de la Organización de la Unidad Africana; es un principio que la Comisión de Derecho Internacional también ha aceptado, y constituye el principio rector del Gobierno de Kenia.

En lo que se refiere a la frontera entre Kenia y Somalia, no hay ningún motivo de controversia: la frontera está claramente señalada por el Tratado anglo-italiano de 1924, y nos basamos en esa frontera, no porque fuera concertada por los colonialistas, sino porque fija con toda claridad las esferas de soberanía de los dos Estados. Nuestra posición cabal sobre este tema fue reiterada en la declaración que hicimos ante la Sexta Comisión [355], y que quisiéramos incorporar como referencia en las actas de esta reunión [356].

Afganistán. La delegación del Afganistán dijo que el proyecto de artículos podría servir de base para la preparación de una convención si se excluía la parte V, relativa a los regímenes de frontera; esta cuestión no guardaba relación con la sucesión de Estados.

La delegación del Afganistán opinó que, en la presente etapa de desarrollo del derecho internacional, no era necesario tratar las cuestiones a que se referían los artículos 29 y 30, que, a juicio de la Comisión de Derecho Internacional, constituían una materia compleja y controvertida. Tales cuestiones podrían resolverse más fácilmente y de modo más adecuado por medio de acuerdos

---

[350] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XXXVI, pág. 379.

[351] « Negotiation and adoption of a draft trusteeship agreement for Italian Somaliland: letter dated 1 March 1950 received by the President of the Trusteeship Council from the Permanent United Kingdom representative on the Trusteeship Council » (*Documentos Oficiales del Consejo de Administración Fiduciaria, sexto período de sesiones, Anexo*, vol. I, pág. 112, documento T/484) (en francés e inglés solamente).

[352] *Ibid.*, pág. 114, documento T/527 (en francés e inglés solamente).

[353] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sesiones Plenarias*, 2091.ª sesión, párrs. 9 a 12.

[354] *Ibid.*, párr. 31.

[355] *Ibid., Sexta Comisión*, 1324.ª sesión, párrs. 5 a 11.

[356] *Ibid., Sesiones Plenarias*, 2091.ª sesión, párrs. 32 a 34.

políticos entre las partes interesadas. Los tratados de delimitación de fronteras deberían constituir una excepción a la aplicación de la norma del cambio fundamental en las circunstancias. Puesto que una frontera era tan sólo una línea imaginaria que separaba a los pueblos, el derecho de los pueblos a la libre determinación debía ser respetado. Por consiguiente, la Comisión de Derecho Internacional debía prestar especial atención a los artículos 29 y 30 del proyecto con ánimo de preservar los principios de la libertad humana y la libertad de elección, a fin de no contribuir a la creación de situaciones jurídicas que no correspondiesen a realidades tangibles y evidentes. La delegación del Afganistán manifestó la esperanza de que la Comisión de Derecho Internacional tendría en cuenta estas opiniones al proseguir sus trabajos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados [357].

Observaciones escritas

418. *Checoslovaquia.* El Gobierno de Checoslovaquia señaló que convendría modificar la redacción del artículo 30 a fin de dejar bien sentado que esta disposición se refiere a los regímenes territoriales que sirven los intereses de la cooperación internacional y están en conformidad con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y de excluir toda aplicación incorrecta de este artículo en favor de regímenes establecidos por tratados basados en la desigualdad de derechos.

República Democrática Alemana. El Gobierno de la República Democrática Alemana apoyó sin reservas la sucesión automática en los tratados de fronteras, según lo dispuesto en el artículo 29. Lo mismo valía respecto de dicho principio en cuanto a otros regímenes territoriales, a los que se aplicaba el artículo 30. No obstante, por lo que respecta al artículo 30, debía añadirse que la presente versión no era satisfactoria, porque, en la práctica, podría utilizarse para justificar la existencia de regímenes territoriales que hubieran surgido y continuaran existiendo sobre la base de tratados desiguales. Por consiguiente, a juicio de este Gobierno, el artículo 30 debía completarse de modo que sus disposiciones rigieran la sucesión de Estados solamente en el caso de regímenes territoriales que sirvieran los intereses de la cooperación internacional pacífica de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Países Bajos. El Gobierno de los Países Bajos convino en que ciertos tratados, que establecían regímenes territoriales, debían transmitirse al Estado sucesor. Sin embargo, señaló que las razones en que se basaba este principio no eran válidas solamente respecto de los acuerdos *territoriales*, sino también respecto de determinados tratados que contenían normas sobre la posición jurídica fundamental de la *población* del territorio afectado, como los tratados relativos a las minorías, el derecho a optar por una nacionalidad determinada y otros tratados que garantizaban los derechos fundamentales y la libertad de la población del territorio implicado en un cambio de soberanía.

Polonia. El Gobierno de la República Popular Polaca estimó que los tratados relativos a ciertos problemas territoriales y, en particular, aquellos que establecían fronteras entre los Estados constituían una categoría aparte a la que no afectaban los supuestos de sucesión. Estos tratados constituían una categoría específica en derecho internacional, también con respecto a la sucesión de Estados. El principio de la continuidad absoluta respecto de los tratados de fronteras, en materia de sucesión, era consecuencia de la existencia en derecho internacional de la norma de *jus cogens* que hacía preceptivo el respeto de la integridad territorial de los Estados. En opinión del Gobierno de la República Popular Polaca, este principio, enunciado en el artículo 29 del proyecto, era conforme también con los intereses fundamentales de los Estados de reciente independencia. Como al mismo tiempo este principio salvaguardaba debidamente los intereses más vitales de los terceros Estados, servía a la comunidad internacional en su conjunto. El Gobierno de la República Popular Polaca apoyó firmemente la inclusión de este principio en la futura convención sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

Somalia. Refiriéndose a los artículos de la parte V del proyecto y sus comentarios, el Gobierno de la República Democrática Somalí subrayó la necesidad de exactitud en lo relativo a los antecedentes históricos y las interpretaciones jurídicas de los litigios territoriales entre Somalia y Etiopía y Somalia y Kenia que se mencionaban en el informe de la Comisión [358], e hizo las observaciones siguientes:

> Debe señalarse en primer lugar que la posición básica de la República Democrática Somalí respecto de los artículos del proyecto relativos a tratados y regímenes de frontera consiste en no reconocer la validez jurídica de tratados concertados entre Potencias coloniales extranjeras sin el consentimiento o el conocimiento del pueblo somalí y contrarios a sus intereses.
>
> Una breve relación de los antecedentes y circunstancias que llevaron a la división del pueblo somalí por las Potencias imperiales durante el período colonial servirá para aclarar esta posición. Mucho antes de la era de la colonización el pueblo somalí constituía una sola entidad nacional. Por tratarse de un pueblo homogéneo, con una cultura, un idioma y una fe comunes y que habitaba una superficie de tierra reconocida, pudo mantener su identidad nacional y su patrimonio tradicional en la península de Somalia.
>
> En 1869, al inaugurarse el canal de Suez, el cuerno de Africa adquirió una considerable importancia estratégica para las Potencias europeas. Entre 1865 y 1892, Francia estableció una base alrededor del puerto de Djibuti, Somalia francesa; en 1887, Gran Bretaña estableció un protectorado al este de Djibuti, y, en 1908, Italia afianzó sus pretensiones sobre otras partes de la costa somalí. Otro factor en esta situación era que también Etiopía procuraba en esa época extender su frontera. A fin de evitar las crecientes fricciones por sus respectivas esferas de influencia, las Potencias europeas tuvieron que tratar de fijar las fronteras interiores de los protectorados que habían establecido.
>
> El informe de la Comisión de Derecho Internacional se refiere a tratados que se concertaron en el período colonial respecto del Territorio de Somalia. Los tratados pertinentes eran los de 1897 y 1908 [359] concertados entre Etiopía e Italia, el tratado de 1897 entre Etiopía y Gran Bretaña [360] y el tratado anglo-italiano de 1924 [361].
>
> En los dos primeros de estos tratados, relativos a las fronteras entre Somalia italiana y Etiopía, se disponía la demarcación de la

[357] *Ibid., vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión,* 1406.ª sesión, párrs. 62 y 64.

[358] Véase párr. 12 del comentario a los artículos 29 y 30.

[359] Véase la nota 349 *supra.*

[360] Véase la nota 348 *supra.*

[361] Véase la nota 350 *supra.*

frontera en el terreno, pero, como ello nunca se llevó a cabo, persistieron las diferencias respecto de la interpretación exacta de las disposiciones. El continuo litigio respecto de la demarcación exacta de la frontera entre Etiopía y Somalia italiana y, en particular, respecto del territorio somalí de Ogaden, llevó en definitiva a la invasión de Etiopía por Italia en 1935.

El tratado de 1897 entre Etiopía y Gran Bretaña se concertó mediante negociaciones secretas y su aplicación entrañaba la cesión a Etiopía de una gran superficie de territorio somalí, el Haud, donde los pastores nómadas somalíes habían apacentado sus rebaños desde tiempos inmemoriales.

El tratado anglo-italiano de 1924 se convirtió en la base de la frontera *de facto* entre la Somalia italiana y Kenia. En 1926, las Potencias coloniales demarcaron la frontera de Kenia con Etiopía y se incluyó en el territorio de Kenia el distrito de la frontera septentrional, región habitada exclusivamente por somalíes, aunque era administrada como una provincia totalmente separada.

En 1942, después de la expulsión de los italianos del Africa oriental y el restablecimiento de la soberanía etíope, Gran Bretaña colocó a Somalia italiana bajo la administración militar británica y retuvo el control durante algunos años sobre las regiones de Haud y Ogaden. En 1946, algunos Miembros de las Naciones Unidas rechazaron la propuesta del Sr. Ernest Bevin, a la sazón Secretario de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña, de unificar todo el territorio somalí bajo el sistema de administración fiduciaria de las Naciones Unidas. Mientras la ex Somalia italiana pasaba a ser un territorio bajo administración fiduciaria de las Naciones Unidas, con Italia como Potencia administradora, el Gobierno británico colocó ilegalmente a Ogaden bajo la administración etíope. El problema fronterizo siguió sin solución y los persistentes esfuerzos que hicieron durante el decenio de 1950 el Consejo de Administración Fiduciaria y la Asamblea General de las Naciones Unidas, a fin de llegar a una solución antes de que Somalia obtuviese la independencia, terminaron en el fracaso.

El litigio fronterizo entre el Protectorado de Somalia británica y Etiopía adquirió también graves proporciones y fue motivo de que Gran Bretaña estableciera en 1950 una línea fronteriza provisional, pues, al entregarse a Etiopía la administración de la región de Haud, el pueblo de la Somalia británica adquirió plena conciencia de su desmembramiento mediante fronteras artificiales y arbitrarias.

Es importante poner de relieve en esta materia que, cuando Somalia obtuvo la independencia en 1960, se negó a reconocer la validez de los tratados concertados por las Potencias coloniales en cuanto a la participación del pueblo somalí y que esta posición ha sido invariable.

En todas las conferencias internacionales en que ha participado Somalia, su Gobierno ha mantenido permanentemente una posición firme e inequívoca respecto del territorio somalí bajo dominación extranjera. Así, por ejemplo, Somalia rechazó la resolución de la Organización de la Unidad Africana, sobre la cuestión de las fronteras, aprobada en El Cairo el 21 de julio de 1964 [362]. Asimismo, el Gobierno de Somalia se reservó su posición respecto de resoluciones similares adoptadas en otras conferencias internacionales, por ejemplo, la Conferencia de países no alineados celebrada en El Cairo en 1964 [363].

Los litigios territoriales de Somalia con Etiopía y Kenia suscitan algunas cuestiones fundamentales de principio en la esfera del derecho internacional. Los argumentos aducidos por algunos juristas, que giran primordialmente en torno al principio de la integridad territorial y el consecuente concepto de la inviolabilidad de las fronteras, no son aplicables al caso de Somalia. En primer lugar, el principio del respeto de la integridad territorial de los demás presupone que el Estado tenga la posesión legal del territorio de que se trate. El Gobierno de la República Democrática Somalí ha sostenido siempre que Etiopía y Kenia ejercen en forma ilegítima sobre los territorios somalíes una soberanía que no les compete. Esto se debe a que las fronteras *de facto* entre Somalia y Etiopía y entre Somalia y Kenia se basan en las disposiciones de tratados ilegales que están en pugna con anteriores tratados de protección concertados entre las Potencias coloniales protectoras y el pueblo somalí. Además, el principio de integridad territorial no se aplica al caso de Somalia, pues es incompatible con el derecho a la libre determinación, un principio internacionalmente aceptado y que está proclamado en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de la Unidad Africana, así como en las declaraciones de las conferencias de los países no alineados.

Debe observarse en este contexto que la libre determinación no sólo es un concepto general en las relaciones internacionales sino que está además establecida como doctrina jurídica en el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual uno de los propósitos de las Naciones Unidas es fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos. De hecho, las naciones Unidas han aplicado en la práctica este principio en casos como los del Togo y el Camerún.

Sólo se puede invocar la doctrina de la inviolabilidad de las fronteras cuando ellas están demarcadas sobre bases justas y equitativas y la demarcación se basa en acuerdos recíprocos entre las partes interesadas.

A este respecto, debe quedar muy en claro que las fronteras de Somalia con Etiopía son límites administrativos provisionales hasta que se haga una demarcación definitiva y se resuelva el litigio. En una carta de fecha 15 de marzo de 1950, dirigida al Presidente del Consejo de Administración Fiduciaria, el difunto Conde Sforza, a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores de Italia, refiriéndose a la fijación unilateral del límite administrativo provisional, manifestó:

> « 2. Se desprende de la carta de 1.º de marzo de 1950, que se reproduce en el documento antes mencionado [364], y de una carta similar transmitida directamente al Gobierno de Italia por el Gobierno del Reino Unido, que este último, en su calidad de Autoridad Administradora saliente, se vio obligado a fijar unilateralmente el límite administrativo provisional, en vista de las posibles dificultades que entrañaban las negociaciones tripartitas.
>
> » 3. El Gobierno de Italia, junto con declarar que no tiene intención alguna de objetar el procedimiento adoptado y advertir que la decisión de que se trata es de índole provisional y no prejuzga en modo alguno la solución final del problema, estima adecuado en todo caso señalar que el límite provisional se fijó sin consultarlo y, como protector de los derechos de Somalia, se reserva su posición respecto no sólo de los aspectos jurídicos de la cuestión, sino también acerca de algunas dificultades prácticas a las que puede dar origen el límite fijado en esa forma [...] » [365].

Al parecer, la Comisión de Derecho Internacional ha basado primordialmente su informe sobre la demarcación de fronteras en los precedentes y en el derecho internacional consuetudinario, según se refleja en las normas y principios tradicionales aplicados por las Potencias europeas durante la era de la colonización. Sin embargo, con arreglo al derecho internacional contemporáneo, las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas prevalecen sobre toda obligación convencional preexistente (véase el Artículo 103 de la Carta). Por lo tanto, el reconocimiento en la Carta del derecho a la libre determinación prevalece sobre los derechos que reclaman los países vecinos de Somalia en virtud de tratados anteriores.

Los problemas jurídicos que plantea la demarcación arbitraria de fronteras y de regímenes territoriales por las ex Potencias coloniales brindan a la Comisión de Derecho Internacional una excelente oportunidad para desarrollar una importante esfera del derecho internacional sobre la base de principios que no emanan de un

[362] Resolución AHG/Res.16(1).

[363] Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los países no alineados.

[364] Véase la nota 351 *supra*.

[365] Véase la nota 352 *supra*.

colonialismo caduco, sino de la propia Carta. La Comisión debe formular procedimientos institucionales para resolver los graves problemas territoriales legados por la era colonial, tales como el caso de Somalia, que constituyen una amenaza a la paz y la estabilidad de muchos países de reciente independencia.

Suecia. El Gobierno sueco señaló que podría reconsiderarse la fórmula « una sucesión de Estados no afectará de por sí ». Era obvio que los regímenes de frontera y otros regímenes territoriales podían verse afectados por una sucesión de Estados. Como consecuencia de la sucesión podía surgir un nuevo Estado limítrofe o el territorio bajo un régimen territorial especial podía pasar a ser parte de otro (nuevo) Estado. Cabía presumir que lo que quería decirse era que el Estado sucesor está obligado por el régimen de frontera o el régimen territorial. En tal caso, la fórmula negativa empleada debería sustituirse por un texto en el que se afirmase que estos regímenes continúan en vigor respecto de los Estados sucesores. Se utilizaba una fórmula afirmativa de este género en el artículo 26, sobre unificación de Estados, y en el artículo 27, sobre disolución de un Estado, que estaban basados en el mismo principio de continuidad de los tratados en relación con la sucesión de Estados.

Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido señaló que era mejor incluir en el texto mismo del proyecto de artículos la cuestión mencionada en el comentario [366]. Sería conveniente definir el término « territorio » de modo que incluyera « la totalidad o cualquier parte » del territorio de un Estado.

Estados Unidos de América. El Gobierno de los Estados Unidos hizo las siguientes observaciones:

Los artículos 29 y 30 son útiles si se tiene en cuenta que procuran evitar que el hecho de la sucesión pueda utilizarse como argumento para exacerbar controversias territoriales. La lógica subyacente es simple e incontrovertible. Un Estado sucesor sólo puede adquirir como su dominio territorial el territorio y los derechos territoriales del predecesor. Si el territorio en posesión del Estado tenía unas fronteras firmemente fijadas y establecidas por tratado junto con un régimen establecido y eficiente para mantener esas fronteras demarcadas, entonces el Estado sucesor hereda todo eso. Si el territorio poseído por el Estado predecesor tenía a su favor obligaciones a cargo de un Estado ribereño de aguas arriba, establecidas por tratado, para dejar correr las aguas de sus diques fluviales a fin de asistir a los planes de irrigación en el territorio, el nuevo Estado recibe su territorio con esos beneficios. Por otro lado, si el territorio que poseía el Estado predecesor tenía una frontera deficientemente definida como consecuencia de un tratado mal redactado o estaba sujeto a la obligación de controlar su caudal de agua para asistir a los planes de irrigación de un Estado ribereño de aguas abajo, entonces el Estado sucesor adquiere todo lo que el predecesor tenía, es decir, un territorio con fronteras mal definidas o sujeto a una obligación de asistencia hacia un Estado de aguas abajo.

Si no se enuncian las normas establecidas en los artículos 29 y 30 cabría presumir que el hecho de la sucesión puede ser utilizado para apoyar reclamaciones de cambios territoriales o la abolición de derechos territoriales. El resulado sería que un esfuerzo para codificar el derecho internacional habría desembocado en el socavamiento de las relaciones amistosas entre los Estados. Los Estados Unidos, en consecuencia, se inclinan por la retención de los artículos 29 y 30.

El artículo 30, sin embargo, se beneficiaría con una simplificación. La estructura y redacción se ven complicadas por el requisito establecido en el párrafo 1 de que los derechos y obligaciones deben considerarse vinculados a un territorio determinado del Estado obligado y a un territorio determinado del Estado beneficiado. Este último requisito parece superfluo y se presta innecesariamente a equívoco. Si un Estado sin litoral tiene derechos de tránsito para enviar ciertos productos a través de un Estado vecino hasta un puerto, ¿qué importa si los productos se cultivan o manufacturan en todo el Estado sin litoral o sólo en ciertas regiones? Aun si se producen en una determinada región, la venta de los productos beneficia al Estado en su conjunto tanto como a la región directamente interesada. En consecuencia, los Estados Unidos proponen que se suprima este requisito.

Kenia. El Gobierno de Kenia se refirió a la intervención del representante de este país en la Sexta Comisión [367] e hizo, en relación con el artículo 29, las siguientes observaciones:

Hemos considerado necesario hacer algunas observaciones acerca del artículo en cuestión, que el Gobierno de Kenia suscribe plenamente, en vista de las observaciones formuladas por la República Democrática Somalí en cuanto a la aplicación concreta de ese artículo al caso particular de la frontera entre Somalia y Kenia [368].

A juicio del Gobierno de Kenia, la posición jurídica adoptada por la Comisión de Derecho Internacional en relación con los regímenes de frontera, según se refleja en el artículo 29 del proyecto y en el comentario al mismo, es la correcta, toda vez que la finalidad de un tratado de fronteras es determinar con precisión los límites de la soberanía en un Estado particular. Una vez conseguido esto, la importancia del tratado, salvo a efectos de prueba, desaparece. Cuando se produce la sucesión de un Estado, es decir « ... la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio », el Estado sucesor se subroga en la situación del Estado predecesor en lo que respecta a las fronteras del Estado, no como consecuencia del tratado de fronteras, sino debido al hecho mismo de la existencia de las fronteras que delimitan la soberanía del Estado predecesor. Es innecesario y equívoco invocar en una situación de este tipo el concepto de libre determinación, como pretende hacer la República Democrática Somalí.

En el debate de la Asamblea General sobre el informe de la Comisión de Derecho Internacional, al aprobarse la resolución de la Sexta Comisión sobre este tema, el representante de Somalia, explicando el voto de su país, invocó en su declaración argumentos similares a los contenidos en su nota verbal. Ello suscitó una respuesta del representante de Kenia [369].

El principio del respeto a la soberanía e integridad territorial de todo Estado y de la inviolabilidad de las fronteras existentes ha sido consagrado no sólo en la Carta de las Naciones Unidas sino también en la Carta de la Organización de la Unidad Africana y en las cartas de otros varios organismos regionales. En la resolución AHG/Res.16(1) de la Organización de la Unidad Africana, la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno, reunida en El Cairo en su primer período ordinario de sesiones, reafirmó el compromiso de todos los Estados miembros:

« 1. Reafirma solemnemente el respeto estricto por todos los Estados miembros de la Organización a los principios establecidos en el párrafo 3 del artículo III de la Carta de la Organización de la Unidad Africana;

» 2. Declara solemnemente que todos los Estados miembros se comprometen a respetar las fronteras existentes en la fecha del logro de su independencia nacional. »

El Gobierno de Kenia respetará siempre este compromiso por lo que respecta a sus vecinos y espera que todos los demás Estados lo respeten.

[366] Párr. 39 del comentario.

[367] Véase párr. 417 *supra*.

[368] Véanse *supra* las observaciones de Somalia.

[369] Véase el texto de la respuesta en el párr. 417 *supra*, observaciones de Kenia (segunda mención).

Observaciones y propuestas del Relator Especial

419. La historia de los artículos 29 y 30 remonta a la disposición presentada por Sir Humphrey Waldock en su primer informe sobre la sucesión de Estados y de gobiernos en materia de tratados: « Artículo 4. Fronteras establecidas por medio de tratados » [370]. En el comentario a este artículo, relativo a las fronteras, Sir Humphrey Waldock distinguió las estipulaciones convencionales de « carácter local », que reservó para examinarlas en una etapa ulterior en relación con los diferentes casos de sucesión [371]. Merece señalarse que el artículo 4 presentado en el primer informe figuraba en el capítulo I, que contenía las « Disposiciones generales ».

420. No es necesario reconstruir la continuación de la historia de las deliberaciones de la Comisión sobre los regímenes de frontera y otros regímenes territoriales, pero no deja de ser significativo que esta cuestión se examinase desde el comienzo en 1968. Sea cual fuere el parecer que se exprese acerca de sus aspectos secundarios, los principios fundamentales de los artículos 29 y 30 reflejan la opinión razonada de la Comisión.

421. Partiendo de este aserto, la tarea del Relator Especial consiste en analizar las observaciones de los gobiernos sobre los dos artículos y sugerir las modificaciones que considere pertinentes a la luz de tales observaciones. Por esta razón, y habida cuenta de la importancia y dificultad de la materia, las observaciones de los gobiernos se han expuesto con cierto detalle. Sin embargo, para completar esta relación, según se desprende del debate celebrado en la Sexta Comisión durante el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General en 1972, es conveniente agregar las observaciones formuladas acerca de dicho debate por el Presidente de la Comisión de Derecho Internacional.

422. El Presidente de la Comisión de Derecho Internacional hizo uso de la palabra el 10 de octubre de 1972, y dijo que los comentarios habían recaído en su mayor parte sobre los artículos 29 y 30, sin duda porque éstos planteaban los problemas de más difícil solución. La mayoría de los miembros de la Sexta Comisión habían reconocido al parecer la necesidad de incluir en el proyecto de artículos normas relativas a los regímenes de frontera y otros regímenes territoriales. Señaló que un representante había hecho observar que un nuevo Estado no surgía de la nada y que su territorio constituía precisamente su herencia y aquello en lo que estaba basado. Se había manifestado, por otra parte, que la sucesión respecto de un régimen de frontera infringía el derecho a la libre determinación y la libertad contractual de los nuevos Estados. El Presidente señaló que la validez de este argumento sería mayor si al otro lado de la frontera no existiera otro Estado que gozaba también de los mismos derechos y la misma libertad. Subrayó que la aplicación de los artículos 29 y 30 se limitaba estrictamente al derecho de sucesión. La norma que la Comisión de Derecho Internacional había tratado de enunciar era que no podía invocarse la sucesión como pretexto para modificar unilateralmente regímenes de frontera u otros regímenes territoriales. No obstante, la norma propuesta no afectaba a la validez de los otros motivos que pudieran aducirse para oponerse a tales regímenes.

423. El Presidente de la Comisión de Derecho Internacional continuó diciendo que el artículo 30 había planteado más problemas que el artículo 29. En particular, manifestó, con respecto a los acuerdos relativos a bases militares, que el propósito de la Comisión había sido excluirlos y señaló, con respecto a los acuerdos que rigen la utilización de las aguas de un río internacional, que un nuevo Estado podría resultar más perjudicado que favorecido si se estableciera la sucesión como causa para dar por terminado un régimen territorial [372].

424. Como se ha indicado ya, las observaciones de los gobiernos versaron casi siempre sobre los artículos 29 y 30 conjuntamente. No obstante, los dos artículos plantean cuestiones diferentes y es evidente que el artículo 30 suscita más dificultades que el artículo 29. En consecuencia, el Relator Especial tiene el propósito de hacer primero algunas observaciones generales sobre los artículos 29 y 30 conjuntamente y pasar después a examinar la forma y el texto de los artículos.

Observaciones generales

425. A la luz de las observaciones de los gobiernos, es evidente que el artículo 29 y, en menor medida, el artículo 30 han obtenido un apoyo casi general. Han sido relativamente pocas las voces que se elevaron para oponerse a ellos tajantemente. No es siempre fácil clasificar las observaciones de cada delegación o gobierno según que equivalgan a un voto a favor o en contra o a una abstención. Sin embargo, en términos generales y sin perjuicio de que en ciertos casos se hagan observaciones concretas, puede decirse que las delegaciones que apoyaron en general los artículos son, citadas en el orden en que intervinieron en el debate, las siguientes: Francia, Australia, Finlandia, Grecia, Dinamarca, India, Cuba, Liberia, Ghana, Nueva Zelandia, Kenia, Canadá, Pakistán, Guyana, Bulgaria y Venezuela (artículo 29 solamente). Los artículos también recibieron apoyo en las observaciones escritas de los Gobiernos de Checoslovaquia (implícitamente), la República Democrática Alemana, los Países Bajos, Polonia, Suecia (implícitamente), el Reino Unido (implícitamente) y los Estados Unidos. La delegación cubana dio su apoyo con la salvedad de que se precisaran las disposiciones del artículo 30 para que no fueran aplicables indiscriminadamente a toda la gama de tratados territoriales, incluidos los relativos al establecimiento de bases militares. La delegación de Liberia prestó su apoyo a los artículos en la inteligencia de que la obtención de la soberanía confería al nuevo Estado el derecho de revisar y modificar, dentro de los límites fijados por el derecho internacional, las cuestiones que afectasen a sus intereses nacionales y todos los tratados, incluidos los tratados dispositivos. La delegación de Nueva Zelandia se preguntó si estos artículos debían formularse en función de la frontera o el régimen resultantes de los efectos dispositivos del tratado o en relación con la sucesión respecto del tratado. La delegación de Kenia señaló que los tratados celebrados entre varias Potencias

[370] *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 89, documento A/CN.4/202.

[371] *Ibid.*, pág. 90, párr. 3 del comentario.

[372] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1328.ª sesión, párr. 18.

coloniales, como al Acta de Berlín de 1885, no podían ser considerados obligatorios para los Estados sucesores, cuando éstos eran Estados de reciente independencia, pero que podía decirse que los derechos e intereses establecidos por la costumbre sobrevivían a la sucesión.

426. Las delegaciones del Afganistán y Rumania adoptaron una posición casi totalmente negativa y la delegación de Zambia se opuso a los artículos en su forma actual. Cabe decir que la posición del Gobierno de Somalia, según fue expresada por su delegación y según se desprende de sus observaciones escritas, es contraria a los artículos y en particular, habida cuenta de sus litigios con Etiopía y Kenia, al artículo 29.

427. Cinco delegaciones expresaron dudas de diversa índole. La delegación española no puso en tela de juicio las consideraciones fundamentales en que se basaban los artículos 29 y 30, pero manifestó la opinión de que la Comisión debía estudiar más detenidamente el problema de los regímenes territoriales y matizar sus conclusiones. La delegación egipcia puso en duda la posibilidad de separar los derechos y las obligaciones dimanantes de un tratado del tratado mismo que los había creado y sugirió que sería más apropiado en todo caso incluir las disposiciones pertinentes en el proyecto de artículos relativo a la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. La delegación de Nigeria puso en duda que estuviera jurídicamente fundado colocar los tratados territoriales en una categoría especial a los efectos del derecho aplicable a la sucesión de Estados. Quizás podría considerarse que la delegación de la República Unida de Tanzania apoyó el proyecto de artículos, con la salvedad de que la autoridad administradora de un territorio en fideicomiso no podía celebrar un tratado en nombre del territorio en fideicomiso que obligase a éste a perpetuidad. Finalmente, la delegación de Marruecos estimó que debía aclararse el artículo 30 e incluirse una disposición de arbitraje para el caso en que las normas enunciadas en los artículos 29 y 30 estuvieran en contradicción con el principio de la libre determinación o se considerase que el tratado era desigual.

428. Sería inútil tratar de reseñar de forma completa y precisa las opiniones de los gobiernos que apoyaron o se opusieron a los artículos 29 y 30 o expresaron dudas al respecto. En cambio, desde un punto de vista general, se desprende claramente de las observaciones orales y escritas que, en su gran mayoría, los gobiernos que han manifestado su opinión son, al menos en principio, partidarios de estos dos artículos. Sin embargo, quizás sea útil tratar de resumir los argumentos en favor y en contra de los artículos.

429. Los principales argumentos jurídicos en apoyo del principio en que se basan los artículos 29 y 30 figuran en el informe de la Comisión [373]. Estos argumentos son corroborados por el examen de la práctica de los Estados relativa a los tratados de fronteras [374] y otros tratados territoriales [375]. Al comienzo del comentario [376] se exponen sucintamente los aspectos esenciales de la cuestión. En dichos párrafos se señala que tanto en la doctrina como en la práctica de los Estados se hace frecuentemente referencia a determinadas categorías de tratados calificados a veces de « territoriales », « dispositivos », « reales » o « localizados », los cuales siguen vinculando a un territorio no obstante cualquier sucesión de Estados y que la mayoría de los tratadistas modernos apoya la doctrina tradicional de que los tratados de carácter territorial constituyen una categoría especial a la que no afecta la sucesión de Estados.

430. En los párrafos siguientes del comentario se mencionan algunos casos que, por lo menos, no contradicen la doctrina tradicional y cuya solución difícilmente hubiera sido la misma si no se hubiera partido de la base de un principio fundamental de continuidad. La justificación de la doctrina tradicional es quizás indirecta, pero indiscutible. Los asuntos mencionados son: el *Asunto de las zonas francas de la Alta Saboya y de la región de Gex*, sometido a la Corte Permanente de Justicia Internacional; la cuestión de la desmilitarización de las islas Aland, examinada por el Comité de Juristas; el *Asunto del Templo de Preah Vihear*; y el *Asunto del derecho de paso por territorio indio* [377].

431. El principio básico de la continuidad de las fronteras y de los derechos y las obligaciones territoriales se puede expresar de diversas formas. Se puede decir que un Estado sucesor sólo podrá adquirir los derechos que el Estado predecesor estuviese facultado para otorgar y que el territorio del Estado sucesor estará sujeto a las limitaciones y obligaciones que estuviesen vinculadas al territorio antes de la sucesión de Estados. Se puede decir que algunos tratados crean derechos y obligaciones reales que son válidos ante todo el mundo. Se puede decir que ciertos derechos territoriales tienen el carácter de servidumbres. Por lo que respecta a las fronteras, cabe decir que el Estado sucesor no puede heredar un territorio más extenso que el comprendido dentro de las fronteras de que disfrutó el Estado predecesor. Un Estado sucesor que, por ejemplo, se independice separándose de otro Estado no puede, por ese hecho, ampliar automáticamente sus fronteras y adquirir territorios en detrimento de un tercer Estado.

432. Si bien esta idea se puede expresar más fácilmente con respecto a las fronteras, las mismas consideraciones básicas son también válidas respecto de los derechos y las obligaciones, los cuales, aunque no afecten realmente a la frontera propiamente dicha, afectan directamente a los derechos de que se goce con respecto a un territorio determinado. Si se tienen en cuenta los principios generales del derecho, los derechos y las obligaciones de este tipo no deberían desaparecer simplemente como consecuencia de una sucesión de Estados. Además, si se admitiese que la sucesión de Estados constituye de por sí un motivo para rechazar unilateralmente fronteras establecidas o derechos y obligaciones territoriales, se abriría paso a la incertidumbre y la inestabilidad y, en general, no se favorecería el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

433. Aunque es relativamente fácil formular en este contexto disposiciones relativas a las fronteras mientras que es difícil definir con precisión los derechos y las obligaciones territoriales que sobreviven a una sucesión de Estados, las principales consideraciones antes expuestas en favor de la aplicación a estos casos excepcionales del principio de la

[373] Párrs. 1 a 8 del comentario.

[374] Párrs. 10 a 16 del comentario.

[375] Párrs. 20 a 34 del comentario.

[376] Párrs. 1 y 2.

[377] Véanse párrs. 3 a 8 del comentario.

continuidad en vez del principio de la « tabla rasa » son válidas para ambos supuestos.

434. Se han alegado diversas razones en contra de la inclusión de los artículos 29 y 30 en el proyecto. Por ejemplo, la delegación de Nigeria puso de manera general en tela de juicio la base que en derecho internacional justificaba la inclusión de los tratados territoriales en una categoría especial para los fines del derecho aplicable a la sucesión de Estados. La delegación del Afganistán señaló a la atención la complejidad y el carácter litigioso de los artículos y sugirió que se prescindiese de ellos. También dijo que esta cuestión no pertenecía a la sucesión de Estados. Por otra parte, la delegación de Egipto sugirió que estos artículos se referían más bien a la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados y debían figurar en aquel proyecto de artículos y no en el proyecto relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados.

435. Los argumentos de este tipo tienden a pasar por alto el principio básico de los artículos que se ha examinado más arriba y la necesidad práctica de alguna excepción al principio de la « tabla rasa » en lo que se refiere a los regímenes de frontera y otros regímenes territoriales. De otra suerte, en el caso de cada sucesión de Estados en la que se aplicase el principio de la « tabla rasa », el Estado sucesor tendría el derecho unilateral de recusar las fronteras existentes y los derechos y las obligaciones territoriales creados mediante tratado. Cuando se consideran las posibilidades desde este punto de vista, resulta evidente la necesidad de disposiciones como las de los artículos 29 y 30. No se puede tomar a la ligera la perturbación que ese derecho de recusación unilateral podría ocasionar en las relaciones internacionales. Es posible que, en algunos casos, la doctrina de la continuidad de los regímenes de frontera y territoriales produzca situaciones de tirantez política, según afirmó la delegación del Afganistán, pero no es probable que esto ocurra en la gran mayoría de los casos. En efecto, es mucho más probable que se produzca una situación caótica con la alteración de las fronteras existentes que con el mantenimiento de las mismas.

436. Sin embargo, se han aducido algunos argumentos de principio en contra de los artículos 29 y 30. Se ha dicho que no se puede reconocer la permanencia de los tratados de fronteras y territoriales si, ante todo, el tratado no es lícito. Han formulado argumentos de este tipo, por ejemplo, el Afganistán, la República Unida de Tanzania y Somalia. Sin embargo, este argumento no afecta realmente a la base de los artículos 29 y 30, que tratan de las fronteras o los derechos y las obligaciones relativos al territorio y no pretenden mantener en existencia los tratados pertinentes. No hay nada en el artículo 29 ni en el artículo 30 que impida que el tratado primitivo sea impugnado por cualquier motivo jurídico que pueda alegar el Estado sucesor con arreglo al derecho internacional.

437. También se ha alegado que esos artículos son contrarios al principio de la libre determinación (por ejemplo, por la delegación de Rumania) y al principio de la igualdad soberana de los Estados (por ejemplo, por la delegación de Zambia). A primera vista, puede parecer que estos argumentos tienen cierta fuerza, pero, cuando se considera que una controversia de carácter territorial afecta siempre a los intereses no sólo del nuevo Estado sino también de un tercer Estado, resulta evidente que los principios de la libre determinación y de la igualdad soberana exigen que se respeten las fronteras y los derechos y las obligaciones territoriales del tercer Estado en la misma medida que los del nuevo Estado. Ciertamente, en el caso de un Estado de reciente independencia que se haya independizado mediante el ejercicio de su derecho a la libre determinación, cabe decir que sólo puede adquirir el territorio respecto del cual se haya ejercido la libre determinación y no parte del territorio de un Estado vecino. Si se aplica el principio de la libre determinación, es indudable que debe aplicarse igualmente respecto de la parte del territorio del Estado vecino que reclame el Estado de reciente independencia. En todo caso, como ha señalado el Gobierno de Polonia, también hay que tener en cuenta el principio del respeto de la integridad territorial de los Estados.

438. Finalmente, se han formulado algunas críticas respecto del hecho de que la Comisión se haya basado en el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 62 de la Convención de Viena [378]. Por ejemplo, la delegación de Rumania dijo que no acertaba a comprender cómo podía considerarse que la aparición de un nuevo Estado a consecuencia de la liberación de un pueblo de la dominación colonial constituía un cambio fundamental en las circunstancias, en el sentido del artículo 62 de la Convención de Viena. En cambio, la delegación de Zambia pareció adoptar un punto de vista contrario al afirmar que cabía preguntarse si, al obtener un Estado su independencia, el cambio en las circunstancias no era tan fundamental que la excepción prevista en el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 62 de la Convención de Viena dejaba de ser aplicable. Cabe pensar que estas dos observaciones tienden a anularse mutuamente.

439. Habida cuenta de todas las consideraciones que anteceden, el Relator Especial opina que son prácticamente abrumadoras las razones para mantener los artículos 29 y 30, pero tal vez haya que estudiar más la forma y la redacción de estos artículos.

440. Hay que cuidar especialmente de que el comentario deje bien sentada la intención de estas disposiciones, en particular por lo que respecta a la afirmación que se hace en el sentido de que las disposiciones de los artículos dejarían sin tocar cualquier otra causa para reclamar la revisión o la anulación del acuerdo de fronteras, ya sea la libre determinación o la invalidez o terminación del tratado [379]. A este respecto, se advertirá que no se han mencionado explícitamente los litigios entre Somalia y Etiopía y Somalia y Kenia. Esta omisión no se debe a un descuido, sino que es consecuencia de la idea de que, de conformidad con su práctica normal, la Comisión debe hacer cuanto pueda para no dar la impresión de que adopta decisiones que puedan considerarse que influyen en la solución de una controversia determinada en un sentido u otro. Sin embargo, se ha tenido presente la documentación que han presentado Somalia, Etiopía y Kenia, y, si el comentario no refleja fielmente en la actualidad la posición de los tres Gobiernos, se ha de cuidar especialmente de lograr la exactitud en la versión definitiva del comentario.

---

[378] Véase párr. 17 del comentario a los artículos 29 y 30.

[379] Véanse párrs. 16 y 19 del comentario.

Artículos 29 y 30

441. Son relativamente pocas las observaciones que se refieren en especial a la forma y redacción del artículo 29 y todas ellas se relacionan también con el artículo 30. A fin de evitar repeticiones, se examinarán a continuación con referencia a ambos artículos. Las observaciones relativas al artículo 30 se examinarán después por separado.

442. Las observaciones de mayor alcance son probablemente las de la delegación de Zambia, que opinó que convenía examinar nuevamente la cuestión de los tratados territoriales a fin de « formular normas en consonancia con la realidad del mundo contemporáneo y los principios fundamentales de derecho internacional ». A juicio de esta delegación, los artículos redactados por la Comisión son contrarios a los principios de la libre determinación y de la igualdad soberana de los Estados y « no corresponden a la realidad de la historia ». La delegación criticó las « fronteras coloniales », que habían sido trazadas « sin tener en cuenta consideraciones geográficas o étnicas », y destacó que el principio de que un Estado sólo podía obligarse por un tratado mediante la manifestación de su consentimiento en obligarse también era aplicable en materia de fronteras y regímenes territoriales. La delegación de Zambia, sin pretender que todos los tratados territoriales debían considerarse caducados, también puso en tela de juicio que la excepción a la regla *rebus sic stantibus* prevista en el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 62 de la Convención de Viena fuera aplicable al obtener un Estado su independencia [380].

443. A juicio del Relator Especial, estas observaciones de la delegación de Zambia equivalen a impugnar el principio en que se basan los artículos 29 y 30. Si bien ya se ha respondido a ellas en las observaciones generales formuladas anteriormente, se exponen nuevamente por si la Comisión debiera examinar más a fondo alguno de sus aspectos.

444. La delegación de Egipto se preguntó cómo era posible, en la teoría jurídica, separar los derechos y las obligaciones de las partes dimanantes de un tratado determinado del instrumento internacional que había creado tales derechos y obligaciones. La delegación de Nueva Zelandia, aunque se manifestó de acuerdo con el enfoque adoptado por la Comisión en el proyecto de artículos, se preguntó también si las normas de los artículos 29 y 30 debían formularse en función de la frontera o el régimen resultantes de los efectos dispositivos de un tratado o referirse a la sucesión respecto del tratado [381]. Esta cuestión fue examinada por la Comisión en su 24.º período de sesiones, celebrado en 1972. La decisión de formular los artículos en función de la frontera o las obligaciones y los derechos establecidos por un tratado puede considerarse como una elección deliberada. A juicio del Relator Especial, esa decisión es acertada, ya que un tratado que establece una frontera, por ejemplo, puede contener muchas otras disposiciones, algunas de carácter « personal », que deberían regirse por las reglas ordinarias relativas a la sucesión en materia de tratados y no deberían considerarse comprendidas en la excepción por el mero hecho de figurar en un tratado que establece una frontera. Por otra parte, el elemento de permanencia (lo que a menudo se denomina efectos « dispositivos ») en principio se deriva, al parecer, de la naturaleza de los efectos del tratado y no del carácter general del tratado en sí. Ello es especialmente evidente en el caso de los tratados de paz, cuyas disposiciones pueden abarcar una amplia variedad de materias y referirse algunas a cuestiones de fronteras y cesión de territorios y otras, por ejemplo, a reclamaciones de carácter financiero e incluso a cuestiones ordinarias de carácter comercial u otras cuestiones análogas. La fórmula adoptada por la Comisión presenta también la ventaja de evitar que pueda alegarse que los artículos permitirían perpetuar un tratado ilícito. Al referirse los artículos a las fronteras o las obligaciones y los derechos establecidos por un tratado, se deja claramente expedita la vía de la impugnación de la validez de un tratado cuando haya causa para ello. En la mayoría de las observaciones, por otra parte, parece aceptarse el enfoque adoptado por la Comisión. En vista de ello, el Relator Especial recomienda que se mantenga a este respecto la forma dada al artículo 29 (y al artículo 30).

445. El Gobierno de Suecia ha sugerido que se sustituya la fórmula introductoria negativa « una sucesión de Estados no afectará de por sí » por un texto en el que se afirme que estos regímenes continúan en vigor respecto de los Estados sucesores. La delegación de España también manifestó algunas dudas acerca de la forma negativa de los artículos y sugirió que se profundizase más el problema en el contexto del resto del proyecto y en particular del artículo 6.

446. Por lo que se refiere a esta última observación, cabe señalar que los artículos 29 y 30, en su forma actual, parecen hallarse en armonía con el artículo 6, que excluye la aplicación de los artículos a una supuesta sucesión que ocurra ilícitamente. No obstante, cabe examinar si los artículos 29 y 30 deben redactarse en forma negativa o positiva. También en este caso la elección de la forma parece haber sido una decisión deliberada de la Comisión. La forma negativa presenta la ventaja de restringir claramente el ámbito de aplicación de los artículos 29 y 30 al supuesto de una sucesión de Estados, en el sentido del apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 6. Tiene también la ventaja de no impedir que pueda impugnarse el tratado mismo cuando haya causa justificada, distinta de la propia sucesión de Estados, para tal impugnación. Por las razones expuestas, el Relator Especial no propone que se modifique a este respecto la forma de los artículos 29 ó 30.

447. Por último, la delegación de Marruecos sugirió que se previese la posibilidad de arbitraje para el caso de que las normas establecidas por los artículos 29 y 30 se encontraran en conflicto con el principio de la libre determinación de los pueblos interesados o fueran impugnadas por un Estado que se declarara no vinculado por un tratado calificado de desigual. Esta delegación hizo referencia a la experiencia de América Latina y a la experiencia más limitada de Africa. Observó que este procedimiento podría ayudar, mejor que el marco rígido propuesto por la Comisión de Derecho Internacional, a encontrar una solución adecuada, según el caso particular, para los distintos problemas que se plantearan en esta esfera.

448. Tales observaciones pueden interpretarse como una crítica a los artículos 29 y 30 en sí mismos o como una

[380] Véanse en el párr. 417 *supra* las observaciones de Zambia y la nota 340.

[381] *Ibid.*, observaciones de Nueva Zelandia y nota 334.

sugerencia de que, por lo menos en ciertas circunstancias, los litigios que se susciten con respecto a su aplicación se sometan a arbitraje. En lo que se refiere a la primera interpretación, el Relator Especial nada tiene que añadir a las observaciones generales formuladas anteriormente. La cuestión del arbitraje debe examinarse en relación con la cuestión general de la solución de controversias, que se tratará ulteriormente [382].

Artículo 30

449. A fin de facilitar la exposición de las cuestiones planteadas, las observaciones relativas al artículo 30 se examinarán bajo los epígrafes siguientes:

a) Distinción entre los artículos 29 y 30;
b) Tratados desiguales;
c) Simplificación y aclaración del texto;
d) Extensión a casos análagos;
e) Definición de « territorio ».

a) *Distinción entre los artículos 29 y 30*

450. La delegación de Kenia observó que el artículo 30 no debía asimilarse al artículo 29 y que la cuestión de los otros regímenes territoriales debía tratarse separadamente. A juicio de esta delegación, los tratados celebrados entre varias Potencias coloniales, como, por ejemplo, el Tratado de Berlín de 1885, no podían ser considerados obligatorios para los Estados sucesores si éstos se habían independizado recientemente. Lo que eventualmente sobrevivía en la sucesión eran los derechos e intereses creados por la costumbre, que podían ser objeto de nuevos acuerdos sobre la base del principio de la buena vecindad.

451. Es difícil determinar el propósito exacto de estas observaciones. Pueden interpretarse como una sugerencia, análoga a la de la delegación de Egipto, de que no se trate de los regímenes territoriales en los artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. En tal caso, nada cabe añadir a lo expresado anteriormente a este respecto. También pueden interpretarse, por el contrario, en el sentido de que ciertas clases de tratados, como el Tratado de Berlín de 1885, pueden ser objeto de anulación, pero que los derechos e intereses que tales tratados tenían por objeto crear han sido consagrados ulteriormente por la costumbre. Si esta interpretación es correcta, tales derechos e intereses evidentemente no estarían sujetos a la aplicación del artículo 30 y, al no haber sido establecidos por tratado, no quedarían comprendidos en el ámbito de aplicación de los artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. No obstante, incluso si hay tratados que pueden considerarse nulos, existen también indudablemente muchos tratados que establecen regímenes territoriales y que se consideran válidos; la posibilidad de que algunos tratados sean impugnables no es razón suficiente para dejar de incluir disposiciones como las contempladas en el artículo 30. Es posible que sea necesario, en el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, incluir disposiciones relativas a casos como los previstos por la delegación de Kenia. No obstante, dado que el artículo 30 no excluye la posibilidad de que se impugne la validez de un tratado por motivos distintos de la sucesión de Estados, las observaciones de la delegación de Kenia no parecen aportar razones que justifiquen la supresión del artículo 30 del proyecto.

b) *Tratados desiguales*

452. Los Gobiernos de Checoslovaquia y la República Democrática Alemana han sugerido que se modifique la redacción del artículo 30 a fin de que no pueda utilizarse para justificar la existencia de regímenes territoriales basados en « tratados desiguales ». Sugieren, en sustancia, que el artículo se complete de modo que sus disposiciones se apliquen solamente a los regímenes territoriales que sirvan los intereses de la cooperación internacional y estén en consonancia con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

453. Al examinar esta sugerencia, es necesario distinguir entre la validez del tratado que crea un régimen territorial y la naturaleza del régimen mismo. En lo que se refiere a la naturaleza del régimen, la situación parecería regirse por el Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, por lo menos en el caso de los Miembros de la Organización. De conformidad con ese Artículo, si las obligaciones que hubieren contraído en virtud del tratado estuvieran en conflicto con las obligaciones contraídas en virtud de la Carta, estas últimas prevalecerían y, en esa medida, el régimen sería inaplicable. No parece necesario, por tanto, incluir en el proyecto de artículos ninguna disposición relativa a los casos de conflicto entre un régimen territorial y la Carta de las Naciones Unidas. Por otra parte, si se pusiese en tela de juicio la validez del tratado, las cuestiones planteadas se relacionarían con la aplicación de las normas de derecho internacional referentes a los tratados, incluidas las que figuran en la Convención de Viena. El Relator Especial ha sostenido desde un principio que el proyecto de artículos debía referirse exclusivamente a las cuestiones relacionadas con los efectos de una sucesión de Estados y que no debía reiterar normas ya establecidas, como las relativas a la validez de los tratados. En tanto quede bien sentado que el artículo 30 en nada afecta a las causas que puedan existir para anular o dar por terminado un tratado, no hay, a juicio del Relator Especial, ninguna razón para apartarse del criterio general adoptado en relación con los demás artículos.

c) *Simplificación y aclaración del texto*

454. La delegación de Finlandia y el Gobierno de los Estados Unidos han sugerido que se simplifique la redacción del artículo 30. La observación finlandesa es de carácter general y, probablemente, supondría refundir los apartados *a* y *b* de cada uno de los dos párrafos. Sería posible, en ambos párrafos, tratar conjuntamente de las obligaciones y los derechos, como se hace en el apartado *b* del artículo 29. Esta posibilidad merece ser tomada en consideración, como cuestión de redacción, pero debe evitarse cuidadosamente tergiversar el sentido o menoscabar la claridad del texto.

455. El Gobierno de los Estados Unidos, sin embargo, ha formulado una observación más concreta, a saber, que es superfluo y se presta innecesariamente a equívoco establecer en el párrafo 1 que los derechos y las obligaciones

[382] Véanse *supra* párr. 8 y nota 10.

deben considerarse vinculados a un territorio determinado del Estado obligado y a un territorio determinado del Estado beneficiado. Este punto exige atento examen, ya que una de las críticas que pueden formularse al artículo 30 es que no define con suficiente precisión las categorías de casos a los que se aplica y el requisito de la relación entre los derechos y obligaciones y los territorios de que se trate tiende a evitar que el alcance del artículo sea excesivamente amplio. Por otra parte, algunos casos, como el ejemplo mencionado por el Gobierno de los Estados Unidos de los derechos de tránsito concedidos a un Estado sin litoral, podrían quedar excluidos —quizás sin razón— debido al requisito de la vinculación con un territorio determinado. A juicio del Relator Especial, las consideraciones en uno u otro sentido son aproximadamente de igual peso y la cuestión debería ser objeto de ulterior examen por la Comisión.

456. En contraposición con las observaciones del Gobierno de los Estados Unidos, la delegación de Cuba estimó que convendría determinar el alcance del artículo 30, ya que de su texto parecía inferirse que la norma abarcaba toda la gama infinita de tratados territoriales, entre ellos, por ejemplo, los relativos al establecimiento de bases militares. La Comisión no parece haber tenido la intención de incluir tales tratados, los cuales puede considerarse que confieren un beneficio a un Estado extranjero con respecto a un territorio determinado, pero no en provecho de una parte determinada del territorio de este Estado extranjero. Es posible que sea necesario redactar más claramente el artículo 30 para excluir este tipo de casos, pero parece que, si se aceptase la sugerencia del Gobierno de los Estados Unidos en lugar de mantenerse la redacción actual, sería más difícil sostener que los tratados que establecen bases militares quedan excluidos de la aplicación del artículo 30.

457. La delegación de Marruecos observó en general que convenía precisar la formulación de determinados artículos del proyecto, en particular la del artículo 30. Es de lamentar que esa delegación no indicara de qué modo, a su juicio, podría precisarse la redacción de este artículo, pero la observación refleja una tendencia que se manifiesta de forma quizás más implícita que expresa en varias de las observaciones de las delegaciones y los gobiernos. Es difícil discernir cómo podrían definirse más clara y concretamente los supuestos de aplicación del artículo 30 y, no obstante, es también difícil evitar la impresión de que sería conveniente una mayor precisión. El Relator Especial lamenta no estar por el momento en condiciones de proponer una redacción más precisa, pero sugiere que se obre con cautela a fin de no adoptar, ya sea para el párrafo 1 o para el párrafo 2, una redacción más general que la del actual proyecto.

d) *Extensión a casos análogos*

458. El Gobierno de los Países Bajos ha señalado que las razones en que se basa el principio de la transmisión de acuerdos territoriales son válidas también respecto de determinados tratados que contienen normas sobre la posición jurídica fundamental de la población del territorio afectado. El referido Gobierno ha mencionado como ejemplos los tratados relativos a las minorías, el derecho a optar por una nacionalidad determinada y otros tratados que garantizan los derechos fundamentales y la libertad de la población del territorio implicado en una sucesión de Estados.

459. El Relator Especial, si bien reconoce que la sugerencia del Gobierno de los Países Bajos no carece de fundamento, estima que va mucho más allá que el tipo de régimen territorial a que se refiere el artículo 30. Esto plantea una vez más la cuestión de si, además de los regímenes territoriales, deberían admitirse otras excepciones al principio de la « tabla rasa ». Como ha manifestado ya anteriormente, el Relator Especial opina que no sería posible incluir disposiciones de ese tipo para categorías especiales de tratados. No obstante, la cuestión es de considerable importancia y merece ser examinada por la Comisión en cada etapa de su labor.

e) *Definición de « territorio »*

460. El Gobierno del Reino Unido ha señalado que sería conveniente definir el término « territorio » de modo que incluya « la totalidad o cualquier parte » del territorio de un Estado. Esta observación se inspira en el comentario, según el cual, para los efectos del artículo 30, el término « territorio » indica « cualquier parte del espacio terrestre, acuático o aéreo de un Estado ». Se explica en el comentario que la Comisión estimó que, por ser éste el significado natural del término en el presente contexto, no era necesario definirlo en el artículo [383].

461. Puede ser de interés recordar que en las variantes A y B del artículo 22 *bis* (antecedente del artículo 30), presentado a la Comisión en su 24.º período de sesiones, Sir Humphrey Waldock había incluido una definición del término « territorio » [384]. La definición se suprimió por recomendación del Comité de Redacción [385]. El Relator Especial no advierte razón alguna que justifique un nuevo examen de la cuestión.

Conclusión

462. En virtud de las consideraciones que anteceden, el Relator Especial concluye que, sin perjuicio de una posible simplificación o aclaración del texto del artículo 30, los artículos 29 y 30 deben mantenerse esencialmente en su forma actual. Sin embargo, habida cuenta de las observaciones de los gobiernos, debería velarse particularmente por la claridad y precisión del comentario.

PARTE VI

DISPOSICIONES DIVERSAS

Artículo 31. — Casos de ocupación militar, de responsabilidad de un Estado o de ruptura de hostilidades

Observaciones de los gobiernos

Observaciones orales

463. *Finlandia.* La delegación de Finlandia dijo que la inclusión del artículo 31, que recogía la disposición del

[383] Párr. 39 del comentario.

[384] *Anuario ... 1972*, vol. I, págs. 257 y 258, 1192.ª sesión, párr. 71.

[385] *Ibid.*, pág. 286, 1197.ª sesión, párr. 7.

artículo 73 de la Convención de Viena, no parecía apropiada en un instrumento que se refería estrictamente a la sucesión de Estados en materia de tratados [386].

Rumania. La delegación de Rumania manifestó que la inclusión en el proyecto de una disposición relativa a los casos de ocupación militar no estaría justificada. De conformidad con los principios del derecho internacional moderno que prohibían el empleo de la fuerza en las relaciones entre los Estados, la delegación de Rumania consideraba que las situaciones planteadas por el empleo de la fuerza como, por ejemplo, la ocupación militar, eran ilegales y no podían conducir a la anexión de territorios. En la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas se dice que el territorio de un Estado no debe ser objeto de ocupación militar y que no debe reconocerse como legal ninguna adquisición territorial que resulte de la amenaza o del empleo de la fuerza. En consecuencia, teniendo en cuenta que los casos de ocupación militar no estaban contemplados en el artículo 73 de la Convención de Viena, la delegación rumana consideraba que esa disposición debía suprimirse del proyecto de artículos. Debía considerarse también la posibilidad de suprimir el resto del artículo 31, ya que no había ninguna relación entre su contenido y el problema de la sucesión de Estados [387].

Kenia. La delegación de Kenia dijo que tenía dudas acerca de la utilidad del artículo 6, tanto más cuanto que la Comisión de Derecho Internacional había formulado en el artículo 31 normas relativas a los casos de ocupación militar y de ruptura de hostilidades [388].

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La delegación de la URSS señaló que el proyecto sólo se aplicaba a los casos de sucesión que ocurriesen de conformidad con el derecho internacional, según lo dispuesto en el artículo 6, pero coincidió con la delegación de Finlandia en que los casos de ocupación militar, de responsabilidad de un Estado o de ruptura de hostilidades, previstos en el artículo 31, no debían afectar a la sucesión respecto de tratados en vigor [389].

Observaciones escritas

464. *Checoslovaquia.* El Gobierno de Checoslovaquia señaló que el artículo 31 se basaba en el artículo 73 de la Convención de Viena y que no tenía objeciones de principio a su inclusión. No obstante, no podía estar de acuerdo con que el artículo mencionase la « ocupación militar de un territorio ». Generalmente, la ocupación de un territorio era consecuencia de la amenaza o el uso de la fuerza prohibidos por el derecho internacional vigente. En consecuencia, toda formulación del artículo que incluyese la ocupación de territorios no estaría en armonía con el mencionado principio del derecho internacional, que era uno de los más importantes, por no mencionar el hecho de que la ocupación militar siempre se había considerado como una situación transitoria que no modificaba en nada la condición jurídica internacional del territorio ocupado. Por tanto, se planteaba la cuestión de saber qué tenía la ocupación en común con la sucesión de Estados. Partiendo de los argumentos enunciados, se recomendaba que se eliminase del proyecto la referencia a la ocupación de un territorio. El Gobierno checoslovaco señaló también que en el artículo 73 de la Convención de Viena no figuraba tal referencia.

Polonia. El Gobierno de la República Popular Polaca estimó que las disposiciones del proyecto de artículos sólo eran aplicables a los casos de sucesión de Estados que se suscitasen sin menoscabo de la observancia de los principios del derecho internacional y, en particular, los principios incorporados en la Carta de las Naciones Unidas. Las disposiciones de los artículos 6 y 31, en las que se expresaba este concepto, disipaban toda duda en cuanto al alcance de la expresión « sucesión de Estados » y de otras disposiciones del proyecto. Por tanto, era útil mantener estas disposiciones en su forma actual.

Observaciones y propuestas del Relator Especial

465. El artículo 31 ha suscitado pocas observaciones. Las que se han formulado se refieren al mantenimiento o la supresión de la totalidad o parte del artículo.

466. La delegación de Rumania insistió en que se tomase en consideración la posibilidad de suprimir la totalidad del artículo 31 porque la inclusión de una disposición relativa a la ocupación militar no estaba justificada y porque el resto del artículo no guardaba ninguna relación con el problema de la sucesión de Estados. La delegación de Finlandia también dijo que el artículo no era absolutamente necesario. La delegación de la Unión Soviética, aunque no sugirió efectivamente que se suprimiese el artículo, coincidió con la delegación de Finlandia en que los supuestos mencionados en el artículo 31 no debían afectar a la sucesión respecto de tratados en vigor. En cambio, la delegación de Kenia y los Gobiernos de Checoslovaquia y Polonia han apoyado implícita o explícitamente el mantenimiento del artículo. Así pues, las observaciones no permiten inferir concluyentemente cuál será la opinión de los gobiernos acerca del mantenimiento del artículo 31, salvo en la medida en que la falta de observaciones adversas pueda considerarse como un indicio de la falta de discrepancia.

467. Las razones para incluir el artículo 31 se exponen en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 24.º período de sesiones [390] y en el comentario. Las materias excluidas segunda y tercera, a saber, las cuestiones que con relación a un tratado puedan surgir como consecuencia de la responsabilidad internacional de un Estado o de la ruptura de hostilidades, son reflejo de las excepciones formuladas en el artículo 73 de la Convención de Viena. Como los artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados se han redactado dentro del marco de la Convención de Viena, podría surgir fácilmente un equívoco si no contuviesen una disposición análoga al artículo 73. Por supuesto, sería ocioso incluir en unos artículos

[386] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión,* 1320.ª sesión, párr. 3.

[387] *Ibid.,* 1323.ª sesión, párr. 22.

[388] *Ibid.,* 1324.ª sesión, párr. 6.

[389] *Ibid.,* párr. 35.

[390] Véase *Anuario ... 1972,* vol. II, pág. 248, documento A/8710/Rev.1, párr. 44 y nota 35.

sobre la sucesión de Estados la referencia que se hace a esa materia en el artículo 73. Por el contrario, para evitar las consecuencias inoportunas a que podría dar lugar la omisión de disposiciones equivalentes a las del artículo 73 de la Convención de Viena, parece necesario incluir una reserva con respecto a las materias segunda y tercera excluidas en virtud del artículo 31.

468. Sin embargo, las consideraciones relativas a la exclusión de las cuestiones que con relación a un tratado puedan surgir « como consecuencia de la ocupación militar de un territorio » son diferentes. La delegación de Rumania y el Gobierno de Checoslovaquia han insistido en la supresión de esta disposición. En cambio, ésta ha recibido el apoyo general del Gobierno de Polonia y un apoyo especial de la delegación de Kenia, en cuanto que esta última, al sugerir que el artículo 6 carecía de utilidad, se basó en el hecho de que la Comisión había incluido en el artículo 31 los casos de ocupación militar y de ruptura de hostilidades. Las razones para excluir la mención de la « ocupación militar de un territorio » se pueden resumir del modo siguiente. No se alude a esta cuestión en el artículo 73 de la Convención de Viena, en el que se basa el artículo 31. Además, la ocupación de un territorio suele ser el resultado de la amenaza o el uso de la fuerza, prohibidos por el derecho internacional vigente. Por consiguiente, esa situación es ilegal. Finalmente, la ocupación militar es una situación transitoria que no modifica en nada la condición jurídica internacional del territorio ocupado.

469. Del comentario se desprende que la Comisión tuvo presentes estas consideraciones [391]. La « ocupación militar » se agregó deliberadamente a los casos mencionados en el artículo 73 de la Convención de Viena. La decisión se adoptó después de haberse examinado esta cuestión en el Comité de Redacción, según se indica en el acta correspondiente de la Comisión [392]. Por supuesto, en un artículo que está basado en disposiciones de la Convención de Viena, no es conveniente agregar nada nuevo, a menos que sea preciso en vista de las necesidades del tema de la sucesión de Estados en materia de tratados.

470. A este respecto hay que tener presente que el propio artículo 31 es una cláusula de exclusión. El mero hecho de que una ocupación militar pueda ser el resultado de la amenaza o el uso ilegales de la fuerza no constituye en sí un argumento concluyente para dejar de aclarar que el proyecto de artículos no prejuzga ninguna cuestión que con relación a un tratado pueda surgir como consecuencia de tal ocupación. Si existe el riesgo de que se alegue que una ocupación militar puede tener elementos comunes con una sucesión de Estados y que se deben aplicar por analogía las normas relativas a la sucesión de Estado en materia de tratados, es más seguro estipular expresamente que el proyecto de artículos no prejuzga esas cuestiones. Se podría alegar más convincentemente que el artículo 6, que limita la aplicación de los artículos a los efectos de una sucesión de Estados lícita, puede hacer superflua la disposición del artículo 31. Sin embargo, como se señala en el comentario [393], es dudoso que el artículo 6 sea suficiente para abarcar todos los casos de ocupación militar. El Relator Especial estima que el hecho mismo de que una ocupación militar sea casi siempre ilícita hace que sea conveniente dejar bien sentado que no se tiene la intención de prejuzgar por medio de los presentes artículos ninguna cuestión relativa a los efectos de ese hecho sobre un tratado.

471. Habida cuenta de estas consideraciones, el Relator Especial propone que el artículo 31 se mantenga fundamentalmente en su forma actual.

---

[391] Véase en particular el párr. 1 del comentario.

[392] Véase *Anuario ... 1972*, vol. I, págs. 277 y 278, 1196.ª sesión, párrs. 1 y 2 (debate sobre el artículo X que luego pasó a ser artículo 31).

[393] Párr. 1 del comentario.

DOCUMENTO A/CN.4/L.206

Artículo para insertar en la parte I del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, propuesto por el Sr. Ushakov

[*Original: ruso*]
[*31 de mayo de 1974*]

Sin perjuicio de la aplicación de cualquiera de las normas enunciadas en los presentes artículos a la que los efectos de la sucesión estén sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de los presentes artículos, éstos sólo se aplicarán a los efectos de una sucesión de Estados que ocurra después de la entrada en vigor de los presentes artículos.

SUCESIÓN DE ESTADOS EN LO QUE RESPECTA A MATERIAS DISTINTAS DE LOS TRATADOS

[Tema 5 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/282

Séptimo informe sobre la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados, por el Sr. Mohammed Bedjaoui, Relator Especial

Proyecto de artículos, con comentarios, sobre la sucesión en materia de bienes de Estado

[*Original: francés*]
[*3 de julio de 1974*]

ÍNDICE

		Página
Abreviaturas		95
Nota explicativa: pasajes en cursiva en las citas		95
Capítulo		
I. Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados		95
INTRODUCCIÓN		95
PARTE I. — SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE BIENES DE ESTADO		95
Sección 1. Disposiciones generales		95
Sección 2. Disposiciones particulares de cada tipo de sucesión de Estados		96
	Párrafos	
II. Introducción al séptimo informe	1-5	97
III. Texto de la introducción y de los artículos relativos a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado, aprobados en forma provisional por la Comisión		98
INTRODUCCIÓN		98
Artículo 1. Alcance de los presentes artículos		98
Artículo 2. Casos de sucesión de Estados comprendidos en los presentes artículos		98
Artículo 3. Términos empleados		98
PARTE I. — SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE BIENES DE ESTADO		98
Sección 1. Disposiciones generales		98
Artículo 4. Alcance de los artículos de la presente parte		98
Artículo 5. Bienes de Estado		98
Artículo 6. Derechos del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que a él pasan		98
Artículo 7. Fecha del paso de los bienes de Estado		98
Artículo 8. Paso de los bienes de Estado sin compensación		98
	Párrafos	
IV. Comentarios sobre las demás disposiciones del proyecto relativas a los bienes de Estado	7-16	99
Sección 1. Disposiciones generales (continuación)		99
A. Principio general del paso del conjunto de los bienes de Estado		99
Artículo 9. Principio general del paso del conjunto de los bienes de Estado		99
Comentario		99
B. Derechos de Potencia concedente		99
Artículo 10. Derechos de Potencia concedente		99
Comentario		100
C. Sucesión en los créditos de Estado		100
Artículo 11. Créditos de Estado		100
Comentario		100
D. Bienes de terceros Estados	9-12	100
1) Definición de tercer Estado		100
Artículo X. Definición de tercer Estado		100
Comentario		100

	Página
2) Determinación de los bienes del tercer Estado	102
Artículo Y. Determinación de los bienes del tercer Estado	102
Comentario	102
3) Destino de los bienes del tercer Estado	102
Artículo Z. Destino de los bienes del tercer Estado	102
Comentario	102
	Párrafos
Sección 2. Disposiciones particulares de cada tipo de sucesión de Estados	13-16 103
Subsección 1. Traspaso de una parte de territorio	104
Artículo 12. Moneda	104
Comentario	104
a) Supresión del párrafo 1 del anterior artículo 12 y de los párrafos idénticos en los artículos correspondientes	104
b) Otras observaciones que justifican la redacción del artículo 12	105
Artículo 13. Fondos de Estado y Tesoro	106
Comentario	106
Artículo 14. Archivos y bibliotecas de Estado	106
Comentario	106
a) Principio de la transmisión de los archivos al Estado sucesor	107
i) Fuentes	107
ii) Archivos, medio de prueba	107
iii) Archivos, medio de administración	108
iv) Archivos, elemento histórico	108
b) Archivos situados fuera del territorio (archivos sacados del territorio o formados fuera de él)	109
c) Demora en la devolución de los archivos	109
d) Bibliotecas públicas	109
Artículo 15. Bienes situados fuera del territorio traspasado	110
Comentario	110
Subsección 2. Estados de reciente independencia	110
Artículo 16. Moneda	110
Comentario	110
Artículo 17. Fondos de Estado y Tesoro	111
Comentario	111
Artículo 18. Archivos y bibliotecas de Estado	111
Comentario	111
a) Antecedentes históricos	112
b) Principio del traspaso de los archivos al Estado sucesor	112
c) Archivos situados fuera del territorio (archivos trasladados)	113
Artículo 19. Bienes de Estado situados fuera del territorio del Estado de reciente independencia	114
Comentario	114
Subsección 3. Unificación de Estados y disolución de uniones	114
Artículo 20. Moneda	114
Comentario	114
Artículo 21. Fondos de Estado y Tesoro	114
Comentario	114
Artículo 22. Archivos y bibliotecas de Estado	115
Comentario	115
Artículo 23. Bienes de Estado situados fuera del territorio de la unión	115
Comentario	115
Subsección 4. Desaparición de un Estado por partición o absorción	115
[*Artículos 24 a 27*]	
[*Subsección suprimida*]	115
Subsección 5. Secesión o separación de una o varias partes de uno o varios Estados	115
Artículo 28. Moneda	115
Comentario	115
Artículo 29. Fondos de Estado y Tesoro	115
Comentario	115
Artículo 30. Archivos de Estado	116
Comentario	116
Artículo 31. Bienes situados fuera del territorio separado	116
Comentario	116
	Párrafos
Conclusión	17-20 116

ABREVIATURAS

CPJI	Corte Permanente de Justicia Internacional
C.P.J.I., serie A	CPJI, *Recueil des arrêts*
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

*
* *

NOTA EXPLICATIVA: PASAJES EN CURSIVA EN LAS CITAS

Cada vez que en el presente informe figura un asterisco en el texto de una cita, se indica con ello que el pasaje en cursiva que precede inmediatamente al asterisco ha sido subrayado por el Relator Especial.

Capítulo primero

Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados

NOTA. — Los artículos cuyo número va seguido de un asterisco —artículos 1 a 8— han sido aprobados en forma provisional por la Comisión de Derecho Internacional en su 25.º período de sesiones [1].

Los artículos que van seguidos de dos asteriscos —artículos X, Y y Z, relativos a bienes de terceros Estados e intercalados después del artículo 11, al final de la sección 1 (Disposiciones generales)— son artículos nuevos que completan los textos propuestos en el sexto informe del Relator Especial [2].

Los demás artículos —9 a 11 y 12 a 31— corresponden a los artículos respectivos del sexto informe, con modificaciones más o menos amplias según su caso.

Los artículos 32 a 40, que figuraban en el sexto informe, relativos a bienes públicos distintos de los bienes de Estado, no se han incluido en el presente informe, que se refiere exclusivamente a los bienes de Estado.

INTRODUCCIÓN

Artículo 1 *. — Alcance de los presentes artículos

Los presentes artículos se aplicarán a los efectos de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados.

Artículo 2 *. — Casos de sucesión de Estados comprendidos en los presentes artículos

Los presentes artículos se aplicarán únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que ocurra de conformidad con el derecho internacional y, en particular, con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 3 *. — Términos empleados

Para los efectos de los presentes artículos:

***a)* se entiende por « sucesión de Estados » la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio;**

***b)* se entiende por « Estado predecesor » el Estado que ha sido sustituido por otro Estado a raíz de una sucesión de Estados;**

***c)* se entiende por « Estado sucesor » el Estado que ha sustituido a otro Estado a raíz de una sucesión de Estados;**

***d)* se entiende por « fecha de la sucesión de Estados » la fecha en la que el Estado sucesor ha sustituido al Estado predecesor en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio al que se refiere la sucesión de Estados.**

PARTE 1

SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE BIENES DE ESTADO

SECCIÓN 1. — DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 4 *. — Alcance de los artículos de la presente parte

Los artículos de la presente parte se aplicarán a los efectos de la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado.

Artículo 5 *. — Bienes de Estado

Para los efectos de los artículos de la presente parte, por « bienes de Estado » se entenderá los bienes, derechos e intereses que en la fecha de la sucesión de Estados y conforme al derecho interno del Estado predecesor pertenecían a éste.

Artículo 6 *. — Derechos del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que a él pasan

La sucesión de Estados entrañará la extinción de los derechos del Estado predecesor y el nacimiento de los del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que pasen al Estado sucesor de conformidad con las disposiciones de los presentes artículos.

Artículo 7 *. — Fecha del paso de los bienes de Estado

Salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto, la fecha del paso de los bienes de Estado será la de la sucesión de Estados.

Artículo 8 *. — Paso de los bienes de Estado sin compensación

Sin perjuicio de los derechos de terceros, el paso de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor, que se efectúe conforme a las disposiciones de los presentes artículos, se realizará sin compensación, salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto.

Artículo 9. — Principio general del paso del conjunto de los bienes de Estado

Los bienes de Estado necesarios para el ejercicio de la soberanía sobre el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán del Estado predecesor al Estado sucesor.

---

[1] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 207, documento A/9010/Rev.1, párr. 92.

[2] *Ibid.*, pág. 3, documento A/CN.4/267.

Artículo 10. — Derechos de Potencia concedente

1. Para los efectos del presente artículo, se entiende por « concesión » el acto mediante el cual el Estado atribuye, en el territorio dependiente de su competencia nacional, a una empresa privada, a una persona de derecho privado o a otro Estado la gestión de un servicio público o la explotación de un recurso natural.

2. Sea cual fuere el tipo de sucesión de Estados, el Estado sucesor se subrogará en los derechos de propiedad del Estado predecesor sobre el conjunto de los bienes públicos que sean objeto de una concesión en el territorio afectado por el cambio de soberanía.

3. La existencia de acuerdos de transmisión que regulen el destino de las concesiones no afectará al derecho eminente del Estado sobre los bienes públicos y los recursos naturales de su territorio.

Artículo 11. — Créditos de Estado

El Estado sucesor pasará a ser beneficiario de los créditos (de Estado) de toda índole de que fuere titular el Estado predecesor en virtud de su soberanía o de su actividad en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados.

BIENES DE TERCEROS ESTADOS

*Artículo X **. — Definición de tercer Estado*

Para los efectos de los artículos de la presente parte, se entiende por « tercer Estado » un Estado que, sin ser predecesor ni sucesor, posea bienes en la fecha de la sucesión de Estados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados.

*Artículo Y **. — Determinación de los bienes del tercer Estado*

Para los efectos de los artículos de la presente parte, se entiende por « bienes del tercer Estado » los bienes, derechos e intereses que, en la fecha de la sucesión de Estados y conforme al derecho interno del Estado predecesor, pertenezcan al tercer Estado en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados.

*Artículo Z **. — Destino de los bienes del tercer Estado*

Los derechos del tercer Estado sobre sus bienes situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados no resultarán afectados por esa sucesión, salvo que ello sea contrario al orden público del Estado sucesor.

SECCIÓN 2. — DISPOSICIONES PARTICULARES DE CADA TIPO DE SUCESIÓN DE ESTADOS

SUBSECCIÓN 1. — TRASPASO DE UNA PARTE DE TERRITORIO

Artículo 12. — Moneda

1. La moneda, las reservas de oro y de divisas y, en general, los signos monetarios de toda índole puestos en circulación o almacenados por el Estado predecesor en el territorio traspasado y adscritos a ese territorio pasarán al Estado sucesor.

2. Los activos del instituto central de emisión en el Estado predecesor, incluidos los destinados a la cobertura de emisiones para el territorio traspasado, se repartirán proporcionalmente al volumen de la moneda que circule o se encuentre en el territorio de que se trate.

Artículo 13. — Fondos de Estado y Tesoro

1. Los fondos líquidos o invertidos del Estado predecesor, situados en el territorio traspasado y adscritos a ese territorio, pasarán al Estado sucesor.

2. El Estado sucesor recibirá el activo del Tesoro y asumirá las cargas correspondientes, así como el déficit presupuestario o de tesorería. También se hará cargo del pasivo en las condiciones y con arreglo a las normas aplicables a la deuda pública.

Artículo 14. — Archivos y bibliotecas de Estado

Sea cual fuere el lugar donde se hallen situados, los archivos y bibliotecas de Estado de toda índole pertenecientes al territorio traspasado o directamente relacionados con él pasarán al Estado sucesor.

Cuando los archivos de Estado sean indivisibles, se sacará copia de ellos y se repartirán.

Artículo 15. — Bienes situados fuera del territorio traspasado

La propiedad de los bienes pertenecientes al Estado predecesor y situados en un tercer Estado pasará al Estado sucesor en la proporción en que el territorio traspasado haya contribuido a la creación de esos bienes.

SUBSECCIÓN 2. — ESTADOS DE RECIENTE INDEPENDENCIA

Artículo 16. — Moneda

1. El Estado sucesor dispondrá de la moneda, de las reservas de oro y de divisas y de todos los signos monetarios puestos en circulación o almacenados por el Estado predecesor en el territorio que haya pasado a ser independiente y adscritos a ese territorio.

2. El Estado sucesor dispondrá de los activos del instituto central de emisión proporcionalmente al volumen de la moneda que circule o se encuentre en el territorio que haya pasado a ser independiente.

Artículo 17. — Fondos de Estado y Tesoro

1. Los fondos líquidos o invertidos que el Estado predecesor hubiere adscrito al territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado de reciente independencia.

2. Los activos y haberes del Tesoro que el Estado predecesor hubiere adscrito al territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado de reciente independencia.

Artículo 18. — Archivos y bibliotecas de Estado

1. Los archivos y documentos de Estado de toda índole, sea cual fuere el lugar donde se hallen situados,

a) que estén directamente relacionados con la administración del territorio que haya pasado a ser independiente, o

b) que pertenecieren a éste antes de su colonización o guarden relación con el período precolonial,

así como las bibliotecas de Estado situadas en ese territorio, pasarán del Estado predecesor al Estado de reciente independencia.

2. El Estado de reciente independencia no se negará a entregar al Estado predecesor o a todo tercer Estado interesado, a petición suya y a sus expensas, copias de las piezas a que se refiere el apartado *a*, salvo que a ello se opongan razones de seguridad o de soberanía.

3. El Estado predecesor no se negará a entregar al Estado de reciente independencia, a petición suya y a sus expensas, copias de sus archivos políticos que guarden relación con el territorio que haya pasado a ser independiente, salvo que a ello se opongan razones de seguridad o de soberanía.

Artículo 19. — Bienes de Estado situados fuera del territorio del Estado de reciente independencia

Los bienes del Estado predecesor situados en un tercer Estado se repartirán entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia proporcionalmente a la contribución aportada a su creación por el territorio que haya pasado a ser independiente.

SUBSECCIÓN 3. — UNIFICACIÓN DE ESTADOS Y DISOLUCIÓN DE UNIONES

Artículo 20. — Moneda

1. La unión recibirá los activos del instituto de emisión y las reservas de oro y de divisas de cada uno de sus Estados componentes, a menos que, en virtud del grado de integración de éstos en la unión o de estipulaciones convencionales, cada Estado pueda conservar la totalidad o una parte de esos bienes de Estado.

2. En caso de disolución de la unión, los activos del instituto común de emisión y las reservas de oro y de divisas de la unión se repartirán proporcionalmente al volumen de la moneda que circule o se encuentre en el territorio de cada uno de los Estados sucesores.

Artículo 21. — Fondos de Estado y Tesoro

1. La unión recibirá como patrimonio los fondos de Estado y el Tesoro de cada uno de sus Estados componentes, a menos que, en virtud del grado de integración de éstos en la unión o de estipulaciones convencionales, cada Estado pueda conservar la totalidad o una parte de esos bienes.

2. En caso de disolución de la unión, los fondos y el Tesoro de la unión se repartirán equitativamente entre sus Estados componentes.

Artículo 22. — Archivos y bibliotecas de Estado

1. Salvo que por tratado se haya dispuesto otra cosa con miras a constituir un fondo de archivos centrales comunes, los archivos y documentos de toda índole pertenecientes a un Estado que se una a otro Estado u otros Estados, así como sus bibliotecas, seguirán siendo propiedad suya.

2. En caso de disolución, los arcbivos centrales de la unión y sus bibliotecas se confiarán al Estado sucesor con el que guarden una relación más estrecha o se repartirán entre los Estados sucesores con arreglo a otros criterios de equidad.

Artículo 23. — Bienes de Estado situados fuera del territorio de la unión

1. Los bienes situados fuera del territorio de la unión y pertenecientes a los Estados componentes pasarán, salvo que por tratado se haya dispuesto otra cosa, a ser propiedad de la unión.

2. En caso de disolución de la unión, los bienes de ésta situados fuera de su territorio se repartirán equitativamente entre los Estados sucesores.

SUBSECCIÓN 4. — DESAPARICIÓN DE UN ESTADO POR PARTICIÓN O ABSORCIÓN

[*Suprimida.*]

SUBSECCIÓN 5. — SECESIÓN O SEPARACIÓN DE UNA O VARIAS PARTES DE UNO O VARIOS ESTADOS

Artículo 28. — Moneda

1. El Estado sucesor dispondrá de la moneda, de las reservas de oro y de divisas y de todos los signos monetarios puestos en circulación o almacenados por el Estado predecesor en el territorio separado y adscritos a éste.

2. El Estado sucesor dispondrá de los activos del instituto de emisión proporcionalmente al volumen de la moneda que circule o se encuentre en el territorio separado.

Artículo 29. — Fondos de Estado y Tesoro

1. Los fondos líquidos o invertidos que el Estado predecesor hubiere adscrito al territorio separado pasarán al Estado sucesor.

2. Los activos y haberes del Tesoro que el Estado predecesor hubiere adscrito al territorio separado pasarán al Estado sucesor.

Artículo 30. — Archivos de Estado

1. Sea cual fuere el lugar donde se hallen situados, los archivos y documentos de Estado de toda índole directamente relacionados con un territorio que se haya separado para constituirse en Estado distinto pasarán a este Estado.

2. El Estado sucesor no se negará a entregar al Estado predecesor o a todo tercer Estado interesado, a petición suya y a sus expensas, copias de esa documentación, salvo que a ello se opongan razones de seguridad o de soberanía.

Artículo 31. — Bienes situados fuera del territorio separado

Los bienes del Estado predecesor situados en un tercer Estado pasarán a ser propiedad del Estado sucesor en la proporción en que el territorio separado haya contribuido a la creación de esos bienes.

Capítulo II

Introducción al séptimo informe

1. En el marco de la prioridad dada al estudio de la sucesión de Estados en materia económica y financiera, el Relator Especial había presentado a la Comisión de Derecho Internacional en su 25.º período de sesiones, un sexto informe [3] que contenía un proyecto de 40 artículos con comentarios, sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a bienes públicos. Este proyecto se presentó en dos series de artículos. La primera se refería a las « disposiciones preliminares relativas a la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados », es decir que abarcaba cuestiones relativas al conjunto del tema confiado al Relator Especial. Incluidos los artículos 1 a 3, esa serie se refería al alcance de todo el proyecto entero, los casos de sucesión que en él se preveían y el sentido de algunos términos empleados.

2. La segunda serie de artículos (del 4 al 40), se refería exclusivamente, como lo indicaba su título, a los « artículos sobre la sucesión en los bienes públicos », y estaba dividida en siete partes. La parte I, integrada por los artículos 4 y 5, se refería, en disposiciones preliminares, al ámbito de aplicación de los artículos relativos a la sucesión en los bienes públicos así como a la definición y la determinación de esos bienes. La parte II (artículos 6 a 8) estaba integrada por disposiciones generales y consagrada a los problemas de la trasmisión de los bienes propiamente dichos desde la fecha en que se producía la transmisión, y del destino general de los bienes públicos según a quien pertenecieran. La parte III comprendía disposiciones comunes a todos los tipos de sucesión de Estados y contenía los artículos 9 a 11, relativos al principio general de la transmisión del conjunto de los bienes de Estado, a los derechos de la Potencia concedente y a la sucesión en los créditos públicos. Los artículos 12 a 31 constituían la parte IV, relativa a las disposiciones particulares de cada tipo de sucesión de Estados. Los problemas relacionados con la moneda y el privilegio de emisión, los fondos públicos, y el Tesoro, los archivos y las bibliotecas públicos, los bienes situados fuera del territorio al que se refería el cambio de soberanía, fueron objeto de disposiciones particulares para cada tipo de sucesión de Estados, y la tipología seguida fue, *grosso modo*, la que la Comisión mantuvo en su proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados respecto de los tratados. Las partes V (artículos 32 a 35), VI (artículos 36 a 39) y VII (artículo 40) comprendían disposiciones especiales relacionadas, respectivamente, con los establecimientos públicos, las colectividades territoriales y los bienes de las fundaciones.

3. Sobre la base de ese sexto informe, la Comisión de Derecho Internacional continuó, durante su 25.º período de sesiones, el examen de la sucesión de Estados en lo que

[3] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 3, documento A/CN.4/267.

respecta a materias distintas de los tratados, a la que consagró sus sesiones 1219.ª a 1229.ª, 1230.ª a 1232.ª y 1239.ª y 1240.ª.

4. Como era habitual, la Comisión decidió dividir el proyecto de artículos en una *introducción*, que comprendía disposiciones aplicables al conjunto del proyecto y *varias partes*, cada una de ellas consagrada a una categoría determinada de materias.

5. A propuesta del Relator Especial, la Comisión, que había adoptado a título provisional tres artículos para la *introducción*, decidió, a fin de clasificar mejor los problemas, que la *primera parte* se consagrara exclusivamente a la « sucesión de Estados en materia de *bienes de Estado* », y se reservó la posibilidad de examinar posteriormente los bienes de las colectividades territoriales distintas de las estatales y los de las empresas públicas o de los organismos de carácter público por una parte, y los bienes propios del territorio al que se refería la sucesión de Estados, por otra. La Comisión aprobó cinco artículos para esa primera parte, cuya *sección I* estaba consagrada a las disposiciones comunes a todos los bienes del Estado, cualquiera que sea su naturaleza o el tipo de sucesión prevista, y las secciones siguientes a los diversos tipos de sucesión o a bienes de naturaleza particular.

Capítulo III

Texto de la introducción y de los artículos relativos a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado, aprobados en forma provisional por la Comisión [4]

Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados

INTRODUCCIÓN

Artículo 1. — Alcance de los presentes artículos

Los presentes artículos se aplicarán a los efectos de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados.

Artículo 2. — Casos de sucesión de Estados comprendidos en los presentes artículos

Los presentes artículos se aplicarán únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que ocurra de conformidad con el derecho internacional y, en particular, con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 3. — Términos empleados

Para los efectos de los presentes artículos:

***a)* se entiende por « sucesión de Estados » la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio;**

***b)* se entiende por « Estado predecesor » el Estado que ha sido sustituido por otro Estado a raíz de una sucesión de Estados;**

***c)* se entiende por « Estado sucesor » el Estado que ha sustituido a otro Estado a raíz de una sucesión de Estados;**

***d)* se entiende por « fecha de la sucesión de Estados » la fecha en la que el Estado sucesor ha sustituido al Estado predecesor en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio al que se refiere la sucesión de Estados.**

PARTE I

SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE BIENES DE ESTADO

SECCIÓN 1. — DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 4. — Alcance de los artículos de la presente parte

Los artículos de la presente parte se aplicarán a los efectos de la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado.

Artículo 5. — Bienes de Estado

Para los efectos de los artículos de la presente parte, por « bienes de Estado » se entenderá los bienes, derechos e intereses que en la fecha de la sucesión de Estados y conforme al derecho interno del Estado predecesor pertenecían a éste.

Artículo 6. — Derechos del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que a él pasan

La sucesión de Estados entrañará la extinción de los derechos del Estado predecesor y el nacimiento de los del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que pasen al Estado sucesor de conformidad con las disposiciones de los presentes artículos.

Artículo 7. — Fecha del paso de los bienes de Estado

Salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto, la fecha del paso de los bienes de Estado será la de la sucesión de Estados.

Artículo 8. — Paso de los bienes de Estado sin compensación

Sin perjuicio de los derechos de terceros, el paso de los bienes de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor, que se efectúe conforme a las disposiciones de los presentes artículos, se realizará sin compensación, salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto.

* * *

6. En el vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión examinó estos ocho artículos, que fueron objeto de algunas observaciones por parte de diversos representantes [5]. De acuerdo con la práctica de la Comisión, el Relator Especial sugiere que no se abra nuevamente el debate en relación con estas observaciones sobre los ocho artículos, que sólo se aprueban a título totalmente provisional. La Comisión tendrá más adelante la ocasión de examinar estas observaciones, así como sin duda otras que se presenten sobre los mismos artículos.

[4] *Ibid.*, pág. 207, documento A/9010/Rev.1, párr. 92.

[5] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Anexos*, tema 89 del programa, documento A/9334, párrs. 59 a 76.

Capítulo IV

Comentarios sobre las demás disposiciones del proyecto relativas a los bienes de Estado

7. El objeto del presente informe es pasar revista al sexto informe [6] en el espíritu de los debates de la Comisión, es decir, a continuación de los ocho artículos considerados más arriba como aprobados provisionalmente.

SECCIÓN 1. — DISPOSICIONES GENERALES *(continuación)*

A. — PRINCIPIO GENERAL DEL PASO DEL CONJUNTO DE LOS BIENES DE ESTADO

8. Tras nueva reflexión, el Relator Especial propone un artículo 9 que recoge, salvo en la forma, la disposición incluida en el artículo del mismo número de su sexto informe [7], en el que sin embargo se ha suprimido el aspecto relativo a la devolución de « pleno derecho y sin compensación » ya citada en el artículo 8 retenido por la Comisión.

Artículo 9. — Principio general del paso del conjunto de los bienes de Estado

Los bienes de Estado necesarios para el ejercicio de la soberanía sobre el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán del Estado predecesor al Estado sucesor.

COMENTARIO [8]

1) La Comisión había aprobado a título provisional el artículo 8, cuyo texto se refería al « paso de los bienes de Estado sin compensación ». Lo había hecho *en lugar de los proyectos de artículos 8 y 9* que figuraban en el sexto informe. Pero el artículo 8 no proporcionaba la clave de identificación automática de los bienes de Estado que pasaban efectivamente al Estado sucesor. Se trataba solamente de un paso de bienes de Estado « que se efectúe conforme a las disposiciones de los presentes artículos ».

2) De hecho, los proyectos de artículos del sexto informe que siguen al artículo 9 señalan en qué condiciones se produce el paso al Estado sucesor de *ciertas categorías de bienes previamente identificados*, como los créditos, la moneda, las instituciones de emisión, el Tesoro, los fondos públicos, los archivos y bibliotecas. Pero existe una multitud de otros bienes de Estado, como los edificios militares o los bienes inmuebles civiles del Estado, sobre los cuales el artículo 8, con el texto retenido por la Comisión, no indica si pasan al Estado sucesor. Dicho de otra manera, el artículo 8 aprobado provisionalmente no indica cuáles son los bienes que pasan al Estado sucesor, sino que se limita a considerar el problema como resuelto y a señalar que el paso que se supone ya realizado de esos bienes de Estado debe efectuarse sin *compensación*. Al evocar el principio de la gratuidad del paso de los bienes, se ha señalado *cómo* se opera ese traslado o cuáles son sus modalidades. Es aún más imperativo ahora precisar *si* ese paso se produce.

3) El Relator Especial no considera que el texto actual del artículo 8 responde a esa cuestión. El Relator había propuesto al Comité de Redacción de la Comisión un proyecto de artículo 8 que sustituía a los proyectos de artículos 8 y 9 de su sexto informe, pero que tenía en cuenta esa cuestión. Al adoptar el artículo 8, la Comisión prefirió ante todo resolver el problema del derecho a la compensación. Pero el otro interrogante persiste. Ahora bien, antes de examinar la *lex specialis* relativa al paso de bienes como la moneda, las instituciones de emisión, los créditos, los fondos públicos, es conveniente considerar una *lex generalis* que contenga una norma general para el paso de los bienes de Estado.

Este fue el objeto del artículo 9 del sexto informe, que el Relator Especial presenta en consecuencia a la Comisión en la versión indicada más arriba. En esa versión se suprime toda referencia, de por sí superflua, al carácter gratuito del paso de los bienes de Estado, ya establecido en el artículo 8.

4) Surge evidentemente la cuestión de si con este proyecto de artículo 9, seguimos estando en presencia de una *norma de derecho internacional y de sucesión de Estados.* Una carretera nacional, un río, un cuartel, un acueducto, una empresa del Estado, un inmueble de la Administración en el que funcione un servicio del Estado, todos ellos pertenecientes al Estado predecesor, no pueden sino pasar al Estado sucesor. No se ve bien cómo el primer Estado podría conservarlos (sin el consentimiento del segundo) en un territorio en el cual se ha sustituido una autoridad soberana por otra. ¿No se trataría más bien de un derecho « inherente » o de un derecho « inmanente » del Estado en el sentido, dejando de lado todo contexto, del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas? Si ello es así, tal derecho, por su misma evidencia y podría decirse por su anterioridad, no tendría ni siquiera que depender del derecho internacional sobre la sucesión de los Estados, la cual, es conveniente recordar aquí, ha sido definida como « la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio » (artículo 3, apartado *a*).

5) Al presentar el proyecto de artículo 9, el Relator Especial no se pronunció definitivamente. Ante todo trató de salvar la laguna existente en el artículo 8. Si la Comisión desea prescindir del artículo 9 propuesto, habida cuenta de que su contenido jurídico es tan evidente como difícil su formulación a causa de la vaguedad de la fórmula « bienes necesarios para el ejercicio de la soberanía », no podrá eludir la necesidad de hacer oportunamente un comentario apropiado sobre este problema.

B. — DERECHOS DE POTENCIA CONCEDENTE

Artículo 10. — Derechos de Potencia concedente

1. Para los efectos del presente artículo, se entiende por « concesión » el acto mediante el cual el Estado atribuye, en el territorio dependiente de su competencia nacional, a una empresa privada, a una persona de derecho privado o a otro Estado la gestión de un servicio público o la explotación de un recurso natural.

[6] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 3, documento A/CN.4/267.

[7] *Ibid.*, pág. 21, documento A/CN.4/267, cuarta parte, artículo 9 y comentario.

[8] *Ibid.*

2. Sea cual fuere el tipo de sucesión de Estados, el Estado sucesor se subrogará en los derechos de propiedad del Estado predecesor sobre el conjunto de los bienes públicos que sean objeto de una concesión en el territorio afectado por el cambio de soberanía.

3. La existencia de acuerdos de transmisión que regulen el destino de las concesiones no afectará al derecho eminente del Estado sobre los bienes públicos y los recursos naturales de su territorio.

COMENTARIO

El Relator Especial mantiene el proyecto de artículo 10 contenido en su sexto informe. Recuerda que no prevé aquí sino los *derechos* de la Potencia concedente en el marco de los presentes artículos, en relación con los cuales conviene no perder de vista que están consagrados a los *bienes públicos*, es decir, en particular a bienes, derechos e intereses del Estado. El Relator Especial aplaza por el momento la consideración del problema de las *obligaciones* de la Potencia concedente y se limita a afirmar que el Estado sucesor goza naturalmente de los derechos de la Potencia concedente en calidad de atributos de su soberanía [9].

C. — SUCESIÓN EN LOS CRÉDITOS DE ESTADO

Artículo 11. — Créditos de Estado

El Estado sucesor pasará a ser beneficiario de los créditos (de Estado) de toda índole de que fuere titular el Estado predecesor en virtud de su soberanía o de su actividad en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados.

COMENTARIO

1) El Relator Especial recoge aquí en parte las disposiciones contenidas en el proyecto de artículo 11 que figura en su sexto informe. No obstante, de conformidad con la decisión de la Comisión, el Relator Especial examina por el momento exclusivamente los *créditos de Estado*. Por ello, ha dejado provisionalmente de lado el problema contemplado en el párrafo 1 del proyecto de artículo 11 de 1973, relativo a los créditos públicos propios del territorio al que se refiere la sucesión de Estados. El nuevo artículo se reduce así, salvo en la forma, al párrafo 2 del proyecto de 1973.

2) El Relator Especial opina que no hay inconveniente en suprimir la expresión « de Estado » que figura entre paréntesis en el texto del artículo. En efecto, los créditos no pueden ser por naturaleza sino créditos de Estado puesto que su titular es el Estado predecesor.

D. — BIENES DE TERCEROS ESTADOS

9. El Relator Especial desea completar las disposiciones de carácter general articuladas *supra*, que constituyen la sección 1 de la parte I, relativa a los bienes de Estado, con reglas concernientes a los bienes de terceros Estados.

10. En teoría, el tercer Estado puede interesarse de dos maneras en una sucesión de Estados en materia de bienes de Estado. En primer lugar, puede poseer bienes en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados; se tratará entonces de determinar la suerte reservada a estos bienes del tercer Estado. En segundo lugar se plantea también el problema de determinar la suerte de los bienes situados *en* el tercer Estado y que pertenecen al Estado predecesor o al territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

11. El examen de este segundo aspecto no podrá emprenderse en el marco de la presente sección 1 (Disposiciones generales) que rigen esta parte I. Este problema se podrá estudiar en la sección siguiente en función de cada tipo de sucesión de Estados. De todos modos, aún quedará el problema de los *bienes propios* en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados (y situados en el tercer Estado), pues la Comisión decidió consagrar esta primera parte a los bienes de Estado, con excepción de los bienes pertenecientes a colectividades territoriales distintas de los Estados, empresas públicas u organismos de carácter público, o al territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

12. El examen del problema de los bienes del tercer Estado se plantea así: *a*) definición de tercer Estado; *b*) determinación de los bienes del tercer Estado, y *c*) suerte que se les reserva a causa de una sucesión de Estados.

1) *Definición de tercer Estado* [10]

Artículo X [11]*. — Definición de tercer Estado*

Para los efectos de los artículos de la presente parte, se entiende por « tercer Estado » un Estado que, sin ser predecesor ni sucesor, posea bienes en la fecha de la sucesión de Estados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados.

COMENTARIO

1) Según el *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, por « tercero » se entiende « el que, con respecto a un acto jurídico, a una instancia arbitral o judicial y la decisión que resulte de éstas, o a un asunto, no es parte en ese acto o en esa instancia o es ajeno a ese asunto » [12].

No parece fácil enunciar una definición técnica « objetiva » del tercer Estado. Este se determina de manera variable « en relación » con una situación o un acto jurídico. *Todo depende de aquello con respecto a lo cual se es tercero o se llega a serlo.* El propio Estado *sucesor* puede ser considerado como *tercer* Estado « en relación con los actos jurídicos cuyo autor es el Estado al que sucede » [13].

[9] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 26 y 27, documento A/CN.4/267, cuarta parte, artículo 10, párrs. 15 a 17 del comentario.

[10] Véase Ph. Braud: « Recherches sur l'Etat tiers en droit international public », *Revue générale de droit international public*, París, 3.ª serie, t. XXXIX, N.º 1 (enero-marzo 1968), págs. 17 a 96.

[11] Por el momento, no se han numerado el artículo X ni los dos artículos siguientes (Y y Z) a continuación de los precedentes para evitar que su inclusión en este lugar altere la numeración continua de los artículos y haga que resulte difícil la correspondencia entre el proyecto de artículos del presente informe y el del sexto informe.

[12] *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, París, Sirey, 1960, pág. 603.

[13] Ph. Braud, *loc. cit.*, pág. 42, precisa que, de todos modos, hay que distinguir según que el Estado sucesor sufra por los cambios o se beneficie de ellos. En realidad, en ciertos casos, el Estado sucesor es tanto más « ajeno » o « tercero » al acuerdo anterior o a los actos anteriores cuanto que ni siquiera existía en la fecha en que se produjeron.

2) En la Convención sobre el derecho de los tratados, aprobada en Viena el 23 de mayo de 1969, se definió el tercer Estado como « un Estado que no es parte en el tratado » [14].

3) El Sr. Endré Ustor, a otros efectos, utilizó casi la misma definición en su proyecto de artículos relativo a la cláusula de la nación más favorecida, en el que el término *tercer Estado* denota « un Estado que no es parte en el tratado considerado » (es decir en el tratado que contenga la cláusula) [15]. Así pues, este tercer Estado no es el Estado beneficiario que, sin embargo, en cierto sentido es *tercero* en relación con el tratado colateral por el que se han otorgado algunas ventajas a otro Estado, pero que ha pasado a ser contratante en el tratado que contiene la cláusula. El Relator Especial precisó que las más de las veces, el tercer Estado que definió es el mismo que es *parte* en el tratado colateral concertado entre él y el Estado concedente.

4) En otro orden de ideas, el Sr. Paul Reuter, en su segundo informe sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, demostró en relación con su tema la extrema dificultad de la cuestión de los efectos de los acuerdos en relación con terceros [16].

5) En su proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados la Comisión de Derecho Internacional trató de definir al « tercer Estado » que, junto con el Estado predecesor y el Estado sucesor, constituye la *relación triangular* inherente a la sucesión de Estados en materia de tratados. La Comisión calificó a este tercer Estado con la expresión « otro Estado parte » por la cual se entiende « en relación con un Estado sucesor cualquier Estado, distinto del Estado predecesor, que sea parte en un tratado en vigor en la fecha de una sucesión de Estados con respecto al territorio al que se refiere la sucesión de Estados » [17].

En el comentario relativo a este artículo de definición se explican las razones por las que la Comisión evitó las expresiones « tercer Estado » (en su acepción técnica) y « la otra parte » (en su sentido general corriente), empleadas en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, y juzgó conveniente incluir la expresión « otro Estado parte » [18].

6) Es evidente que, habida cuenta de la heterogeneidad de las situaciones que abarca la noción de tercer Estado, ninguna de las definiciones mencionadas podría convenir totalmente en el presente proyecto de artículos. No cabe referirse al tercer Estado en su calidad de « Estado que no es parte en un tratado » ni en su calidad de otra parte en ese tratado, pues aquí se hace referencia a la sucesión en bienes de Estado, y no a la sucesión en un tratado. Se trata de definir al tercer Estado que, por lo que respecta a los bienes de Estado, era un « ex asociado » del Estado predecesor. Además, se procurará considerar a este tercer Estado únicamente con respecto a los bienes situados en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados, es decir, el territorio del Estado sucesor; así pues, no se trata aquí del conjunto de las relaciones « reales », es decir las relativas a las cosas y a los bienes del tercer Estado situados en el territorio o en la parte del territorio del Estado predecesor no afectados por la sucesión de Estados. Los efectos de la sucesión de Estados no puede referirse a estos bienes. Se trata, pues, exclusivamente de los bienes del tercer Estado situados en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

7) En la sucesión de Estados en materia de tratados uno de los principios fundamentales es el consentimiento o la falta de éste para obligarse por un acuerdo. Por su voluntad, el Estado sucesor puede seguir siendo tercero en un tratado concertado por el predecesor y otro Estado parte, o, al contrario, puede considerarse obligado por el tratado siempre que en este último se le ofrezca tal posibilidad. Pero en materia de bienes públicos o de bienes de Estado, el tercer Estado se caracteriza esencialmente por su naturaleza o su condición de ajeno a la sucesión de Estados. Es *paenitus extranei*. Pero no obstante su calidad de tercero en la sucesión de Estados, le preocupa en cuanto a sus bienes por las consecuencias jurídicas que ella entraña.

En esta perspectiva, el tercer Estado no es, pues, el que cede ni el que sucede. No es ni el Estado objeto de la mutación ni el beneficiario de ésta. Es el Estado que a causa de una relación patrimonial establecida previamente con el Estado predecesor, resulta afectado por la sucesión de Estados.

8) Por tal motivo, el Relator Especial propone la fórmula del artículo X, definición que comprende dos aspectos: por una parte, el hecho de que el tercer Estado sea ajeno al fenómeno mismo de la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio, lo que le distingue del Estado sucesor y del Estado predecesor, y, por otra parte, la circunstancia de que de todos modos le concierne la sucesión de Estados porque posee bienes en el territorio, lo que le distingue de todos los demás Estados no interesados.

9) Así concebida, esta definición es muy peculiar de la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado y el Relator Especial propone, en consecuencia, que se la utilice provisionalmente tan sólo en este marco. De ahí que sugiera que no figure en un párrafo especial que se incluiría en el proyecto de artículo 3 *supra*, relativo a los « términos empleados » para el conjunto del proyecto de artículos.

---

[14] Art. 2, párr. 1, apartado *h*. Para el texto de la Convención, véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311.

Sir Gerald Fitzmaurice en su quinto informe sobre el derecho de los tratados había dado la definición siguiente:

« A los efectos de los presentes artículos, el término " tercer Estado " en relación con un tratado, denota todo Estado que no sea realmente parte en el tratado, prescindiendo de la circunstancia de que ese Estados pueda o no llegar a ser parte por firma, ratificación, adhesión o por otros medios, siempre que esa facultad, cuando exista, todavía no se haya ejercido. » (*Anuario ... 1960*, vol. II, pág. 74, documento A/CN.4/130, I, art. 1, párr. 1.)

[15] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 173, documento A/CN.4/257 y Add. 1, art. 1, inc. *f*.

[16] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 90 y ss., documento A/CN.4/271, párrs. 89 a 107.

[17] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 250, documento A/8710/Rev.1, cap. II, C, art. 2, párr. 1, apartado *m*.

[18] *Ibid.*, pág. 251, art. 2, párr. 9 del comentario.

2) *Determinación de los bienes del tercer Estado*

Artículo Y. — Determinación de los bienes del tercer Estado

Para los efectos de los artículos de la presente parte, se entiende por « bienes del tercer Estado » los bienes, derechos e intereses que, en la fecha de la sucesión de Estados y conforme al derecho interno del Estado predecesor, pertenezcan al tercer Estado en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados.

COMENTARIO

1) Sería especialmente nocivo que tuviéramos dos definiciones distintas de bienes de Estado según que pertenecieran al tercer Estado o al Estado predecesor o sucesor. En el artículo 5, aprobado provisionalmente por la Comisión en su 25.º período de sesiones [19], se definen de manera general y satisfactoria los bienes de Estado. En opinión del Relator Especial, esa definición tiene el mérito de aplicarse también al caso de los bienes de terceros Estados.

2) Con todo, puede parecer extraño que se haga referencia a la legislación del Estado predecesor para determinar los bienes del tercer Estado. Pero no se trata del conjunto de bienes de este último y, en especial, de los que se encuentran en su propio territorio y que sólo pueden identificarse remitiéndose a su propia legislación. Como a los efectos de los presentes artículos sólo se consideran los bienes del tercer Estado situados en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados, debe recurrirse forzosamente a la legislación del Estado predecesor. Si la Comisión estima, pues, indispensable, en la etapa actual de sus trabajos, introducir una cierta precisión conforme a la cual la determinación de los bienes del tercer Estado sólo se hace en relación con la legislación del Estado predecesor porque estos bienes están en el territorio afectado por la sucesión de Estados, deberá entonces completar la definición general de bienes del Estado, incluida en el artículo 5, indicando *in fine* que se trata de bienes situados « en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados ». Este es el objeto del artículo Y que sólo se diferencia del artículo 5 en esta mención final.

3) La Comisión podría prescindir de este artículo únicamente si quisiera volver a ocuparse del artículo 5 e introducirle esta misma precisión. El Relator Especial teme que no pueda hacerlo en la etapa actual de sus trabajos, pues entonces excluiría los bienes de Estado situados *fuera del territorio* al que se refiere la sucesión de Estados y, en especial, los bienes ubicados en el Estado predecesor. Ahora bien, por lo que respecta a estos últimos bienes, y en ciertos tipos de sucesión de Estados, la Comisión no sabe aún si pasarán o no al Estado sucesor o si, por el contrario, se compartirán con el Estado predecesor. Parece pues, más acertado, por lo pronto mantener provisionalmente el artículo Y.

4) La adquisición de un bien por un Estado en el territorio de otro, se efectúa normalmente por un acto, acuerdo o convención o por cualquier otro documento con valor jurídico. El carácter jurídico de este bien en cuanto a *bien del Estado extranjero* se desprende de este texto. Si se determina unilateralmente por el Estado adquirente, pudo ser aceptado tácita o expresamente por el Estado en cuyo territorio se encuentra el bien considerado, o haber sido impugnado y haber dado lugar entonces a un arreglo convencional. En ambos casos, el carácter jurídico del bien del Estado adquirente es reconocido por los dos Estados. Así pues, la calidad de bien del tercer Estado situado en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados, estaba reconocida por el Estado predecesor, con arreglo a su legislación, en la fecha de la sucesión de Estados.

[19] Véase cap. III *supra*.

3) *Destino de los bienes del tercer Estado*

Artículo Z. — Destino de los bienes del tercer Estado

Los derechos del tercer Estado sobre sus bienes situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados no resultarán afectados por esa sucesión, salvo que ello sea contrario al orden público del Estado sucesor.

COMENTARIO

1) Conviene ante todo recordar claramente que por « bienes del tercer Estado » se entiende únicamente aquí los « *bienes de Estado* » del tercer Estado y no los « bienes de nacionales del tercer Estado ».

El Relator Especial se refiere a la situación de un tercer Estado que posea, en el territorio al que se refiere la sucesión, bienes inmuebles, como por ejemplo un consulado, una oficina cultural o una misión comercial. El Relator Especial ha estudiado detenidamente las prácticas diplomáticas a que tenía acceso. Esta investigación no le permitió encontrar precedentes especialmente notables, pero le consoló comprobar que era indudable que este asunto no había suscitado controversias. Esto le autoriza a creer en la intangibilidad de los bienes de este tipo que pertenecen al tercer Estado y a afirmar el principio correspondiente en el proyecto de artículo que se examina [20].

2) Si no se mantiene un principio de este tipo, o si resulta afectado por la sucesión de Estados, las propias relaciones internacionales resultarían precarias o difíciles. En efecto, el juego normal de éstas obliga a los Estados a adquirir los unos de los otros distintos inmuebles para el ejercicio de su misión de representación en sentido amplio.

3) Sin haber tenido que referirse al caso de la sucesión de Estados, en la Convención de Viena sobre relaciones consulares se protegieron los bienes consulares de la siguiente manera, en la hipótesis de una abolición o una restricción del derecho de propiedad del Estado extranjero:

Los locales consulares, sus muebles, los bienes de la oficina consular y sus medios de transporte, no podrán ser objeto de ninguna

[20] En Daniel Bardonnet (*La succession d'Etats à Madagascar — Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970) se encuentra un caso que sólo tiene valor histórico, pues se trata de una anexión de territorio, modo invalidado por el derecho internacional contemporáneo. Cuando Francia sustituyó el protectorado por la colonización en Madagascar, por un decreto de 9 de junio de 1896 suprimió las jurisdicciones consulares de los Estados Unidos, Gran Bretaña e Italia. En el texto no había ninguna disposición que reglamentara la suerte de los bienes inmuebles en que funcionaban los tribunales. El decreto se interpretó como alusivo sólo a la función consular, pues se había reconocido que los inmuebles pertenecían a los países interesados. (Bardonnet, *op cit.*, págs. 99 y ss.)

requisa, por razones de defensa nacional o de utilidad pública. Si para estos fines fuera necesaria la expropiación, se tomarán las medidas posibles para evitar que se perturbe el ejercicio de las funciones consulares y se pagará al Estado que envía una compensación inmediata, adecuada y efectiva [21].

4) Pero abordemos el caso de bienes de Estado de un tipo distinto del que sirve para la representación oficial de un Estado en otro. Puede haber *sociedades mixtas de Estados* dedicadas a una actividad comercial, agrícola o industrial que se realice en el territorio de uno u otro de los Estados participantes. La URSS y las democracias populares recurren con frecuencia a esta fórmula de la sociedad de Estados.

5) Por otra parte, en un estudio de las Naciones Unidas se enumeraron algunos « derechos reconocidos por tratado a los Estados sobre los recursos naturales en territorio extranjero » [22]. Estos « derechos convencionales de que pueden gozar así ciertos Estados en el territorio de otro Estado o de otros Estados son limitados en el sentido de que se conceden con fines determinados y en ciertas partes del territorio del Estado o Estados otorgantes. Se trata de los derechos de tránsito, derechos mineros, derechos relativos a la construcción de oleoductos internacionales y derechos de explotación de recursos hidráulicos » [23].

6) ¿Cuál es la suerte de estos bienes cuando pertenecen a un Estado extranjero colocado en la situación de tercer Estado en el caso de una sucesión de Estados? Obsérvese ante todo que hay situaciones inversas a las descritas en el estudio de las Naciones Unidas. Sucede incluso que son las más frecuentes: muchísimos Estados se rigen por una legislación y a veces hasta por una constitución que *restringen el derecho de otro Estado a poseer en su territorio bienes de Estado aparte de los necesarios para su representación oficial.* Si estos Estados pasan, pues, a ser Estados sucesores, lo que siempre es posible por una determinada circunstancia, cabe temer que su constitución, sus leyes fundamentales, o su régimen jurídico interno en general, no les permitan mantener el derecho de propiedad del tercer Estado. Habría entonces una incompatibilidad entre el « orden público » de estos Estados y la regla de intangibilidad de los bienes del tercer Estado, si ésta no admitiera ninguna excepción.

7) El problema dista de ser teórico. Para empezar se podrían citar muchas legislaciones internas restrictivas con respecto a los derechos de propiedad del tercer Estado [24]. Aquí nos limitaremos a recordar algunos ejemplos. Por otra parte, se sabe de antemano que dada la diversidad de regímenes sociales y económicos en el mundo, no cabe esperar que se admitan de manera uniforme los derechos de propiedad de un Estado en otro. Hay países en los que algunos sectores de la economía o todos, están exclusivamente reservados a las empresas nacionales del Estado. Algunos países han tomado medidas por las que se excluyen a las empresas extranjeras, privadas y *a fortiori* estatales, de distintos sectores de la economía nacional. En el estudio realizado por las Naciones Unidas mencionado antes, se señalan las medidas legislativas, hasta constitucionales, de exclusión de las empresas controladas por *gobiernos* extranjeros en países que, sin embargo, no tienen una economía totalmente nacionalizada [25].

8) Para tener en cuenta estas situaciones de incompatibilidad entre « el orden público interno » del Estado sucesor y el mantenimiento *ne varietur* del derecho de propiedad del tercer Estado, el Relator Especial ha previsto una excepción en el artículo que se examina. Pero es evidente que esta excepción no confiere al Estado sucesor un derecho discrecional sobre los bienes del tercer Estado.

Sección 2. — Disposiciones particulares de cada tipo de sucesión de Estados

13. El Relator Especial indicó en su sexto informe las dificultades teóricas y prácticas con que se tropieza al clasificar los distintos casos de sucesión de Estados [26]. Señaló que en estricta lógica cabría concebir una doble clasificación de los casos según que haya o no creación de un Estado y desaparición o no del Estado predecesor. Se plantearían entonces los cuatro casos siguientes:

a) Sucesión sin creación ni desaparición de Estado (caso de traspaso parcial del territorio de un Estado);

b) Sucesión por creación de Estado pero sin desaparición del predecesor (caso de los Estados de reciente independencia);

c) Sucesión por creación de Estado y desaparición del Estado o los Estados predecesores (casos de unificación de Estados, disolución de uniones, fusión y creación de los Estados llamados « compuestos »);

d) Sucesión sin creación de Estado pero con desaparición del predecesor (absorción, extinción o integración totales, y partición entre varios Estados).

14. El Relator Especial había agregado el caso particular de la separación de una parte de un Estado (secesión), que la Comisión de Derecho Internacional decidió tratar de manera distinta en el caso de su proyecto de artículos relativos a la sucesión de Estados en materia de tratados.

15. Sin embargo, por su parte, el Relator Especial había considerado la hipótesis *d* de la desaparición del Estado predecesor por absorción, como inválida con respecto al derecho internacional contemporáneo, que prohíbe la ane-

---

[21] Art. 31, párr. 4, de la Convención de la Viena sobre relaciones consulares (1963). Para el texto de la Convención, véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 596, pág. 392. Algunos representantes fueron más lejos aún, aunque la Conferencia no les siguió [véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.X.2), págs. 22 y ss., octava sesión plenaria, párrs. 10 a 47]. Por ejemplo, el representante de la RSS de Ucrania estimó que

« la propiedad de un Estado extranjero no puede ser objeto de una medida de ejecución sin su consentimiento. La inmunidad absoluta respecto de toda medida de ejecución es un principio básico de la soberanía nacional [...] » (*ibid.*, pág. 24, párr. 29).

Según esta opinión, debería excluirse el derecho de expropiación de los bienes consulares del Estado, incluso si va acompañada de una indemnización.

[22] *I. Estado de la soberanía permanente sobre las riquezas y los recursos naturales* (estudio preparado por la Secretaría); *II. Informe de la Comisión de la soberanía permanente sobre los recursos naturales* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 62.V.6), cap. II, secc. B. Pero no todos los ejemplos que se dan se refieren a casos de bienes de Estado.

[23] *Ibid.*, cap. II, párr. 63.

[24] *Ibid.*, caps. I y IV.

[25] *Ibid.*, cap. I, secc. E, 3.

[26] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 29 y ss., documento A/CN.4/267, párrs. 20 y ss.

xión, partición o absorción de un Estado por uno o varios Estados distintos, incluso si en la práctica, en especial durante conflictos armados, se dan casos de este tipo [27] e incluso si en teoría se puede concebir que un Estado pueda desaparecer como consecuencia de una consulta popular que se pronunciase a favor de su incorporación íntegra o parcial a uno o varios Estados vecinos.

16. En consecuencia, el Relator Especial propone que en el futuro no se piense más en la hipótesis *d* en el proyecto de artículos en curso, *con lo que dejan de tener objeto los artículos 24, 25, 26 y 27* del sexto informe. Así pues, la tipología escogida definitivamente por el Relator Especial será la siguiente:

a) Traspaso de una parte de territorio;

b) Estados de reciente independencia;

c) Unificación de Estados y disolución de uniones;

d) Secesión o separación de una o varias partes de uno o varios Estados.

SUBSECCIÓN 1. — TRASPASO DE UNA PARTE DE TERRITORIO

Artículo 12. — Moneda

1. La moneda, las reservas de oro y de divisas y, en general, los signos monetarios de toda índole puestos en circulación o almacenados por el Estado predecesor en el territorio traspasado y adscritos a ese territorio pasarán al Estado sucesor.

2. Los activos del instituto central de emisión en el Estado predecesor, incluidos los destinados a la cobertura de emisiones para el territorio traspasado, se repartirán proporcionalmente al volumen de la moneda que circule o se encuentre en el territorio de que se trate.

COMENTARIO

a) *Supresión del párrafo 1 del anterior artículo 12 y de los párrafos idénticos en los artículos correspondientes (párr. 1 de los arts. 16, 20 y 28)* [28]

1) En la definición de los bienes de Estado se recordó la noción de « bienes, *derechos* e intereses ». En la esfera monetaria esto lleva a examinar el problema del privilegio de emisión, es decir, de un *derecho* de regalía reconocido al Estado. En sus informes precedentes, el Relator Especial había cuidado de incluir en el artículo o los artículos consagrados a la moneda, una disposición según la cual « el privilegio de emisión *corresponderá* al Estado sucesor ». En efecto, el privilegio de emisión es un atributo de todo Estado. Como había recalcado el Relator Especial [29], en la forma en que estaba redactado, el párrafo que había propuesto no significaba que el privilegio de emisión pudiera ser objeto de una sucesión o de un traspaso. El Estado predecesor pierde su privilegio de emisión en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados y el Estado sucesor ejerce el suyo propio que emana de su propia soberanía. Así como el sucesor no deriva su soberanía del Estado predecesor, como afirmó siempre el Relator Especial [30], de igual manera no recibe de éste uno de los atributos de la soberanía que es el privilegio de emisión. El párrafo propuesto se limitaba simplemente a recordar que este privilegio « corresponde » al Estado sucesor en el territorio sometido a partir de ese momento a su competencia, como a todo Estado en su propio territorio. El privilegio de emisión no se hereda.

2) Con esta disposición el Relator Especial había tratado de recordar algo que es evidente. Le había animado el temor de que las limitaciones *convencionales* que han podido aplicarse en el pasado al ejercicio del privilegio de emisión del Estado sucesor, dieran lugar a alguna duda con respecto al reconocimiento de este privilegio como atributo natural de este Estado en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados [31].

3) Las competencias monetarias representan un elemento fundamental de la soberanía del Estado y el privilegio de emisión sólo es un aspecto de esas competencias. El reemplazo de un sistema monetario por otro no es consecuencia exclusivamente de mutaciones territoriales; puede muy bien producirse, en ausencia de toda sucesión de Estados, dentro del marco interno de un Estado. El Relator Especial había ya recomendado [32] que se distinguiera, como en todo derecho, entre el goce y el ejercicio del privilegio de emisión, a fin de dar cuenta correctamente de los ejemplos históricos de limitación convencional de este derecho. En caso de substitución de un Estado por otro en la responsabilidad internacional de un territorio, el Estado sucesor es el verdadero titular del privilegio de emisión aun cuando delegue convencionalmente su ejercicio. Toda restricción impuesta unilateralmente al Estado sucesor sería contraria a derecho. En el fallo dictado en 1927 en el *caso Lotus*, la Corte Permanente de Justicia Internacional había subrayado claramente que « las limitaciones de la independencia de los Estados no se presumen » [33] y afirmó asimismo en sus fallos N.os 14 y 15 de 12 de julio de 1929 que « es un principio generalmente admitido que *todo Estado tiene el derecho de determinar por sí mismo su moneda* » [34].

---

[27] Véase *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 91, documento A/CN.4/204; *Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 71, documento A/CN.4/216/Rev.1; *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 141, documento A/CN.4/226. Véase también *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), págs. 173 y ss., documento A/CN.4/247 y Add. 1, segunda parte, art. primero, comentario; así como *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 13 y 14, documento A/CN.4/267, tercera parte, art. 2, comentario; *ibid.*, pág. 32, cuarta parte, párrs. 45 y ss.; *ibid.*, págs. 54 y 56, art. 24, párr. 2 del comentario, y art. 27, párrs. 6 y 7 del comentario.

[28] El párrafo 1 del artículo 24 ya se suprimió al desaparecer los artículos 24 a 27, relativos a la hipótesis, ya descartada, de la desaparición del Estado por partición o absorción.

[29] Véase, en especial, *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 34, documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 12, párrs. 5 y ss. del comentario.

[30] Véase *Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 79, documento A/CN.4/216/Rev.1, párr. 29.

[31] Con respecto a estas limitaciones convencionales, véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 34, documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 12, párrs. 7 a 9 del comentario, e *ibid.*, págs. 45 y 46, art. 16, párrs. 2 a 9 del comentario.

[32] *Ibid.*, pág. 34, art. 12, párrs. 7 y ss. del comentario.

[33] C.P.J.I., serie A, N.° 10, pág. 18.

[34] « Affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France », *ibid.*, serie A, N.° 20/21, pág. 44.

El hecho de que nuestra época se caracterice, según algunos autores (D. Carreau, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, París, Cujas, 1970, pág. 10), menos por la soberanía política que por la interdependencia y la cooperación en materia monetaria, no modifica fundamentalmente los datos del problema que nos ocupa. Desde luego, en el plano político, esta cooperación internacional oculta imperfectamente el « dirigismo » compulsivo impugnado

4) Pero en realidad el Relator Especial no está seguro de que la regla incorporada en el párrafo 1 del artículo 12 del proyecto de 1973, relativa a este privilegio de emisión, constituya realmente una norma de derecho internacional público. Se trata más bien de una regla « primaria » que compete al aspecto constitutivo originario del Estado de que se trate. En este sentido se trata de una regla de derecho público interno [35]. De ahí que el Relator Especial sugiera prescindir de dicha regla en el nuevo artículo 12, así como en los demás artículos subsiguientes relativos al problema de la moneda en los demás tipos de sucesión de Estados (arts. 16, 20 y 28). Sin embargo, para evitar todo equívoco referente al significado de esta supresión, el Relator Especial ruega encarecidamente que la Comisión de Derecho Internacional señale en el comentario que hará del presente artículo así como de los artículos 16, 20 y 28, este principio evidente del goce del privilegio de emisión por el Estado sucesor en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

b) *Otras observaciones que justifican la redacción del artículo 12*

5) Mediante el artículo 12, la Comisión de Derecho Internacional aborda los complejos problemas de la moneda. *Una definición de la moneda* según el derecho internacional debe tener en cuenta los tres elementos fundamentales siguientes: *a*) la moneda es un atributo de la soberanía, *b*) circula en un territorio determinado y *c*) representa un poder de compra [36]. Al referirse a esta definición jurídica, el Sr. Carreau observa que

> debe hacer que intervenga la noción de Estado, o de manera más general de poder soberano *de jure* o *de facto*. De ello se infiere que los medios de cambio que circulan sólo son jurídicamente moneda si su emisión se hace o autoriza por el Estado y —*al contrario*— que la moneda únicamente puede perder este carácter a causa de una desmonetización formal [37].

6) Desde el punto de vista que nos ocupa, eso significa que el Estado predecesor pierde y el Estado sucesor ejerce sus propias competencias monetarias sobre el territorio al que se refiere la sucesión de Estados. Ello debe significar correlativamente que el patrimonio del Estado ligado a la manifestación de la soberanía monetaria sobre ese territorio (reservas de oro y de divisas, inmuebles y activos del instituto de emisión, que se encuentren sobre ese territorio) debe pasar del Estado predecesor al Estado sucesor.

7) *La relación normal entre la moneda y el territorio* se expresa en la idea de que la moneda únicamente puede circular en el territorio de la autoridad emisora. El concepto de « territorialidad de la moneda » o de « espacio monetario » del Estado, requiere por una parte un retiro integral del Estado predecesor del territorio considerado, en el plano de las competencias monetarias, y, por otra parte, la sustitución del Estado sucesor en las mismas prerrogativas sobre ese territorio. Pero esta retirada y este acceso deben organizarse a partir de una realidad concreta, que es la imposibilidad de dejar un territorio sin circulación monetaria alguna el día en que tiene lugar la sucesión de Estados. La moneda dejada inevitablemente en circulación en el territorio por el Estado predecesor, y mantenida provisionalmente por el Estado sucesor, justifica que este último reclame lo que constituye la garantía o la cobertura en oro o en divisas de aquélla. Del mismo modo, los inmuebles y el activo de las sucursales del instituto central de emisión, situados en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados, pasan al Estado sucesor según el principio de la « territorialidad monetaria » o del « espacio monetario » del Estado. Debido a que la circulación monetaria implica un aspecto de garantía o de cobertura, es decir, de deuda pública en fin de cuentas, *no se puede disociar esta circulación de su substrato o de su sostén normal constituido por todas las reservas de oro y de divisas y todo el activo del instituto de emisión. Esta indisociación inevitable es en definitiva la expresión del carácter global y « mecanicista » del propio fenómeno monetario.*

8) Como lo había señalado el Relator Especial [38] la circulación de papel moneda en un territorio entraña un doble aspecto de bien público y de deuda pública. Un autor ha escrito recientemente a su vez

> que conviene prever los aspectos monetarios de la sucesión de Estados bajo su aspecto global de sucesión de un sistema monetario a otro y no como un simple apéndice de la sucesión en las deudas públicas [39].

En el Estado actual del sistema monetario mundial, *la moneda sólo tiene valor por la existencia de su cobertura, por lo que sería inútil tratar de disociar, en la sucesión de Estados, a esta moneda de su contrapartida.* De ahí que sea necesario que el Estado sucesor, que ejerce su competencia sobre un territorio donde encuentra inevitablemente en circulación papel moneda, reciba en oro y en divisas el monto correspondiente a la cobertura de esa emisión. El Relator Especial observa sin embargo que ello no ocurre siempre en la práctica.

---

hoy día, de un « club » integrado por algunas Potencias que regentan el orden monetario mundial. Seguidamente, en el plano jurídico, las limitaciones impuestas a la soberanía política en materia monetaria sólo son acceptables sobre una base convencional. Esta propia base no excluye las modificaciones monetarias que se juzgan necesarias en el orden jurídico interno. El acuerdo de Bretton-Woods relativo al Fondo Monetario Internacional admite que « Los asociados podrán modificar la paridad de sus monedas sin consentimiento del Fondo si la modificación no afecta las operaciones internacionales de otros asociados » (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 2 pág. 51, artículo IV, secc. 5, inc. *e*). « El Fondo aprobará una modificación prevista [...] si le consta que es necesaria para corregir un desequilibrio fundamental » (*ibid.*, inc. *f*). En suma, si la *política monetaria* del Estado admite dentro de un cierto margen una limitación voluntaria por vía de acuerdo, el privilegio de emisión en *derecho de regalía* no se ve afectado en sí en el estado actual de la cooperación internacional.

[35] El goce del privilegio de emisión al titular del poder soberano se remonta a la antigüedad y fue Darío quien lo utilizó al parecer por primera vez, cinco siglos antes de la era cristiana (A. Nussbaum: *Money in the Law, National and International*, Brooklyn, Foundation Press, 1950, pág. 32, y D. Carreau, *op. cit.*, pág. 24).

« El monopolio del gobierno (o del órgano constitucional competente) —escribe Carreau (*op. cit.*, pág. 26)— sobre el sistema monetario interno ha sido consagrado por una jurisprudencia unánime así como por las leyes y constituciones ». El autor cita numerosos ejemplos.

[36] D. Carreau, *op. cit.*, pág. 23.

[37] *Ibid.*, pág. 27.

[38] Véase *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), págs. 192 y ss., documento A/CN.4/247 y Add. 1, segunda parte, art. 7, comentario; y *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 33 y 34, documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 12, párrs. 2 a 4 del comentario.

[39] G. Burdeau: « Les successions de systèmes monétaires en droit international », Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París (París II), 1974 (tesis), pág. 126.

9) Por otra parte, la redacción del artículo 12 en el sexto informe ha podido dar lugar a una interpretación ajena al espíritu del Relator Especial. En efecto, en el párrafo 2 de ese artículo 12 se decía que « la moneda, las reservas de oro y divisas y, en general, los instrumentos monetarios de toda índole en circulación o en reservas en dicho territorio pasarán al Estado sucesor ». De esta redacción se pudo inferir que

> no se ve por qué razón los signos monetarios de toda índole pasarían automáticamente al Estado sucesor. Especialmente puede ocurrir que particulares o bancos, sea directamente o por conducto de intermediarios autorizados, posean oro o divisas, y la sucesión de Estados no puede por sí sola conducir a una expropiación de esos haberes privados [40].

Nos hemos puesto en realidad en la sola hipótesis de los bienes *públicos*, y por lo demás de los bienes *de Estado* exclusivamente. El Relator Especial no se ha referido dentro de este marco a los bienes privados. Por lo demás, era sin duda imposible referirse a ello pues según la redacción del párrafo en examen los bienes « en circulación o en reservas » eran los signos « monetarios » de toda índole, las reservas de oro y de divisas así como la *moneda*. Ahora bien, es imposible en los sistemas modernos que la moneda sea un bien privado. Pero para eliminar todo error de interpretación, el Relator Especial ha recogido la redacción del párrafo 2 en referencia (que ha pasado a ser párrafo 1 en el presente artículo 12), precisando que se trata de la moneda, de las reservas de oro y de divisas y de los signos monetarios « *puestos* en circulación o almacenados *por el Estado predecesor* * en el territorio traspasado ».

10) Le ha parecido por otra parte necesario al Relator Especial agregar la fórmula « y adscritos a ese territorio ». El principio de afectación o de destino de los signos monetarios al territorio al que se refiere la sucesión de Estados es aquí esencial. Si la moneda, las reservas de oro y de divisas y los signos monetarios de toda índole pertenecientes al Estado predecesor están situados provisional o circunstancialmente en el territorio traspasado sin que el Estado predecesor haya tenido la intención de afectarlos, es evidente que no poseen *ningún vínculo ni ninguna relación con el territorio* y que no podrán pasar al Estado sucesor. El oro del Banco de Francia situado en Estrasburgo durante la guerra franco-alemana de 1870, no podía pasar a Alemania luego de la anexión de Alsacia y Lorena a esta última, a menos que se hubiera establecido que ese oro se había « destinado » al territorio traspasado.

Artículo 13. — Fondos de Estado y Tesoro

1. Los fondos líquidos o invertidos del Estado predecesor, situados en el territorio traspasado y adscritos a ese territorio, pasarán al Estado sucesor.

2. El Estado sucesor recibirá el activo del Tesoro y asumirá las cargas correspondientes, así como el déficit presupuestario o de tesorería. También se hará cargo del pasivo en las condiciones y con arreglo a las normas aplicables a la deuda pública.

Comentario

1) El artículo 13 presentado en el informe anterior tenía tres párrafos [41]. Se ha suprimido ahora su párrafo 2 redactado así: « Sea cual fuere su ubicación, los fondos públicos, líquidos o invertidos, propios del territorio transmitido conservarán su destino y seguirán perteneciendo al territorio transmitido ». En efecto, en el 25.º período de sesiones, el Relator Especial propuso y la Comisión aceptó que se examinase por el momento únicamente los *bienes de Estado*, por lo que debe excluirse del ámbito del presente estudio el problema de los *bienes propios del territorio transmitido*. Los párrafos 1 y 3 restantes pasan en consecuencia a ser los párrafos 1 y 2 del artículo 13 *supra*.

2) El párrafo 1, relativo a los fondos públicos ha recibido algunas modificaciones de redacción. Para armonizarlo con la terminología adoptada por la Comisión en su 25.º período de sesiones, el Relator Especial empleó la fórmula « Los fondos [...] del Estado predecesor [...] pasarán al Estado sucesor », en vez de la expresión: « Los fondos [...] pasarán al Estado sucesor », utilizada en el sexto informe. Pero el Relator Especial ha procurado sobre todo precisar, para evitar cualquier error de interpretación, que los fondos en referencia, sean líquidos o invertidos, han sido realmente « adscritos » al territorio al que se refiere la sucesión de Estados. El principio del destino o de la afectación es determinante en este caso. Es evidente, en efecto, que los fondos del Estado predecesor que transitan por el territorio o están situados provisional o circunstancialmente en ese territorio, no pasarán al Estado sucesor.

3) En cuanto al párrafo 2 del artículo, relativo al Tesoro, se observará que se ha eliminado la expresión siguiente, utilizada en el sexto informe: « Hecho el balance de las operaciones de tesorería en los libros públicos del territorio transmitido ». Este período de la frase prevé una situación concreta, un hecho evidente, una operación que se realiza de todos modos. No entraña una regla o un acto normativo. De ahí que su supresión agilice convenientemente el párrafo 2.

Artículo 14. — Archivos y bibliotecas de Estado

Sea cual fuere el lugar donde se hallen situados, los archivos y bibliotecas de Estado de toda índole pertenecientes al territorio traspasado o directamente relacionados con él pasarán al Estado sucesor.

Cuando los archivos de Estado sean indivisibles, se sacará copia de ellos y se repartirán.

Comentario

1) El artículo 14, relativo a los « archivos y bibliotecas de Estado » reemplaza al artículo 14 (Archivos y bibliotecas públicos) de 1973 [42]. El nuevo artículo 14 ha sido releído por el Relator Especial ateniéndose a la perspectiva tra-

[40] *Ibid.*, págs. 274 y 275.

[41] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 35 y 36, documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 13 y comentario.

[42] El Relator Especial consagró largas y detalladas exposiciones al problema de los archivos, especialmente en sus informes tercero, quinto y sexto (*Anuario ... 1970*, vol. II, págs. 163 y ss., documento A/CN.4/226, segunda parte, art. 7, comentario; *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 72 y 73, documento A/CN.4/259, párrs. 46 y ss.; *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 37 y ss., documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 14, comentario; *ibid.*, págs. 47 y ss., art. 18, comentario; *ibid.*, pág. 53, art. 22, comentario; *ibid.*, pág. 55, art. 26, comentario; e *ibid.*, págs. 57 y 58, art. 30, comentario).

zada por la Comisión. Se limita, pues, a examinar la suerte de las bibliotecas y archivos *de Estado*, con exclusión de los archivos y bibliotecas pertenecientes a colectividades territoriales (municipales, provinciales u otras) o a establecimiento u organismos públicos.

2) Poco importa que los archivos de Estado estén situados en el territorio transmitido, en el del Estado predecesor o finalmente en el de un tercer Estado. Basta que estos archivos de Estado se refieran directamente al territorio traspasado, es decir, que tengan un vínculo administrativo o histórico directo con ese territorio. Sin embargo, pueden existir archivos *de Estado* que, sin estar relacionados con el territorio traspasados, le pertenezcan: pueden existir asimismo archivos de carácter histórico o documentos o colecciones que tengan un valor cultural.

3) Si los archivos centrales del Estado constituyen un fondo indivisible, el Estado predecesor y el Estado sucesor convendrán en realizar la reproducción más apropiada de los mismos y su repartición según las modalidades que decidan. No sería en efecto de un ejemplo digno de imitar el del Tratado de Turín de 16 de marzo de 1816 [43] que fijó entre el Reino de Cerdeña y la Confederación Suiza las fronteras de la Saboya y del Estado de Ginebra, por el que llegó incluso a arrancar los legajos o a separar a tijeretazos las hojas de los registros inmobiliarios comunes a fin de remitir lo que correspondía a cada una de las dos partes [44]. Es verdad que hoy la solución de estos problemas se facilita mucho por la existencia de técnicas modernas muy avanzadas de reproducción documental.

4) Tal es la formulación general del nuevo artículo 14 acerca de los archivos y bibliotecas de Estado. *Entraña la aplicación de dos principios básicos: el principio de « origen territorial », o de « territorialidad de los archivos », según el cual deben pasar al Estado sucesor los instrumentos y documentos* [45] *que provienen del territorio al que se refiere la sucesión de Estados, y el « principio de pertinencia » según el cual se facilitan asimismo los documentos* [46] *relativos al territorio considerado cualquiera que sea su lugar de conservación.*

5) No es difícil hallar ejemplos en la práctica de los Estados. A este fin, el Relator Especial desearía en primer término resumir brevemente las indicaciones que ya ha suministrado, remitiéndose en cuanto al conjunto de los precedentes históricos a sus informes anteriores [47], para completar a continuación esos informes mediante algunas aclaraciones que ha estimado útil agregar, luego de nuevas investigaciones.

6) No es necesario volver a insistir en la importancia ni tampoco en la definición de archivos y documentos. Los « archivos » deben entenderse en su acepción más amplia. De la práctica diplomática fluye que el principio de transmisión al Estado sucesor no parece estar en duda, ya que el fundamento jurídico de este principio ha sido investigado sucesivamente en preocupaciones probatorias, administrativas y luego históricas.

7) En sus informes precedentes, el Relator Especial insistió en los siguientes puntos:

La necesidad de un vínculo entre los archivos y el territorio, tratándose por una parte de archivos adquiridos por el territorio o por su cuenta, y por la otra de documentos concernientes al territorio por el vínculo orgánico que los une a éste.

El problema de los archivos que se encuentran situados fuera del territorio al que se refiere la sucesión de Estados, y sobre los que el Estado sucesor posee el derecho de reclamación dondequiera se encuentren, se trate de archivos retirados del territorio o de archivos constituidos fuera del mismo.

Finalmente, *a*) la cuestión de la « propiedad » de los archivos (Estado sucesor o territorio traspasado), según las circunstancias, siendo lo esencial que estos documentos no pueden permanecer por más tiempo en el patrimonio del Estado predecesor; *b*) el problema de las obligaciones particulares al Estado sucesor: entrega de copias al Estado predecesor y obligación de conservar los documentos; *c*) la cuestión del plazo de envío, el que variará de 3 a 18 meses, según los acuerdos, y *d*) la cuestión del principio de la gratuidad del envío al Estado sucesor.

8) Las indicaciones que siguen se dan a título complementario y se centran en el problema de los archivos *de Estado*.

a) *Principios de la transmisión de los archivos al Estado sucesor*

i) *Fuentes*

9) Este principio, que no parece plantear dudas, tiene orígenes lejanos en las transformaciones territoriales como las que ya se producían en la Edad Media. Francia y Polonia constituyen ejemplos de ello [48]. En Francia, en 1194 el rey Felipe Augusto fundó su « Trésor des Chartes », y reunió en él los documentos relativos a su reino. En 1271 Felipe III el Atrevido, al heredar los dominios de su tío, Alfonso de Poitiers (casi todo el sur de Francia), hizo trasladar inmediatamente los archivos al Tesoro: títulos de los dominios, cartularios, registros de cartas, estudios y cuentas administrativas. Así se hizo durante siglos, a medida que la corona adquiría nuevas tierras. Lo mismo sucedió en Polonia a partir del siglo XIV, durante la unificación del Reino por absorción de las provincias ducales: los archivos de los duques pasaban al rey al mismo tiempo que el ducado.

Así pues, hace mucho tiempo que se aplica el principio de la transmisión, incluso aunque, como se verá, el fundamento invocado ha variado.

ii) *Archivos, medio de prueba*

10) En los antiguos tratados, los archivos se cedían al Estado sucesor, ante todo como medios de prueba y como

[43] Tratado entre S. M. el Rey de Cerdeña, la Confederación Suiza y el cantón de Ginebra [G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de Traités*, Gotinga, Dieterich, 1880, tomo IV (1808-1819) (reimpr.), pág. 214].

[44] Francia, Direction des archives de France, *Actes de la Sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives, Les archives dans la vie internationale*, París, Imprimerie nationale, 1963, pág. 20.

[45] Aquí se trata de archivos del Estado, pero el principio es asimismo perfectamente aplicable a los intrumentos pertenecientes a colectividades territoriales o a organismos públicos.

[46] Se aplica la misma observación que figura en la nota precedente.

[47] Véanse las referencias citadas en la nota 42.

[48] Francia, *Les archives dans la vie internationale* (*op. cit.*), págs. 12 y 13.

títulos de propiedad. En efecto, en el concepto feudal, los archivos representaban un título jurídico que demostraba un derecho. Por ello los vencedores de las guerras se cuidaban de llevarse los archivos relacionados con sus adquisiciones y, de ser necesario, se los quitaban por la fuerza a los vencidos. Sus derechos sobre los dominios sólo quedaban garantizados si poseían el registro de la propiedad. Cabe citar como ejemplo el caso de los confederados suizos que en 1415 se llevaron *manu militari* los archivos de las antiguas posesiones de los Habsburgos, que se guardaban en el castillo de Baden [49].

iii) *Archivos, medio de administración*

11) A partir del siglo XVI se comprendió que si bien los archivos constituían un título jurídico eficaz, eran también un medio de administrar el país. Entonces, prevaleció la idea de que, en una transmisión de territorio, había que *dejar al sucesor un territorio lo más viable posible* para evitar una perturbación de la gestión y facilitar una administración apropiada. Se pueden presentar dos casos:

1. *Caso de un solo Estado sucesor*

12) Todos los instrumentos de administración pasan del predecesor al sucesor y estos instrumentos se entienden en el sentido más amplio: documentos fiscales de todo tipo, registros catastrales y patrimoniales, documentos administrativos, los registros del estado civil, los registros de bienes raíces, los archivos jurídicos y penitenciarios ... de donde viene la costumbre de dejar en el territorio todo el material escrito, dibujado, fotografiado, necesario para la continuación de un buen funcionamiento administrativo.

Así, por ejemplo, para la cesión de las provincias de Jämtland, Härjedalen, Gottland y Ösel, en el tratado de Brömsebro (13 de agosto de 1645), entre Suecia y Dinamarca, se estableció la obligación de entregar a la reina de Suecia todas las actas, registros y catastros relacionados con la justicia (art. 29) y toda la información relativa a la situación fiscal de las provincias cedidas. En los tratados de paz posteriores de Roskilde (26 de febrero de 1658) (art. 10) y de Copenhague (27 de mayo de 1660) (art. 14), concertados entre las dos Potencias, se incluyeron disposiciones análogas [50].

En el artículo 69 del Tratado de Munster (30 de enero de 1648), entre los Países Bajos y España, se preveía la entrega de « todos los registros, mapas, cartas, archivos y documentos, así como los archivos de los procesos *relativos* a cualquier de las Provincias unidas, países asociados, villas [...] pendientes ante los tribunales, cancillerías, consejos y cámaras [...] » [51].

En virtud del Tratado de Utrecht (11 de abril de 1713); Luis XVI cedió los Estados generales (neerlandeses), Luxemburgo, Namur y Charleroi « con todos los papeles, cartas, documentos y archivos que se *refieren* a los citados Países Bajos » [52].

En realidad, todos los tratados relativos a un traspaso de territorio contienen una cláusula relativa la transmisión de los archivos, lo que hace que sea imposible enumerarlos. A veces se llega incluso a completar los tratados con un convenio especial que se refiere únicamente a este aspecto. Así, como continuación de los tratados de paz por los que se puso fin a la primera guerra mundial, el convenio entre Hungría y Rumania, firmado en Bucarest el 16 de abril de 1924 [53], se relaciona con el intercambio de las actas judiciales, los registros de la propiedad y los registros civiles y se prevén en él las modalidades de ejecución.

2. *Caso de varios Estados sucesores*

13) Los ejemplos que se han dado, antiguos y aislados, no se pueden considerar indicativos de una costumbre, pero el Relator Especial ha juzgado que sería útil citarlos porque la solución adoptada resultaría muy simple actualmente gracias a la utilización de los medios de reproducción modernos.

En el artículo 18 del tratado de la Barrière, concertado entre el Imperio, Inglaterra y Holanda el 15 de noviembre de 1715, se estableció que los archivos del territorio desmembrado, Gueldres, no se repartirían entre los tres Estados sucesores, sino que se haría un inventario de ellos y se remitiría copia del mismo a cada uno de los sucesores, y los archivos permanecerían intactos y a su disposición para fines de consulta [54].

Asimismo, en el convenio concertado entre Prusia y Sajonia el 18 de mayo de 1815 [55], se mencionan, en el artículo VII, « las actas y documentos que [...] son de interés común para ambas partes ». La solución consistió en hacer que Sajonia conservara los originales y quedara encargada de entregar a Prusia copias legalizadas.

14) Así pues, sea cual fuere el número de los sucesores, la totalidad del fondo de los archivos permanece intacta, en aplicación del principio del respeto de los fondos, que tiene su origen en la preocupación de facilitar la continuidad de la administración. Pero ese mismo principio y esa misma preocupación llevarán a muchos litigios en su aplicación moderna a causa de la distinción que se hace entre archivos administrativos y archivos históricos.

iv) *Archivos, elemento histórico*

15) Según algunos autores, los archivos administrativos deben pasar en su totalidad al Estado sucesor, pero los archivos llamados históricos, en aplicación del principio del respecto de los fondos, deben permanecer en el patrimonio del Estado predecesor, salvo que se hayan formado en el territorio objeto de la sucesión a causa del funcionamiento normal de sus propias instituciones. La práctica contradice esta teoría: en la historia se han dado muchos casos de transmisión de archivos, incluidos los documentos históricos.

En el artículo 18 del tratado de Viena (30 de octubre de 1866), en virtud del cual Austria cedió Venecia a Italia, se prevé la entrega a Italia de todos « los títulos de propie-

[49] Como estos archivos se relacionaban no sólo con los territorios de los confederados, sino también con una gran parte del sudoeste de Alemania, los Habsburgos austríacos pudieron recuperar en 1474 lo que no se refería al territorio confederado.

[50] Francia, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, pág. 16.

[51] *Ibid.*

[52] *Ibid.*, pág. 17.

[53] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XLV, pág. 330.

[54] Francia, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, pág. 17.

[55] G. F. Martens, ed., *Nouveau Recueil de Traités*, Gotinga, Dieterich, 1818, tomo II, pág. 276.

dad, documentos administrativos y judiciales [...] documentos políticos e históricos de la antigua República de Venecia », y cada una de las dos partes se comprometió a dejar que la otra sacara copia de los « documentos históricos y políticos que se refirieran a los territorios que habían quedado en posesión de la otra Potencia y que, en interés de la ciencia, no podían separarse de los archivos a que pertenecían » [56].

Los ejemplos sobre este punto se multiplican. El párrafo 1 del artículo 29 del tratado de paz entre Finlandia y Rusia, firmado en Dorpat el 14 de octubre de 1920, dice lo siguiente:

Las partes contratantes se comprometen a restituir lo antes posible los archivos y documentos pertenecientes a las administraciones e instituciones públicas que se encuentren en sus territorios respectivos, y que se refieran únicamente o gran parte a la otra parte contratante o a su historia [57].

b) *Archivos situados fuera del territorio (archivos sacados del territorio o formados fuera de él)*

16) Parece totalmente justificado admitir como regla suficientemente indicativa de la práctica de los Estados el hecho de que se permite que el Estado sucesor se beneficie de todos los archivos, históricos y de otra índole, que se refieran al territorio objeto del cambio de soberanía, incluso si han sido sacados de este territorio o se encuentran fuera de él.

En los tratados de París (1814) y de Viena (1815) se estableció la devolución a su lugar de origen de los archivos del Estado que se habían concentrado en París durante el período napoleónico [58].

Por el tratado de Tilsit (7 de julio de 1807), Prusia, que había devuelto la parte del territorio de Polonia que había conquistado, se vio obligada a devolver de nuevo al Gran Ducado de Varsovia no sólo los archivos locales y regionales relativos al territorio restituido sino también los documentos de Estado (« Archivos de Berlín ») que le concernían [59].

De igual manera, Polonia recuperó los archivos centrales del antiguo Estado polaco trasladados a Rusia a fines del siglo XVIII y los del antiguo reino autónomo de Polonia de 1815-1863 y de su continuación hasta 1876. Además, recibió los documentos de la Secretaría de Estado del Reino de Polonia que funcionó de 1815 a 1863 en San Petesburgo como administración central rusa, los de la cancillería del Zar para asuntos polacos y, por último, los de la oficina del Ministerio ruso del Interior encargado de la reforma agraria en Polonia [60].

17) A los ejemplos citados en los informes anteriores del Relator Especial se podría agregar el caso de los archivos de Schleswig. En virtud del Tratado de Viena (30 de octubre de 1864), Dinamarca debía ceder los tres ducados de Schleswig, Holstein y Lauenburg. Así, en el artículo 20 de ese Tratado se establecía que se entregaran « los títulos de propiedad, los documentos administrativos y de la justicia civil relativos a los territorios cedidos que se encuentren en los archivos del Reino de Dinamarca » así como « todas las partes de los archivos de Copenhague que hayan pertenecido a los ducados cedidos o que hayan sido sacadas de sus archivos » [61].

18) Asimismo, se podría citar en apoyo de este principio, aunque la aplicación que se hace de él es distinta, la resolución siguiente de la Conferencia General de la UNESCO:

La Conferencia General,

Reconociendo el papel que desempeñan los medios de información en todos los aspectos del desarrollo humano y en el fomento de la comprensión internacional, y como instrumento para acelerar el desarrollo social,

[...]

Recomienda a los Estados miembros:

[...]

c) que cooperen en la devolución de los manuscritos y documentos originales, o si no fuese posible por razones especiales, de copias de ellos a sus países de origen [62].

La lógica y la economía del texto hacen que la expresión « países de origen » denote el territorio al que se refieren los archivos, es decir, el Estado sucesor en el caso de que haya habido una sucesión de Estados.

c) *Demora en la devolución de los archivos*

19) Las demoras varían según los acuerdos. El mejor ejemplo de rapidez se encuentra indudablemente en el tratado de 26 de junio de 1816 entre los Países Bajos y Prusia, cuyo artículo XLI establece que « los archivos, mapas y documentos [...] se remitirán a las nuevas autoridades al mismo tiempo que los territorios propiamente dichos » [63].

d) *Bibliotecas públicas*

20) El Relator Especial señaló ya en su tercer informe la dificultad que supone encontrar información relativa a las bibliotecas [64].

Sin embargo, en tres tratados de paz concertados después de la primera guerra mundial se mencionan de manera explícita las bibliotecas en el sentido de que deben ser restituidas al mismo tiempo que los archivos. Se trata del tratado de Riga entre Rusia y Letonia (11 de agosto de 1920), artículo XI [65]; el tratado de Moscú entre Rusia y Lituania (12 de julio de 1920), artículo 9 [66], y el tratado de Riga entre Polonia, Rusia y Ucrania (18 de marzo de 1921), párr. 1 del artículo 11 [67]. La fórmula utilizada es la siguiente:

El Gobierno ruso restituye a sus expensas a ... y entrega ... las *bibliotecas* *, los archivos y los museos, las obras de arte (el material

[56] Francia, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, pág. 27.

[57] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. III, pág. 35.

[58] Francia, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, págs. 19 y 20.

[59] *Ibid.*, pág. 20.

[60] *Ibid.*, págs. 35 y 36.

[61] *Ibid.*, pág. 26.

[62] UNESCO, *Actas de la Conferencia General, 16.ª reunión, Resoluciones*, París, 1970, pág. 93, resolución 9134.

[63] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1877, tomo III (1808-1818) (reimpr.), pág. 41.

[64] Véase *Anuario ... 1970*, vol. II, págs. 173 y 174, documento A/CN.4/226, segunda parte, art. 7, párrs. 47 y ss. del comentario.

[65] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. II, pág. 221.

[66] *Ibid.*, vol. III, pág. 129.

[67] *Ibid.*, vol. VI, pág. 138.

escolar, los documentos y demás bienes de las instituciones escolares y científicas), los *bienes gubernamentales* (religiosos, comunales y de las instituciones corporativas), en la medida en que esos objetos hayan sido evacuados de Letonia durante la guerra mundial de 1914 a 1917 y se encuentren o se encontrarán de hecho en posesión de las autoridades gubernamentales o públicas de Rusia.

Artículo 15. — Bienes situados fuera del territorio traspasado

La propiedad de los bienes pertenecientes al Estado predecesor y situados en un tercer Estado pasará al Estado sucesor en la proporción en que el territorio traspasado haya contribuido a la creación de esos bienes.

COMENTARIO

1) El presente artículo 15 es una reproducción del párrafo 2 del mismo artículo que figura en el sexto informe. El párrafo 1 fue suprimido de conformidad con la decisión adoptada por la Comisión de no examinar por el momento más que la suerte de los *bienes de Estado*. En consecuencia, el párrafo 1 debe reservarse puesto que se refería « a los bienes públicos pertenecientes al territorio transmitido ».

2) Para aclarar el nuevo artículo 15, el Relator Especial ruega a la Comisión que se remita a su comentario de 1973 [68].

SUBSECCIÓN 2. — ESTADOS DE RECIENTE INDEPENDENCIA

Artículo 16. — Moneda

1. El Estado sucesor dispondrá de la moneda, de las reservas de oro y de divisas y de todos los signos monetarios puestos en circulación o almacenados por el Estado predecesor en el territorio que haya pasado a ser independiente y adscritos a ese territorio.

2. El Estado sucesor dispondrá de los activos del instituto central de emisión proporcionalmente al volumen de la moneda que circule o se encuentre en el territorio que haya pasado a ser independiente.

COMENTARIO

1) En el sexto informe, el artículo 16 estaba redactado de la siguiente manera:

1. El privilegio de emisión corresponderá al nuevo soberano en todo el territorio de reciente independencia.

2. La moneda, las reservas de oro y divisas y, en general, los instrumentos monetarios de toda índole, propios del territorio de que se trate, pasarán al Estado sucesor.

3. Como contrapartida, el Estado sucesor asumirá la obligación de cambiar los antiguos instrumentos monetarios con todas las consecuencias jurídicas que entrañe esta sustitución de la moneda [69].

2) Por las razones ya indicadas [70], el Relator Especial ha suprimido en los artículos relativos a la moneda toda referencia al privilegio de emisión, que naturalmente es un derecho inherente a todo Estado. Así pues, el párrafo 1 del artículo 16 de 1973 debía desaparecer.

3) El párrafo 2 tenía que ser enmendado, ya que, en la presente parte, la Comisión iba a ocuparse de los bienes de Estado, lo que, en consecuencia, excluía a los bienes « propios del territorio » a que se refiere este párrafo.

El párrafo, que ha pasado a ser párrafo 1 del presente artículo, se refiere pues a la situación general y concreta reinante en la fecha de la sucesión de Estados en un territorio que se haya independizado; es evidente que en esa fecha hay una moneda en circulación. Si la emisión de esta moneda la realizaba un instituto de emisión propio del territorio, con la independencia no se modificará esa situación. En la segunda hipótesis de que la moneda fuese emitida por el territorio a través de un instituto « metropolitano » de emisión, y bajo la responsabilidad de éste, el mantenimiento de la moneda en circulación exige el correspondiente respaldo en oro y reservas.

La determinación de la masa monetaria que hay que dividir —dice una autora— [...] se basa en la idea de que el conjunto de los activos del instituto de emisión que figuren en el rubro de las contrapartidas de la emisión garantiza el conjunto de la moneda emitida por el instituto para todo el país [71].

4) Por los mismos motivos mencionados en el comentario relativo al artículo 12, el Relator Especial ha puntualizado en el nuevo texto del actual párrafo 1 del artículo 16 que se trata de signos monetarios « *puestos* en circulación o almacenados por el *Estado predecesor* en el territorio que haya pasado a ser independiente y adscritos a ese territorio ». En efecto, el Relator Especial ha considerado el caso en que el oro monetario del Estado predecesor estuviera *provisional o circunstancialmente* en el territorio dependiente. Así sucedería, por ejemplo, en el caso de que, después de un conflicto armado, la Potencia colonial pensara en poner a cubierto sus reservas de oro en un territorio que estaba aún bajo su dependencia. Todo el oro del Banco de Francia fue evacuado con ese fin al Africa occidental durante la segunda guerra mundial. Es evidente que en tales circunstancias las reservas de oro y divisas almacenadas en el territorio no fueron « adscritas » al territorio.

5) La Comisión decidirá si se puede acortar el texto de este párrafo hablando de moneda, oro, divisas « adscritas » al territorio sin referirse a su puesta en circulación o al hecho de que estén en reserva en él.

6) Cabe preguntarse si el nuevo párrafo 2 del artículo no es una duplicación del párrafo 1. En opinión del Relator Especial no es así. En virtud del párrafo 1 se ponen a disposición del Estado sucesor los signos monetarios. En el párrafo 2 se hace lo mismo con respecto a los activos del instituto de emisión. Se trata de dos realidades distintas. Los activos del instituto de emisión no comprenden únicamente oro y divisas. Comprenden también bienes inmuebles, es decir, créditos del instituto de emisión.

7) Por otra parte, se habrá observado que en el texto del artículo el Relator Especial no hace ya referencia a la obligación asumida por el Estado sucesor de « cambiar los antiguos instrumentos monetarios con todas las consecuencias jurídicas que entrañe esta sustitución de la moneda » [72]. Por una parte, el Relator Especial abriga ciertas

[68] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 43 y 44, documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 15, párrs. 3, 6, 14 y 15 del comentario.

[69] *Ibid.*, págs. 44 y ss., comentario del artículo.

[70] Véase *supra* art. 12, párrs. 1 a 4 del comentario.

[71] G. Burdeau, *op. cit.*, pág. 276.

[72] Párrafo 3 del artículo de 1973.

dudas en cuanto al carácter de esa norma que parece depender del derecho público interno más que del derecho internacional. Por otra parte y con toda razón, el cambio de billetes nos sitúa cronológicamente en un momento posterior a la sucesión de Estados, es decir, fuera del ámbito propiamente dicho de ésta.

Artículo 17. — Fondos de Estado y Tesoro

1. Los fondos líquidos o invertidos que el Estado predecesor hubiere adscrito al territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado de reciente independencia.

2. Los activos y haberes del Tesoro que el Estado predecesor hubiere adscrito al territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado de reciente independencia.

COMENTARIO

1) El Relator Especial propone un nuevo artículo 17 bastante diferente del artículo 17 de 1973 [73]. En primer lugar, se ha tenido en cuenta el hecho de que en este caso se examina solamente el problema de los bienes de Estado, lo que debe excluir del artículo 17 la cuestión de los fondos públicos y del Tesoro que pertenecen al territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

2) Al redactar el nuevo artículo, el Relator tuvo en cuenta el caso en que los fondos, los haberes o los activos del Tesoro del Estado predecesor se encontrasen provisional o circunstancialmente en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados. En la versión del nuevo artículo 17, esos bienes de Estado sólo pueden pasar al Estado sucesor en la medida en que el Estado predecesor los haya asignado al territorio. En esta disposición se establece el paralelo con los párrafos correspondientes de los artículos 12 y 16, relativos a la moneda adscrita al territorio, y del artículo 13, relativos a los fondos y haberes del Tesoro igualmente adscritas al territorio [74]. De esta forma, en el artículo 17 se encuentra la útil precisión tomada del principio de adscripción o destino de los bienes al territorio.

3) Se podrían fusionar los dos párrafos del artículo 17 en uno solo que se aplicaría a la vez a « los fondos líquidos o invertidos y los activos y haberes del Tesoro, destinados todos por el Estado predecesor al territorio al que se refiere la sucesión de Estados » y se prevería su transmisión al Estado recientemente independizado.

Artículo 18. — Archivos y bibliotecas de Estado

1. Los archivos y documentos de Estado de toda índole, sea cual fuere el lugar donde se hallen situados,

***a)* que estén directamente relacionados con la administración del territorio que haya pasado a ser independiente, o**

***b)* que pertenecieren a éste antes de su colonización o guarden relación con el período precolonial,**

así como las bibliotecas de Estado situadas en ese territorio, pasarán del Estado predecesor al Estado de reciente independencia.

2. El Estado de reciente independencia no se negará a entregar al Estado predecesor o a todo tercer Estado interesado, a petición suya y a sus expensas, copias de las piezas a que se refiere el apartado *a*, salvo que a ello se opongan razones de seguridad o de soberanía.

3. El Estado predecesor no se negará a entregar al Estado de reciente independencia, a petición suya y a sus expensas, copias de sus archivos políticos que guarden relación con el territorio que haya pasado a ser independiente, salvo que a ello se opongan razones de seguridad o de soberanía.

COMENTARIO

1) El nuevo artículo se distingue del artículo de 1973 [75] fundamentalmente en lo que respecta al primer párrafo. En el primer párrafo del anterior artículo 18 se obligaba al Estado predecesor a transmitir al Estado sucesor el conjunto de los archivos « relacionados directamente con el territorio independizado, o que hayan pertenecido a este ». La nueva disposición del primer párrafo se aplica solamente a los archivos que *a*) se relacionen directamente con la administración del territorio o *b*) hayan pertenecido a este antes de su colonización, o se relacionan con ese período precolonial. Hay una clara diferencia entre el texto anterior en la medida en que los archivos llamados de « soberanía » de la Potencia colonial no están incluidos en la transmisión.

2) *Pero la exclusión de esos « archivos políticos » o « de soberanía » no debe ser total.* Los documentos diplomáticos, militares o políticos con los cuales se habían expresado anteriormente el *dominium* e *imperium* de la Potencia colonial sobre el territorio dependiente no conciernen exclusivamente a la antigua metrópoli. Evidentemente « se relacionan » con el territorio dependiente que era objeto de esos documentos. Al alcanzar la independencia, éste puede sentir la necesidad de disponer de los archivos políticos o diplomáticos coloniales, por ejemplo, en caso de impugnación del trazado de sus fronteras o cuando deba pronunciarse sobre el problema de su sucesión en materia de tratados concertados por la Potencia colonial para el territorio de que se trate. Las vacilaciones de algunos Estados de reciente independencia en cuanto a notificar su sucesión en relación con ciertos tratados provienen a veces de incertidumbres en cuanto a la realidad de la aplicación anterior de esos tratados a su territorio o en cuanto al contenido mismo de esos instrumentos, de los cuales no se encuentran rastros en los archivos que la Potencia colonial dejó en el territorio [76].

3) Por ello, el Relator Especial propone que la no entrega de los « archivos coloniales de soberanía » relativos al territorio sea atemperada por la obligación del Estado predecesor de entregar al Estado sucesor copia de esos archivos en caso de necesidad. Este es el objeto del nuevo párrafo 3, que por otra parte es simétrico al párrafo 2, en virtud del cual se impone al Estado sucesor una obligación análoga.

---

[73] *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 46 y 47, documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 17 y comentario.

[74] Véase *supra* art. 12, párr. 10 del comentario; art. 13, párr. 2 del comentario; art. 16, párr. 4 del comentario.

[75] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 47 y ss., documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 18 y comentario.

[76] Véanse los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional sobre el problema de la sucesión de Estados en materia de tratados, en relación con los Estados recientemente independizados.

4) El propio párrafo 2 es consecuencia del párrafo 1, ya que en la medida en que los archivos anteriores a la colonización (que han pertenecido al territorio o que se relacionan con éste) constituyen las *fuentes documentales o culturales históricas* de ese territorio y, en consecuencia, sólo interesan a éste, no se puede obligar a entregar copias de ellos al Estado predecesor y aún menos a terceros Estados.

5) Cabe preguntarse si con el apartado *b* del párrafo 1 del artículo, nos encontramos todavía en el marco de los *bienes de Estado*, ya que se trata de archivos, por lo tanto de bienes, que han pertenecido o están relacionados con un *territorio*. Pero debido a que se trata de documentos históricos, anteriores a la colonización, en muchos casos nos encontramos en presencia de archivos relativos a *Estados que han desaparecido* como resultado de la conquista colonial. Estos son innegablemente bienes históricos del Estado (al mismo tiempo que bienes « propios » del territorio, por lo menos en lo tocante a aquellos que efectivamente han pertenecido a ese Estado con anterioridad a la colonización).

6) Para justificar la nueva presentación del artículo 18, el Relator Especial desea añadir algunas aclaraciones y algunos ejemplos a sus comentarios anteriores, a los cuales se remite para lo fundamental [77].

7) El Relator Especial hace notar que los archivos relativos a los territorios recientemente independizados se dividen en tres categorías: 1.º los archivos históricos propiamente dichos, anteriores a la fecha que señaló el comienzo de la colonización; 2.º los archivos de la colonización relacionados con el *imperium* y el *dominium* y, en general, a la política de la Potencia colonial en ese territorio y 3.º los archivos puramente administrativos y técnicos relacionados con la gestión corriente del territorio.

No hay duda de que el principio de la transmisión se debe respetar en lo que respecta a las categorías primera y tercera. En cambio, sería ilusorio prever el retorno *inmediato e integral* de los archivos indicados en el punto 2.

8) El Relator Especial considera útil añadir los comentarios siguientes.

a) *Antecedentes históricos*

9) El problema planteado por la atribución de los archivos de territorios de ultramar es estrictamente contemporáneo. *En el pasado*, las Potencias coloniales casi no se planteaban la cuestión en caso de cesión o abandono de uno de sus territorios. Se presentaban dos casos: los archivos permanecían en el lugar y seguían la misma suerte que el territorio (este fue el caso de los archivos locales de las posesiones españolas en América; los nuevos Estados de América Latina dispusieron en consecuencia de un núcleo para la constitución de sus propios fondos); o bien y este fue el caso más corriente, la Potencia colonial hacia repatriar los archivos sea por la fuerza, sea por una convención. Así, España al ceder la Luisiana a Francia en 1802, repatrió inmediatamente todos los archivos y sólo aceptó traspasar a Francia los documentos « relativos a los límites y demarcación del territorio » [78].

Asimismo, en 1864 Gran Bretaña autorizó a las Islas Jónicas a integrarse en Grecia y transfirió todos los archivos a Londres [79].

Francia, por su parte, practicó desde fecha temprana una forma particular de repatriación de los archivos: en efecto, en virtud de un edicto real se fundó en 1776 el « Dépôt des papiers publics des colonies », que debía recibir, en Versalles, todos los años un duplicado de los documentos de escribanía, minutas de notarios, registros de estado civil, etc. [80]. Señalemos que el depósito de documentos públicos sigue existiendo, pero sólo recibe los registros de estado civil.

10) Los ejemplos podrían multiplicarse y sólo después de la segunda guerra mundial, con la descolonización, se trató de encontrar una solución uniforme respecto de la devolución de archivos. La descolonización ha renovado y planteado en otros términos el problema de los archivos, porque si hasta entonces siempre se había tratado de hacer pasar un territorio de una soberanía a otra soberanía ya constituida, ahora se trataba de un territorio que adquiría o recuperaba su propia soberanía.

b) *Principio del traspaso de los archivos al Estado sucesor*

11) Aunque el principio no parece dejar lugar a dudas, la cuestión no ha recibido todavía una solución satisfactoria y ello puede en parte deberse a la diversidad de situaciones: diversidad de condiciones locales, del estatuto anterior y del grado de organización administrativa dejado por la Potencia colonial en el territorio.

12) Debido a ello la atribución de los archivos parece haberse resuelto caso por caso, en función, evidentemente, del mayor o menor interés que los documentos presentan para el territorio recientemente independizado y para la antigua metrópoli, pero en función sobre todo de la « relación de fuerzas ».

En la publicación, ya citada, de la Dirección de Archivos de Francia puede leerse:

> Parece innegable que la metrópoli debe devolver a los Estados que alcanzan la independencia, en primer lugar los *archivos anteriores al establecimiento del régimen colonial* *, los cuales son indiscutiblemente propiedad del territorio. Tiene también el deber de devolver *todos los documentos que permitan asegurar la continuidad de la actividad administrativa y preservar los intereses de las poblaciones locales* * [...] Por consiguiente, normalmente se devolverán con el territorio en sí los títulos de las propiedades del Estado y de las instituciones parapúblicas, los documentos relativos a los edificios públicos, los ferrocarriles, los puentes y carreteras, etc., los documentos catastrales, los registros censales, los registros de estado civil autóctonos, etc. Ello

[77] Véase *Anuario ... 1970*, vol. II, págs. 163 a 174 y, en particular, pág. 171, documento A/CN.4/226, segunda parte, art. 7, comentario; y *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 47 y ss., documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 18, comentario.

[78] Francia, *Les archives dans la vie internationale* (*op. cit.*), págs. 41 y 42.

Pero cuando Francia a su vez vendió la Luisiana a los Estados Unidos de América, en el Tratado franco-americano de 30 de abril de 1803 se estipuló el traspaso de los « archivos, papeles y documentos relativos a los dominios *y a la soberanía** » (*ibid.*).

[79] *Ibid.*, pág. 42.

[80] C. Laroche: « Les archives françaises d'outre-mer », *Comptes rendus mensuels des séances de l'Académie des sciences d'outre-mer*, París, tomo XXVI, N.º III, marzo de 1966, págs. 124 y 125.

supone la transmisión regular de los archivos administrativos locales a las nuevas autoridades. Es de lamentar que a veces las condiciones en que se hace el traspaso de los poderes de una autoridad a otra no hayan permitido asegurar la regularidad de esa transimisón de los archivos que se puede considerar indispensable [81].

13) Continuando el examen de la cuestión, la Conferencia emite la opinión, por otra parte expresada por el Relator Especial en sus informes anteriores, de que el principio de traspaso es difícilmente aplicable a los archivos relacionados con el *imperium* y *dominium* de la antigua metrópoli:

[...] Parece jurídicamente bien fundado distinguir en los archivos entre los fondos de soberanía y los fondos de administración: los primeros, relacionados esencialmente con las relaciones entre la metrópoli y su representación en el territorio, competente en materia diplomática, militar y de alta política, corresponden a la metrópoli *a cuya historia conciernen directamente* * [82].

14) Otro autor expresa la misma opinión:

La emancipación plantea un problema nuevo. Sigue siendo indiscutible el derecho de los nuevos Estados a retener los archivos indispensables para la defensa de sus derechos, la ejecución de sus obligaciones y la continuidad de la gestión administrativa de las poblaciones. Pero hay otras categorías de archivos conservados en el lugar que, sin tener utilidad práctica inmediata para los Estados sucesores, interesan en primer lugar a la Potencia colonial. Evidentemente, esos archivos son de la misma naturaleza que aquellos que, en la mayoría de las circunstancias de la historia europea, siguen siendo sin duda propiedad de los Estados cesionistas [83].

15) Según esta concepción, los archivos relacionados con el *imperium* no pertenecerían por consiguiente en absoluto al territorio. Es éste un punto de vista sin duda excesivo ya que, en la excepción que se hace al principio de transmisión para los archivos vinculados al *imperium*, lo que se discute es menos el principio de pertenencia que las consideraciones de oportunidad y política: se trata evidentemente del interés de las buenas relaciones entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, pero también a veces de la *viabilidad* del Estado recientemente independizado.

Ese interés exige quizás que se eviten las controversias acerca de los archivos « políticos » o « soberanía » cuando se refieran a la política seguida por la Potencia colonial *en el interior* del territorio que estaba bajo su dependencia. Por ejemplo, los archivos de la política general respecto del territorio, de la política represiva en contra de sus movimientos de liberación, no se confunden con los archivos administrativos o de gestión corriente del territorio sino que constituyen una parte de los archivos políticos o de soberanía. Probablemente es poco realista esperar su entrega por el Estado predecesor. Pero los archivos políticos o de soberanía que corresponden a la política que la Potencia colonial aplica *en el exterior* del territorio por cuenta de ésta (concertación de tratados aplicados al territorio, documentos diplomáticos relativos a las relaciones entre la Potencia colonial y los terceros Estados respecto de ese territorio, en particular los documentos diplomáticos sobre la delimitación de sus fronteras) interesan *también* indiscutiblemente (y a veces incluso *en primer lugar* en caso de impugnación o conflicto con un tercer Estado) al Estado de reciente independencia.

16) Lamentablemente, en la práctica de la descolonización no se han tenido bastante en cuenta estos aspectos del problema. Por ejemplo, en el curso de las impugnaciones de fronteras por las que atravesó Argelia en su independencia, este país no pudo tener acceso a los documentos diplomáticos retenidos por Francia y que se relacionaban con ese problema correspondiente al período colonial [84]. Asimismo, Francia traspasó a Viet-Nam los archivos constituidos por el Gobierno Imperial antes de la conquista francesa, así como los archivos necesarios para la administración del país [85], pero retuvo la totalidad de los archivos correspondientes a su propia soberanía interior y exterior en materia diplomática, militar y política [86]. Francia parece haber seguido una política semejante respecto de sus antiguos territorios de Africa.

Gran Bretaña y Bélgica han seguido una línea de conducta análoga: « en todas partes se han transmitido los archivos locales de los territorios, a excepción de los documentos correspondientes a la soberanía exclusiva de la metrópoli » [87].

c) *Archivos situados fuera del territorio (archivos trasladados)*

17) El Relator Especial, que se remite a este respecto a sus informes anteriores, recuerda que esta cuestión es particularmente importante en esta clase de sucesión, habida cuenta de la frecuencia con que las antiguas metrópolis repatrían sus archivos. Las « Journées d'études sur les archives et l'histoire africaines », celebradas en Dakar del 1.º al 8 de octubre de 1965, han permitido evaluar el interés de la cuestión y por esta razón en el coloquio se formuló la recomendación siguiente:

Considerando las transformaciones violentas sucesivas de las estructuras políticas y administrativas de los países africanos, los participantes desean que en los casos en que un traspaso haya atentado contra los principios de la territorialidad de los archivos y la unidad de los fondos, esta situación se remedie mediante la restitución u otras medidas apropiadas [88].

18) La UNESCO también ha actuado en esta esfera. Su resolución se ha mencionado anteriormente [89]. Esta medida parece positiva porque la UNESCO interviene oportunamente en su calidad de organización internacional interesada más que ninguna otra por la preservación de los

[81] Francia, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, págs. 43 y 44.

[82] *Ibid.*, pág. 44. Hay que señalar, como ya lo hizo el Relator Especial (véanse párrs. 2 y 3 *supra*), que estos documentos conciernen también directamente a la historia del Estado de reciente independencia.

[83] C. Laroche, *loc. cit.*, pág. 130 (el autor era registrador en jefe de la sección de ultramar de los archivos nacionales franceses). [Convendría matizar ese juicio, como el Relator Especial lo señaló en la nota 82 y los párrafos 2, 3 y 13 *supra*.]

[84] El caso mencionado era tanto más lamentable cuanto que Argelia no pudo tampoco recuperar sus archivos *anteriores* a la colonización. Véase *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 171, documento A/CN.4/226, segunda parte, art. 7, párr. 37 del comentario; y *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 49, documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 18, párr. 9 del comentario.

[85] Acuerdo de 15 de junio de 1950 relativo a la partición de los archivos de Indochina.

[86] C. Laroche, *loc. cit.*, pág. 132.

[87] Francia, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, pág. 45.

[88] C. Laroche, *loc. cit.*, pág. 139.

[89] Véase *supra* art. 14, párr. 18 del comentario.

patrimonios históricos y culturales y libre de toda preocupación de amor propio nacional.

Artículo 19. — Bienes de Estado situados fuera del territorio del Estado de reciente independencia

Los bienes del Estado predecesor situados en un tercer Estado se repartirán entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia proporcionalmente a la contribución aportada a su creación por el territorio que haya pasado a ser independiente.

COMENTARIO

1) El artículo 19 de 1973 comprendía dos párrafos de los cuales el primero se refería a los bienes públicos propios del territorio independizado. Como el problema de los bienes de Estado es por el momento el único que se examina, ese párrafo 1 debe desaparecer del nuevo artículo.

2) En consecuencia, el artículo 19 se reduce al párrafo 2 del antiguo texto. Difiere de éste solamente en algunas modificaciones de redacción: al final del párrafo se leía, en el texto de 1973: « en proporción a la contribución de este último [el Estado de reciente independencia] a la creación de dichos bienes ». El que ha contribuido a la creación de dichos bienes no es el Estado recientemente independizado, sino evidentemente el *territorio* que posteriormente se independizó.

3) En cuanto al fondo, el Relator Especial se remite a sus comentarios sobre el artículo 19 de 1973 [90].

SUBSECCIÓN 3. — UNIFICACIÓN DE ESTADOS Y DISOLUCIÓN DE UNIONES

Artículo 20. — Moneda

1. La unión recibirá los activos del instituto de emisión y las reservas de oro y de divisas de cada uno de sus Estados componentes, a menos que, en virtud del grado de integración de éstos en la unión o de estipulaciones convencionales, cada Estado pueda conservar la totalidad o una parte de esos bienes de Estado.

2. En caso de disolución de la unión, los activos del instituto común de emisión y las reservas de oro y de divisas de la unión se repartirán proporcionalmente al volumen de la moneda que circule o se encuentre en el territorio de cada uno de los Estados sucesores.

COMENTARIO

1) El artícuo 20 deja de lado el problema del privilegio de emisión, por las razones indicadas reiteradamente en el presente informe [91].

2) El párrafo 1 del artículo subsana una laguna del artículo 20 de 1973. Ese párrafo prevé el caso normal en que la unión lleva consigo la unificación monetaria, lo que implica una fusión de institutos de emisión y una unificación de las reservas de oro y de divisas. Se trata de un texto sencillo que no requiere observaciones particulares.

3) El párrafo 2 se refiere al fenómeno inverso de la disolución de una unión y reproduce el párrafo correspondiente del antiguo artículo, completándolo con una referencia a las reservas de oro y de divisas y haciendo explícita la formula de repartición *pro parte* empleada en el sexto informe. El reparto de los activos del instituto común de emisión así como de las reservas de oro y de divisas deberá realizarse con toda equidad en proporción al volumen de la moneda en circulación o retenida en cada uno de los territorios de la unión que se conviertan en otros tantos Estados sucesores.

4) Esta forma de reparto se mantuvo al disolver la Federación de Rhodesia y Nyassaland [92]. Con una variante, la misma técnica ha sido nuevamente utilizada durante la disolución de la East African Currency Board, a raíz de la creación de los institutos de emisión de Tanzania, Uganda y Kenia [93]. Una vez más, el principio de un reparto de los activos en proporción al volumen de la circulación propia de cada territorio parece regir en la materia. Ocurre que en este caso ese principio responde mejor a la equidad que el sistema utilizado precedentemente en el sexto informe. En efecto, la expresión *pro parte* hace abstracción de toda consideración de orden económico, financiero e incluso geográfico para no retener sino la igualdad jurídica. Sin embargo, esa igualdad se destruiría si uno de los territorios de una unión que contribuyese más que otro a la vida económica de ella se viese después de la repartición despojado de una parte de los resultados de su capacidad.

El reparto proporcional al número de Estados interesados se realiza sobre todo en relación con los activos que no son reservas, por ejemplo los inmuebles del instituto de emisión [94].

Artículo 21. — Fondos de Estado y Tesoro

1. La unión recibirá como patrimonio los fondos de Estado y el Tesoro de cada uno de sus Estados componentes, a menos que, en virtud del grado de integración de éstos en la unión o de estipulaciones convencionales, cada Estado pueda conservar la totalidad o una parte de esos bienes.

2. En caso de disolución de la unión, los fondos y el Tesoro de la unión se repartirán equitativamente entre sus Estados componentes.

COMENTARIO

El artículo 21 corresponde al artículo 21 de 1973, al que el Relator Especial se remite respecto a sus observaciones [95].

---

[90] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 51, documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 19, párrs. 14 a 16 del comentario.

[91] Véase *supra* art. 12, párrs. 1 y ss. del comentario; y art. 16, párrs. 2 y 3 del comentario.

[92] D. P. O'Connell: *State Succession in Municipal and International Law*, vol. I (*Internal Relations*), Cambridge, University Press, 1967, pág. 196.

[93] *Ibid.*, pág. 197.

[94] Véase el Convenio de traspaso del privilegio de emisión a Malí, del 21 de julio de 1962, en M. Leduc, *Les institutions monétaires africaines*, París, Pédone, 1965, pág. 264. Véase asimismo G. Burdeau (*op. cit.*, págs. 278 a 288) que contiene además varios ejemplos relativos al reparto así como a las derogaciones convencionales registradas en la práctica.

[95] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 52, documento A/CN.4/267, cuarta parte, comentario al artículo 21.

Artículo 22. — Archivos y bibliotecas de Estado

1. Salvo que por tratado se haya dispuesto otra cosa con miras a constituir un fondo de archivos centrales comunes, los archivos y documentos de toda índole pertenecientes a un Estado que se una a otro Estado u otros Estados, así como sus bibliotecas, seguirán siendo propiedad suya.

2. En caso de disolución, los archivos centrales de la unión y sus bibliotecas se confiarán al Estado sucesor con el que guarden una relación más estrecha o se repartirán entre los Estados sucesores con arreglo a otros criterios de equidad.

COMENTARIO

1) El artículo 22 reproducido más arriba es casi idéntico al artículo 22 del sexto informe. Así pues, el Relator Especial se remite a su comentario sobre dicho artículo [96].

2) Se recordará que el principio aplicado en el caso de unificación de Estados, consistía en dejar al Estado predecesor la diposición de sus archivos, salvo estipulaciones convencionales en contrario, pues los archivos históricos, sólo a él le interesaban y los archivos administrativos únicamente eran útiles a dicho Estado. A este respecto, se agregará a los ejemplos proporcionados, un caso antiguo pero significativo: el de *la unificación de España* en los siglos XV y XVI. Esta unión se realizó de tal suerte que cada reino recibió una autonomía más o menos amplia, encarnada en órganos propios: consejos, virreinatos. En consecuencia los archivos no condujeron a una centralización. La organización actual de los archivos españoles aún se ve profundamente afectada por ello [97].

3) En caso de disolución de la unión, cada uno de los Estados sucesores recibe los archivos que se refieren a su territorio. Los archivos centrales de la unión se reparten entre los sucesores si son divisibles o se confían al Estado sucesor al que se refieren en mayor medida si son indivisibles. El Relator Especial, que ha citado el caso de los archivos islandeses, reclamados a raíz de la desaparición de la unión danesa-islandesa [98], se remite igualmente a la exposición consagrada recientemente a este problema por el Profesor Verzijl [99].

Artículo 23. — Bienes de Estado situados fuera del territorio de la unión

1. Los bienes situados fuera del territorio de la unión y pertenecientes a los Estados componentes pasarán, salvo que por tratado se haya dispuesto otra cosa, a ser propiedad de la unión.

2. En caso de disolución de la unión, los bienes de ésta situados fuera de su territorio se repartirán equitativamente entre los Estados sucesores.

COMENTARIO

El artículo 23 que antecede reproduce sin modificaciones el artículo correspondiente del sexto informe, por lo que el Relator Especial se remite a sus observaciones sobre dicho artículo [100].

[96] *Ibid.*, pág. 53.

[97] Francia, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, pág. 13.

[98] Véase *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 168, documento A/CN.4/226, segunda parte, art. 7, párr. 22 del comentario; *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 53, documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 22, párr. 5 del comentario.

[99] Véase J. H. W. Verzijl, *International law in Historical Perspective*, Leiden, Sijthoff, 1974, t. VII, pág. 153.

SUBSECCIÓN 4. — DESAPARICIÓN DE UN ESTADO POR PARTICIÓN O ABSORCIÓN

[Artículos 24 a 27.]

[Subsección suprimida.]

NOTA. — Al haber suprimido el Relator Especial de su tipología sucesoria el caso de desaparición de un Estado, los artículos 24, 25, 26 y 27 no tienen objeto.

SUBSECCIÓN 5. — SECESIÓN O SEPARACIÓN DE UNA O VARIAS PARTES DE UNO O VARIOS ESTADOS

Artículo 28. — Moneda

1. El Estado sucesor dispondrá de la moneda, de las reservas de oro y de divisas y de todos los signos monetarios puestos en circulación o almacenados por el Estado predecesor en el territorio separado y adscritos a éste.

2. El Estado sucesor dispondrá de los activos del instituto de emisión proporcionalmente al volumen de la moneda que circule o se encuentre en el territorio separado.

COMENTARIO

1) Por las razones ya expuestas a propósito de otros tipos de sucesión de Estados (artículos 12, 16 y 20), no se trata del problema del privilegio de emisión en el marco del presente artículo.

2) Este artículo se aproxima bastante al artículo 16, relativo a la moneda en los territorios de reciente independencia. Se asemeja igualmente al artículo 12, relativo a la moneda en los casos de traspaso de territorio. Esta similitud permitirá fácilmente a la Comisión reagrupar, llegado el momento, en una norma única las diversas disposiciones relativas a los problemas de la moneda según cada tipo de sucesión.

3) Por lo tanto, el Relator Especial se remite por razones de comodidad a sus observaciones sobre los artículos 12 y 16 que figuran tanto en su sexto informe [101] como en el presente, al menos por las consideraciones de carácter general que son tan válidas para el artículo examinado más arriba como para los otros dos textos citados.

Artículo 29. — Fondos de Estado y Tesoro

1. Los fondos líquidos o invertidos que el Estado predecesor hubiere adscrito al territorio separado pasarán al Estado sucesor.

2. Los activos y haberes del Tesoro que el Estado predecesor hubiere adscrito al territorio separado pasarán al Estado sucesor.

COMENTARIO

1) El antiguo artículo 29 de 1973 decía lo siguiente:

1. Sea cual fuere su ubicación geográfica, los fondos públicos y el Tesoro propios del territorio disgregado no se verán afectados por el cambio de soberanía.

[100] *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 53 y 54, documento A/CN.4/267, cuarta parte, art. 23, comentario.

[101] *Ibid.*, págs. 33 y 44.

2. El patrimonio del Estado —los fondos públicos y los haberes del Tesoro— se repartirá entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, teniendo debida cuenta de los criterios de viabilidad de cada uno de los Estados.

2) El párrafo 1 se refiere a los bienes *propios* del territorio disgregado y debe por lo tanto ser suprimido puesto que aquí nos referimos solamente a los bienes de Estado. En cuanto al párrafo 2, éste se sitúa esencialmente en la perspectiva de una separación de territorio pacífica, que sucede con el consentimiento del Estado predecesor y permite un reparto equitativo de los fondos del Estado y de la Tesorería. Se trata de una situación rara como lo prueba el reciente ejemplo de Bangladesh.

3) Esa es la razón de que el Relator Especial, tras haber vacilado mucho, prefiera proponer un nuevo artículo, inspirado directamente en el artículo 17 relativo al caso de los Estados de reciente independencia, que es el más semejante al de la secesión o separación. Así pues, el Relator Especial propone una solución más modesta, que equivale a decir que los fondos y el Tesoro situados en el territorio objeto de la secesión se vierten a él y que no puede pretender obtener más, desde un punto de vista realista, en especial su parte de los fondos del Tesoro central. En cuanto al presente artículo 29, como, por lo demás, en relación con el artículo 17, la Comisión de Derecho Internacional dirá si se puede ir más lejos en la búsqueda de una solución equitativa y viable para cada una de las partes que se separan.

4) Como en el caso del artículo 17, la Comisión podrá combinar los dos párrafos del presente artículo 29 en uno solo que establecerá que « los fondos, líquidos o invertidos, y los activos y haberes del Tesoro, todos ellos adscritas por el Estado predecesor al territorio separado, pasarán al Estado sucesor ».

Artículo 30. — Archivos de Estado

1. Sea cual fuere el lugar donde se hallen situados, los archivos y documentos de Estado de toda índole directamente relacionados con un territorio que se haya separado para constituirse en Estado distinto pasarán a este Estado.

2. El Estado sucesor no se negará a entregar al Estado predecesor o a todo tercer Estado interesado, a petición suya y a sus expensas, copias de esa documentación, salvo que a ello se opongan razones de seguridad o de soberanía.

COMENTARIO

1) El artículo que precede se asemeja al artículo 30 del sexto informe [102]. Sin embargo, del párrafo 1 se ha suprimido el caso de los activos « pertenecientes a tal territorio »; no se trata en este caso de bienes de Estado, sino de bienes propios al territorio y su destino es claro. Por las mismas razones, el Relator Especial no se ha referido a las « bibliotecas públicas de éste » (lo que le ha hecho modificar el título y el párrafo 1 del mismo artículo).

2) El párrafo 2 del artículo corresponde, salvo algunas modificaciones de estilo, al párrafo 2 del artículo 30 del sexto informe.

[102] *Ibid.*, págs. 57 y 58, art. 30 y comentario.

Artículo 31. — Bienes situados fuera del territorio separado

Los bienes del Estado predecesor situados en un tercer Estado pasarán a ser propiedad del Estado sucesor en la proporción en que el territorio separado haya contribuido a la creación de esos bienes.

COMENTARIO

Se ha suprimido el primer párrafo del artículo 31 de 1973 que se refería a los bienes propios del territorio disgregado. El Relator Especial se remite en cuanto al resto a su comentario sobre el antiguo artículo [103].

Conclusión

17. Con este artículo 31, el Relator Especial finaliza su estudio de la *sucesión de Estados en materia de bienes de Estado*. Las demás categorías de bienes públicos (bienes propios del territorio al que se refiere la sucesión de Estados, bienes de los establecimientos públicos, de las colectividades territoriales y de las fundaciones), y que constituyen el objeto de los artículos 32 a 40 en el sexto informe del Relator Especial, serán estudiados más adelante por la Comisión de Derecho Internacional si tiene tiempo para ello. En consecuencia el Relator Especial sólo propone a la Comisión para su examen los proyectos de artículos 1 a 31 relativos a la sucesión de Estados en lo que respecta a los bienes de Estado. Habiendo aprobado con carácter provisional los artículos 1 a 8 durante su 25.º período de sesiones, resta a la Comisión examinar los artículos 9 a 31, así como los artículos X, Y y Z intercalados a continuación del artículo 11 al final de las disposiciones generales, y que se refieren a los problemas de los *bienes de un tercer Estado*.

18. A medida que la Comisión avance en el examen de esos artículos, podrá reducir su número combinando varios artículos y consagrando uno solo a cada materia (moneda, fondos de Estado y del Tesoro, archivos de Estado, bienes situados fuera del territorio).

19. Finalizada esta primera parte consagrada a los bienes de Estado, el Relator Especial considera que antes de examinar las demás categorías de bienes públicos, la Comisión debería dedicarse al estudio de las *deudas públicas*. Para establecer un paralelismo en el enfoque, el Relator Especial espera consagrar su próximo informe a las *deudas de Estado*. De este modo, al examen de la primera parte *(Sucesión de Estados en materia de bienes de Estado)* seguirá inmediatamente el estudio de una segunda parte, relativa a la *sucesión de Estados en lo que respecta a las deudas de Estado*.

20. Habida cuenta de la amplitud y complejidad del ámbito de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas a los tratados, así como de la demora en el estudio de este tema por la Comisión de Derecho Internacional a causa de lo recargado de su programa, *el Relator Especial se propone por consiguiente limitarse al examen de los bienes de Estado e inmediatamente después al estudio de las deudas de Estado*. La Comisión examinará más adelante, si tiene tiempo para ello, las demás categorías de bienes públicos y de deudas públicas.

[103] *Ibid.*, págs. 58 y 59, art. 31, párrs. 5 a 9 del comentario.

CLÁUSULA DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA

[Tema 6 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/280

Quinto informe sobre la cláusula de la nación más favorecida, por el Sr. Endre Ustor, Relator Especial

***Proyecto de artículos, con comentarios* (continuación*)**

[*Original: inglés*]
[*26 de abril de 1974*]

ÍNDICE

	Página
Abreviaturas	117
Artículo 6 *bis*. Efectos de una cláusula incondicional de la nación más favorecida	118
Artículo 6 *ter*. Efectos de una cláusula condicional de la nación más favorecida con reciprocidad material	118
Comentario a los artículos 6 *bis* y 6 *ter*	118
Artículo 6 *quater*. Observancia de las leyes y reglamentos del Estado concedente	121
Comentario	121
Artículo 7 *bis*. Ambito de aplicación de la cláusula de la nación más favorecida respecto de las personas y las cosas	122
Comentario	122
Artículo 9. Cláusula de trato nacional	124
Artículo 10. Trato nacional	124
Comentario a los artículos 9 y 10	124
Artículo 10 *bis*. Trato nacional en los Estados federales	126
Comentario	126
Artículo 11. Efectos de una cláusula incondicional de trato nacional	126
Artículo 12. Efectos de una cláusula de trato nacional con la condición de reciprocidad material	126
Comentario a los artículos 11 y 12	127
Artículo 13. Derecho del Estado beneficiario a recibir trato nacional en virtud de la cláusula de la nación más favorecida	127
Comentario	127
Artículo 14. Acumulación de trato nacional y trato de la nación más favorecida	129
Comentario	129
Artículo 15. Comienzo de la efectividad de una cláusula de la nación más favorecida	130
Comentario	130
Artículo 16. Terminación o suspensión de la efectividad de una cláusula de la nación más favorecida	133
Comentario	133

ABREVIATURAS

CIJ	Corte Internacional de Justicia
C.I.J. Recueil	CIJ, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

* El texto de los artículos 1 a 8 figura en los informes tercero y cuarto.

Artículo 6 bis. — *Efectos de una cláusula incondicional de la nación más favorecida*

1. En virtud de una cláusula incondicional de la nación más favorecida, el Estado beneficiario adquiere el derecho a recibir un trato no menos favorable que el otorgado por el Estado concedente a un tercer Estado, sin la obligación de otorgar el mismo trato al Estado concedente.

2. El párrafo 1 se aplicará independientemente de que el trato correspondiente haya sido concedido por el Estado concedente a un tercer Estado gratuitamente, con sujeción a reciprocidad material o mediante cualquier otra compensación.

Artículo 6 ter. — *Efectos de una cláusula condicional de la nación más favorecida con reciprocidad material*

1. En virtud de una cláusula condicional de la nación más favorecida con reciprocidad material, el Estado beneficiario adquiere el derecho a recibir un trato no menos favorable que el otorgado por el Estado concedente a un tercer Estado con la sola condición de otorgar el mismo trato al Estado concedente.

2. El párrafo 1 se aplicará independientemente de que el trato correspondiente haya sido concedido por el Estado contratante a un tercer Estado gratuitamente, con sujeción a reciprocidad material o mediante cualquier otra compensación.

COMENTARIO A LOS ARTÍCULOS 6 *bis* Y 6 *ter*

1) Los artículos 6 *bis* y 6 *ter* precisan la norma propuesta en el artículo 6 [1]. En caso de ser aprobados, el texto del artículo 6 podría reducirse a su primera frase: « Excepto cuando, en los casos adecuados, se concede el trato de la nación más favorecida con la condición de reciprocidad material, la cláusula de la nación más favorecida es incondicional ».

2) El artículo 6 establece en primer lugar una presunción simple que dimana claramente de las normas generales de interpretación, pero también expresa implícitamente que, a los efectos de la codificación de las normas vigentes de derecho internacional relativas a la cláusula, sólo hay que tratar dos tipos de cláusula: la incondicional y la que entraña la condición de que el Estado beneficiario puede reclamar los beneficios otorgados por el Estado concedente a un tercer Estado solamente si aquél (el Estado beneficiario) corresponde con el mismo trato, es decir, otorga los mismos favores al Estado concedente (reciprocidad material) [2].

3) La finalidad del artículo 6 *bis* es aclarar el funcionamiento de una cláusula incondicional de la nación más favorecida. Esta aclaración es útil también ya que la definición no es muy sencilla. De hecho, la promesa de otorgar el trato más favorecido en la mayoría de los casos es bilateral o multilateral. Por lo tanto, está vinculada a una concesión recíproca. No obstante, la promesa de conceder el trato de la nación más favorecida no es condicional por el mero hecho de que vaya aparejada con una contrapromesa del Estado beneficiario de otorgar al Estado concedente los mismos beneficios según el régimen de la nación más favorecida, por ejemplo mediante el establecimiento de una reciprocidad formal. Lo que hace condicional (condicional con reciprocidad material) una cláusula de la nación más favorecida es la vinculación de las promesas recíprocas de trato de la nación más favorecida con la condición de que tal trato sólo se conceda en caso de que los Estados beneficiarios respectivos se otorguen el mismo trato no sólo formalmente sino también materialmente, es decir, que se concedan recíprocamente (a sus nacionales respectivos, etc.) los mismos favores que (sus nacionales, etc.) esperan recibir del otro Estado. Lo que se promete y lo que se espera en virtud de una cláusula incondicional es el mismo trato en relación con el trato concedido a otros. En el caso de una cláusula condicional con reciprocidad material, la promesa del Estado concedente es también otorgar determinado trato al mismo nivel que lo concede a cualquier otro tercer Estado pero a condición de que el Estado concedente (sus nacionales, etc.) reciba materialmente los mismos favores del Estado beneficiario que este último (sus nacionales, etc.) espera recibir del Estado concedente.

4) El artículo 6 *bis*, como los demás artículos, se basa en el supuesto de que en todas las cláusulas de la nación más favorecida de los tratados —excepto en las concesiones unilaterales que son relativamente raras— cada parte es al mismo tiempo Estado concedente y Estado beneficiario, es decir, que en el caso de un tratado bilateral hay por lo menos dos promesas recíprocas [3]. De ello se deduce que en el caso de una cláusula bilateral, la concesión del trato de la nación más favorecida incondicional a cambio de una promesa de hacer a la vez una concesión análoga, no se considera una « condición » en este contexto, aunque pueda realmente tener tal efecto. (Si se retira la concesión, puede rescindirse la concesión recíproca como represalia.) Una cláusula es condicional solamente si la promesa de conceder el trato de la nación más favorecida está vinculada a alguna otra condición distinta de una contrapromesa de conceder el trato (incondicional) de la nación más favorecida. Esta otra condición puede ser en principio cualquier cosa, cualquier acto o concesión (prestación) por parte del Estado beneficiario. No obstante, en la práctica la condición a que está vinculada la promesa es que el Estado beneficiario otorgue al Estado concedente un trato substancialmente idéntico o análogo. Por lo tanto, el párrafo 1 del artículo 6 *bis* puede no ser satisfactorio desde el punto de vista de los principios. Desde este punto de vista sería mejor sustituir la última frase « sin la obligación de otorgar el mismo trato [...] » por las palabras « sin condición alguna ». No obstante, para evitar una norma que adolezca del defecto de una definición *idem per idem* y por consideraciones prácticas [4], el Relator Especial decidió presentar provisionalmente el texto tal como figura en el párrafo 1 del artículo 6 *bis*.

5) No sólo las cláusulas sino también los favores otorgados por el Estado concedente a terceros Estados pueden clasificarse en forma semejante, es decir: pueden concederse unilateralmente de manera gratuita —al menos en teoría— o a cambio de alguna compensación. Por ejemplo, el Estado X reduce sus aranceles sobre las naran-

[1] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 97, documento A/CN.4/266.

[2] *Ibid.*, págs. 99 y ss., párrs. 11 a 17 y 21 del comentario al artículo 6.

[3] *Ibid.*, pág. 219, documento A/9010/Rev./1, cap. IV, B, párr. 4 del comentario al artículo 2.

[4] Véase párr. 2 *supra*.

jas importadas del Estado Y a cambio de una reducción arancelaria por el Estado Y respecto de los productos textiles importados del Estado X. Si el Estado X ha prometido otorgar el trato de la nación más favorecida al Estado A, debe aplicar el mismo tipo reducido de arancel sobre las naranjas importadas de este Estado que el concedido al Estado Y y no tiene derecho a reclamar del Estado A, a cambio de ello, una reducción de sus aranceles sobre los productos textiles ni ninguna otra concesión.

6) En el acuerdo entre el Estado X (el Estado concedente) y el Estado Y (tercer Estado) descrito precedentemente, la reducción arancelaria recíproca sobre naranjas y productos textiles puede desde luego considerarse material, en el sentido de que puede basarse en un cálculo preciso de las ventajas mutuas que en su virtud corresponden a cada parte. No obstante, ésta no es la estipulación de reciprocidad material tal como se entiende a los efectos del presente informe. Para explicar esta noción tenemos que apartarnos de la esfera del comercio y de los derechos aduaneros en la que la perfecta identidad de las concesiones mutuas es relativamente rara, ya que dos Estados contratantes rara vez exportan e importan los mismos bienes o productos de uno a otro. La reciprocidad material o efectiva *(réciprocité trait pour trait)*, recordamos al lector, aparece en los tratados sobre inmunidades y funciones consulares, sobre cuestiones de derecho internacional privado, sobre establecimientos, etc. En estos casos las partes contratantes se conceden recíprocamente la misma inmunidad para sus nacionales, las mismas facilidades en cuanto al acceso a los tribunales y la misma exención de depositar una *cautio judicatum solvi*, etc.

7) Vistos desde este ángulo y simplificados para los efectos presentes, los posibles casos que hay que abordar se dividen en las cuatro categorías siguientes:

a) Cláusula incondicional de la nación más favorecida y favores concedidos a un tercer Estado no sujetos a una condición de reciprocidad material ni a cualquier otro tipo de compensación;

b) Cláusula incondicional de la nación más favorecida y favores concedidos a un tercer Estado con la condición de una reciprocidad efectiva u otra compensación;

c) Cláusula de la nación más favorecida con la condición de reciprocidad material y favores concedidos a un tercer Estado no sujetos a la condición de reciprocidad material o a cualquier otra compensación;

d) Cláusula de la nación más favorecida según lo expuesto en el apartado *c* y favores concedidos a un tercer Estado con la condición de reciprocidad material o cualquier otra compensación.

En el artículo 6 *bis* se tratan los casos *a* y *b*, y en el artículo 6 *ter*, los casos *c* y *d*.

8) La situación es relativamente sencilla si en el caso de una cláusula incondicional de la nación más favorecida los favores de que se trata, es decir, los otorgados por el Estado concedente a un tercer Estado, no van acompañados de la condición de reciprocidad material (caso *a*). En caso contrario, se plantea la cuestión siguiente: una cláusula incondicional de la nación más favorecida ¿dará derecho a los beneficios concedidos con sujeción a reciprocidad material sin compensación? En otras palabras, ¿puede el Estado beneficiario de una cláusula incondicional de la nación más favorecida reclamar los favores otorgados por el Estado concedente a un tercer Estado con sujeción a reciprocidad material, aun cuando el propio Estado beneficiario no otorgue reciprocidad material al Estado concedente por los favores que reclama?

9) La práctica respecto de la cuestión que se acaba de plantear es contradictoria. En algunos casos, los tribunales llegaron a conclusiones diferentes de la propuesta en el artículo 6 *bis*. Así, por ejemplo, la Corte Suprema de la Argentina rechazó en 1919 una apelación contra un fallo del Tribunal Superior de Santa Fe y declaró:

> [...] que ni la invocación que el recurrente hace de las facultades concedidas a los cónsules por los tratados celebrados con Gran Bretaña en 1825 (art. 13) y con el Reino de Prusia y los Estados del *Zollverein* alemán en 1857 (art. 9) y que considera extensivas a los cónsules del Reino de Italia en virtud de la cláusula de la nación más favorecida incorporada a las convenciones con dicho Reino, ni el precedente, aun cuando lo fuere, modificaría la solución del punto federal cuestionado. Lo primero, porque tratándose de concesiones otorgadas bajo la condición de reciprocidad, habría sido necesario demostrar que el Gobierno italiano las acordaba o estaba dispuesto a acordarlas a los cónsules argentinos [...] [5].

10) En 1922 un tribunal alemán rechazó la apelación de un demandante francés contra la orden de depositar la caución para costas en juicio respecto de una demanda entablada por él contra un súbdito alemán. El artículo 110 del Código de Procedimiento Civil de Alemania establecía que los extranjeros que comparecieran como demandantes ante tribunales alemanes debían hacer un depósito para garantizar el pago de las costas, a petición del demandado. Esta disposición no se aplicaba a los extranjeros cuyo propio Estado no exigiera la fianza de costas a los alemanes que comparecieran como demandantes. En el artículo 291 (I) del Tratado de Versalles, Alemania se obligó « a asegurar a las Potencias Aliadas y Asociadas y a los funcionarios y nacionales de dichas Potencias el disfrute de todos los derechos y ventajas de cualquier clase que la misma haya concedido a Austria, Hungría, Bulgaria o Turquía o a los funcionarios y nacionales de estos Estados, por medio de tratados, convenios o acuerdos negociados antes del 1.º de agosto de 1914, por todo el tiempo que los referidos tratados, convenciones o acuerdos permanezcan en vigor ».

Entre Alemania y Bulgaria existía un tratado que preveía la exención con reciprocidad, de la obligación de afianzar las costas. En una nota, transmitida a Alemania en abril de 1921, el Gobierno de Francia informó al Gobierno de Alemania de que deseaba que se le aplicaran las disposiciones pertinentes de este tratado. El demandante no probó que en Francia los ciudadanos alemanes estuvieran exentos de afianzar las costas en las acciones incoadas contra ciudadanos franceses. El Tribunal Superior de Distrito sostuvo que debía desestimarse la demanda. El artículo 291 del Tratado de Versalles no obligaba a Alemania a conceder a los ciudadanos franceses mayores privilegios que los concedidos a los súbditos de la antigua Potencia Central. El Tratado con Bulgaria se basaba en la reciprocidad. Como Francia no concedía tal trato recíproco, sus ciudadanos no tenían derecho a una exención de la obligación de afianzar las costas [6].

[5] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 118, documento A/CN.4/269, nota 2.

[6] *Ibid.*, pág. 130, documento A/CN.4/269, párrs. 24 y 25.

11) La práctica de los tribunales franceses parece diferir de los fallos argentino y alemán antes citados. El ejemplo siguiente, aunque caracterizado por referencias a la legislación interna de Francia, revela la actitud francesa ante el problema que se examina.

En 1917, los hermanos Betsou, súbditos griegos, arrendaron ciertos locales en París para uso comercial. El contrato de arrendamiento expiraba en 1926. Los arrendadores se negaron a renovar el contrato, por lo cual los demandantes pidieron 200.000 francos de indemnización por el desahucio. Su reclamación se basaba en las disposiciones de la ley de 30 de junio de 1926, que concedía ciertos privilegios a quienes realizaran actividades comerciales. En apoyo de su invocación de los privilegios de esa ley, a pesar de su nacionalidad extranjera, citaron la convención franco-griega de 8 de septiembre de 1926 y, mediante la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, el tratado franco-danés de 9 de febrero de 1910, siendo en este caso Dinamarca la nación más favorecida. El artículo 19 de la ley de 1926 disponía que los extranjeros tendrían derecho a sus privilegios solamente en caso de reciprocidad. El Tribunal Civil del Sena falló en favor de los demandantes y dijo que, en virtud de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, los súbditos griegos gozaban en Francia de los mismos privilegios en el comercio y la industria que los súbditos daneses. El tratado franco-danés estipulaba que, en el ejercicio de sus actividades comerciales, los daneses gozarían de todos los privilegios otorgados a los nacionales franceses por la legislación posterior. La ley de 30 de junio de 1926 confería sin lugar a dudas privilegios a quienes realizaban actividades mercantiles. Aunque los términos del artículo 19 de esta ley requerían reciprocidad en la legislación como norma absoluta e imperativa, y aunque no había legislación sobre la propiedad comercial en Dinamarca, el derecho francés debía interpretarse en conformidad con el tratado franco-danés. Los súbditos daneses no podían ser privados de sus derechos y privilegios por la legislación francesa posterior. El Tribunal declaró:

> Una convención entre naciones, como un contrato entre particulares, es un compromiso recíproco que debe cumplirse por ambas partes mientras no se denuncie el tratado o se reemplace por un nuevo tratado que limite los efectos del contrato original.

El Tribunal de Apelación de París, al revocar la decisión del Tribunal del Sena, dijo que los hermanos Betsou no podían invocar un derecho a la renovación del contrato. La ley de 30 de 1926 mostraba claramente que consideraba el derecho de propiedad comercial como « un derecho civil *stricto sensu* », es decir, como derecho sujeto a la disposición del artículo 11 del Código Civil, que hacía que el goce de derechos por extranjeros dependiera del trato recíproco concedido a los ciudadanos franceses en el extranjero. En el tratado franco-danés se había indicado que los nacionales de los dos Estados sólo gozarían de los derechos y privilegios estipulados en la medida en que tales derechos y privilegios fueran compatibles con la legislación existente de los dos Estados, y la legislación danesa no reconocía los derechos de los extranjeros a tener propiedad comercial en Dinamarca [7].

12) Un importante autor francés considera justificada la solución del tribunal inferior, el Tribunal Civil del Sena. Según este autor, la reciprocidad (ya se trate del artículo 11 del Código Civil o de la resultante de una cláusula de reciprocidad) es de carácter concreto. Por el contrario, la cláusula de la nación más favorecida, cuando es bilateral, establece una especie de reciprocidad abstracta [8].

13) Un argumento convincente para la solución propuesta en el artículo 6 *bis* se encuentra en un fallo griego cuyo texto fue consignado como sigue:

El convenio de establecimiento y protección judicial concertado entre Grecia y Suiza el 1.º de diciembre de 1927 dispone en su artículo 9 que

> en ningún caso se impondrán a los nacionales de una de las Partes Contratantes, en el territorio de la otra Parte Contratante, gravámenes, aranceles aduaneros, impuestos, derechos o contribuciones de cualquier naturaleza distintos o mayores de los que se imponen o se impongan en el futuro a los súbditos de la nación más favorecida.

El artículo 11, que se refiere a empresas comerciales, industriales, agrícolas o financieras, debidamente constituidas de conformidad con las leyes de una de las Partes Contratantes y que tengan su sede en su territorio, dispone que estas empresas

> gozarán, en todos los aspectos, de los beneficios otorgados por la cláusula de la nación más favorecida a empresas similares y, en particular, no estarán sujetas al pago de ninguna contribución o carga fiscal de cualquier naturaleza o denominación, distinta o mayor de las que se imponen o se impongan en el futuro a las empresas de la nación más favorecida.

El demandante, en este caso una empresa suiza cuya casa matriz estaba situada en Ginebra, reclamó la exención del impuesto sobre la renta, invocando en apoyo de esa pretensión el convenio anglo-griego de 1936 para la exención recíproca del pago de impuestos sobre la renta sobre ciertos beneficios o ganancias obtenidos de una agencia. De conformidad con este convenio, los beneficios o ganancias devengados en Grecia por una persona residente en el Reino Unido, o una sociedad comercial cuyos negocios se administran y controlan en el Reino Unido, estaban exentos del pago de impuestos sobre la renta, a reserva de reciprocidad. Se sostuvo que el demandante tenía derecho a la exención fiscal. Se dijo:

> Considerando que, especialmente en los tratados económicos, la cláusula de la nación más favorecida tiene por objeto prevenir el peligro de que la situación de los súbditos de los Estados contratantes llegue a ser desventajosa en comparación con la de los súbditos de otros Estados en el plano de la competencia económica internacional. Gracias al mecanismo de esta cláusula cada uno de los Estados contratantes concede por una parte al otro las ventajas ya otorgadas a un tercer Estado y, por otra parte, asume la obligación de concederle todas las ventajas que otorgue en el futuro a un tercer Estado durante la duración del tratado. La adquisición de esta última ventaja por parte del beneficiario de la cláusula se produce —siempre que no se haya estipulado lo contrario en el acuerdo— *ipso jure*, sin obligación alguna para él de otorgar una contrapartida adicional, incluso si las concesiones hechas en beneficio del tercer Estado no son unilaterales sino que están sujetas a la condición de reciprocidad. Interpretada con este espíritu, la cláusula asegura la realización del objetivo con el que se instituyó, a saber, la asimilación en cada uno de

[7] *Ibid.*, pág. 131, documento A/CN.4/269, párrs. 28 a 30.

[8] P. Level, « Clause de la nation la plus favorisée », en *Encyclopédie Dalloz — Droit international*, París, Dalloz, 1968, tomo I, pág. 338.

los Estados, en cuanto a las cuestiones que abarca la cláusula, de los súbditos o empresas del otro Estado a los súbditos o empresas de un tercer país favorecido.

Considerando que en este caso la cláusula de la nación más favorecida contenida en el convenio greco-helvético se estipuló en forma pura y simple, sin restricciones ni condiciones onerosas, y que como tal da a las empresas suizas que trabajan en Grecia el derecho a la exención fiscal en las condiciones en que la misma exención se concede a las empresas británicas, aun si las empresas griegas no disfrutan en Suiza del favor de que gozan en Gran Bretaña. En consecuencia, la resolución impugnada [...] debe por tanto anularse [...] [9].

14) El artículo 6 *ter* no necesita una larga explicación. Este artículo aclara simplemente el funcionamiento de la cláusula condicional con reciprocidad material sin entrar en un examen detallado de las dificultades de interpretación que plantea [10]. En cuanto al párrafo 2 del artículo, se considera que de lo anterior se desprende que, desde el punto de vista del funcionamiento de una cláusula sujeta a la condición de reciprocidad material, no hace tampoco al caso que el favor otorgado por el Estado concedente al tercer Estado se otorgue o no a cambio de reciprocidad material.

Artículo 6 quater. — *Observancia de las leyes y reglamentos del Estado concedente*

Sin perjuicio del derecho al trato de la nación más favorecida adquirido por el Estado beneficiario de conformidad con una cláusula de la nación más favorecida, las personas y cosas que gocen de los beneficios derivados de ese trato estarán sometidos a las leyes y reglamentos del Estado concedente.

COMENTARIO

1) Una cláusula incondicional de la nación más favorecida da derecho al Estado beneficiario al ejercicio o el disfrute de los derechos previstos en la cláusula, sin compensación ni condiciones. Estos derechos los ejercen o disfrutan, normalmente, los nacionales, buques, productos, etc., del Estado beneficiario. La expresión « ni condiciones » en este contexto quiere decir que el derecho del Estado beneficiario y el derecho de sus nacionales, buques, productos, etc., derivados de aquél no pueden hacerse depender del derecho ejercido o disfrutado por el Estado concedente (sus nacionales, buques, productos, etc.) en el Estado beneficiario. Sin embargo, el elemento de incondicionalidad no puede ampliarse hasta el extremo de eximir al Estado beneficiario, es decir, sus nacionales, buques, productos, etc., del deber de respetar las leyes y reglamentos internos del Estado concedente y cumplirlos en la misma medida en que dicho cumplimiento se espera y se exige de un tercer Estado, es decir, de sus nacionales, productos, etc.

2) El siguiente asunto, de reciente data, fallado por el Tribunal de Casación francés, aclara totalmente la idea básica del artículo 6 *quater*.

El apelante, ciudadano italiano, fue condenado en virtud del artículo 1 del Decreto-ley del 12 de noviembre de 1938 por no haber obtenido, como extranjero, un permiso para ejercer el comercio. Sostuvo que no tenía necesidad de poseer un permiso para ejercer el comercio porque, en virtud de de la cláusula de la nación más favorecida contenida en el acuerdo franco-italiano del 17 de mayo de 1946, tenía derecho a prevalerse del convenio franco-español del 7 de enero de 1862, que daba a los ciudadanos españoles el derecho a ejercer sus actividades comerciales en Francia. El fiscal adujo que el convenio franco-español no eximía a los ciudadanos españoles del requisito de obtener un permiso para ejercer el comercio, y que una carta del Ministro francés de Relaciones Exteriores de fecha 15 de abril de 1957, en que se manifestaba que los extranjeros con derecho a prevalerse de tratados que conferían el derecho a ejercer el comercio en Francia no estaban exentos del requisito de obtener permiso para ejercer el comercio, era obligatoria ante los tribunales. La apelación fue denegada. El Tribunal declaró:

El fallo contra el que se apela, teniendo en cuenta la carta del Ministro de Relaciones Exteriores del 15 de abril de 1957, concluye que el ejercicio del derecho a ejercer el comercio en Francia que se concede a los extranjeros por acuerdos internacionales no exime a los extranjeros de satisfacer los requisitos necesarios — y suficientes — a saber, estar en posesión de un permiso para ejercer el comercio, y que esto se aplica en particular a los nacionales italianos en virtud del acuerdo franco-italiano del 17 de mayo de 1946.

El fallo contra el que se apela llega así a la decisión correcta, sin violar ninguna de las disposiciones que se mencionan en la notificación de la apelación.

Aunque los acuerdos internacionales sólo pueden ser interpretados por las partes contratantes, su interpretación en lo que concierne a Francia está dentro de la competencia del Gobierno francés, que es el único con derecho a establecer el significado y el alcance de un documento diplomático. El acuerdo franco-italiano del 17 de mayo de 1946 dispone que los nacionales italianos tienen derecho a beneficiarse de la cláusula de la nación más favorecida, y el tratado del 7 de enero de 1862 entre Francia y España, en que se basa el apelante y que se aplica a los nacionales italianos con respecto al ejercicio de actividades comerciales debe, de conformidad con la interpretación dada por el Ministro de Relaciones Exteriores, entenderse como sigue: aunque las disposiciones aplicables a los extranjeros no deben, si no se desea violar las disposiciones de los acuerdos internacionales, dar como resultado una restricción en el disfrute de los derechos que el tratado confiere a los nacionales españoles, el deber impuesto a un comerciante español de estar en posesión de un permiso especial para ejercer el comercio no afecta el disfrute de esos derechos sino sólo las condiciones de su ejercicio. Estar en posesión de un permiso para ejercer el comercio es por eso una condición necesaria y suficiente, que debe satisfacerse para que un extranjero pueda disfrutar de los derechos que se conceden a los nacionales franceses [11].

3) En algunos casos, la propia cláusula hace referencia a las leyes del Estado concedente y prevé expresamente que los derechos que otorga dicha cláusula deberán ejercerse « de conformidad con las leyes » de ese Estado. A todo ello hace referencia el siguiente caso:

El causante, en el momento de su muerte, tenía residencia en el Estado de Nueva York. Falleció intestado. Era ciudadano y súbdito del Reino de Italia y todos sus parientes más próximos residían en Italia. No tenía parientes cercanos que residieran en el Estado de Nueva York y en la demanda se manifestó que no había acreedores. El

[9] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 140 y 141, documento A/CN.4/269, párrs. 58 y 59.

[10] *Ibid.*, pág. 100, documento A/CN.4/266, párr. 16 del comentario al art. 6 y H. Batiffol, *Droit international privé*, 4.ª ed., París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1967, págs. 213 a 216.

[11] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 142, documento A/CN.4/269, párr. 63.

demandante era el Cónsul General del Reino de Italia. El administrador público no compareció pese a haber sido debidamente citado. El demandante pidió el derecho a la administración sin tener que dar caución y con preferencia al administrador público y basó su petición en las disposiciones previstas en el tratado consular de 1878 concertado entre los Estados Unidos e Italia. Se le concedió la facultad de administrar. El Tribunal dijo:

Reconociendo que, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida prevista en el tratado con Italia relativo a los derechos, prerrogativas, inmunidades y privilegios de los cónsules, la estipulación que figura en el tratado con la República Argentina [12] de 27 de julio de 1853 pasa a formar parte del tratado con Italia, no ve en esa estipulación justificación alguna para la conclusión pedida. El derecho a intervenir « con arreglo a las leyes» del Estado de Nueva York es distinto del derecho a dejar de lado las leyes del Estado y privar del derecho y la obligación de administrar bienes a un persona que, según esas leyes, es el funcionario encargado de la administración de la herencia de personas que tengan su domicilio en este Estado y no tengan parientes cercanos en la jurisdicción. Y, cuando las leyes del Estado exigen que el Administrador dé una caución, que se determinará según el valor de los bienes, ninguna norma del tratado exime al Cónsul de ese requisito aduciendo simplemente, en definitiva, que no tiene conocimiento de la existencia de ninguna deuda. [...] En consecuencia, se puede conceder la facultad de administrar al demandante, si este da la caución usual, pero así se hace en cumplimiento de nuestro derecho interno y debido a que el administrador público se ha negado a actuar [13].

4) En otros casos, la obligación de respetar las leyes internas del Estado concedente se establece en una disposición del tratado que contiene la cláusula de la nación más favorecida. Así, por ejemplo, el acuerdo comercial a largo plazo entre la Unión Soviética y la República Arabe Unida, de 23 de julio de 1962, contenía la siguiente disposición (art. 6):

La circulación de mercaderías entre la URSS y la República Arabe Unida se realizará de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo y con las leyes y reglamentos relativos a la importación en vigor en ambos países, siempre y cuando estas leyes y reglamentos se apliquen a todos los países [14].

5) Un autor alemán expresa la norma propuesta en el artículo 6 *quater* de esta forma:

Las condiciones relacionadas con la concesión de un determinado tipo de trato más favorable exigido con arreglo a la cláusula de la nación más favorecida no deben confundirse con la forma condicional de la cláusula de la nación más favorecida. No se trata aquí del trato recíproco en el sentido de la forma condicional de la cláusula de la nación más favorecida, sino de los requisitos relativos al contenido de hecho del trato más favorable (por ejemplo, un certificado de aptitud como requisito para autorizar a un extranjero a ejercer un oficio determinado; certificados de origen o de análisis a los efectos de demostrar el origen de la clasificación arancelaria de mercaderías). No obstante, esos requisitos de hecho han de estar objetivamente relacionados con el privilegio que se conceda y no se utilizarán con fines de discriminación oculta [15].

La última frase de la cita hace hincapié en el requisito de la buena fe. Naturalmente, tal requisito no se limita únicamente a esta situación particular.

6) Aunque los comentarios y la jurisprudencia se refieren a casos de cláusulas incondicionales de la nación más favorecida, resulta evidente que la norma propuesta se aplica también a los casos en los que la cláusula de la nación más favorecida entraña el requisito de la reciprocidad material. Por lo tanto, la norma propuesta tiene carácter general y no establece diferencias entre los dos tipos de cláusulas.

7) La norma propuesta en el artículo 6 *quater* guarda una cierta relación con el artículo 41 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas [16], el artículo 55 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares [17] y el artículo 47 de la Convención sobre las Misiones Especiales [18]. Sus raíces, sin embargo, son más profundas y, en definitiva, tienen su origen en el principio de soberanía e igualdad de los Estados. Es evidente que, más allá de los límites de los privilegios concedidos por el Estado, las leyes y reglamentos de éste deben observarse en su territorio.

Artículo 7 bis. — *Ambito de aplicación de la cláusula de la nación más favorecida respecto de las personas y las cosas*

1. El ámbito de aplicación del trato de la nación más favorecida a las personas o a las cosas, a que se extiende el derecho del Estado beneficiario de conformidad con una cláusula de la nación más favorecida, está limitado a la clase de personas o de cosas expresamente especificada en la cláusula o en el tratado que la contiene, o implícitamente señalada en la esfera convenida de relaciones a que se aplica la cláusula.

2. De entre las personas o las cosas comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1, el Estado beneficiario podrá reclamar un trato efectivo de la nación más favorecida para aquellas:

***a)* que pertenezcan a la misma clase de personas o cosas que las favorecidas por el derecho otorgado a un tercer Estado por el Estado concedente, y**

***b)* que se encuentren con respecto al Estado beneficiario en la misma relación que estas últimas con respecto a un tercer Estado.**

COMENTARIO

1) Habría sido más sencillo que el título de este artículo se refiriera solamente al « ámbito personal » de la cláusula [19]. Por mor de la integridad del texto, se eligió un título algo más complejo.

---

[12] El artículo 9 del tratado entre los Estados Unidos y Argentina dice lo siguiente:

« Si algún ciudadano de cualquiera de las dos Partes Contratantes falleciera intestado en alguno de los territorios de la otra, el Cónsul General o Cónsul de la Nación a la que pertenezca el finado, o sea el representante de dicho Cónsul General o Cónsul en ausencia de éstos, tendrá el derecho de intervenir en la posesión, administración y liquidación judicial de los bienes del finado, conforme a las leyes del país, en beneficio de sus acreedores y herederos legales. »

[13] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 152, documento A/CN.4/269, párr. 89.

[14] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 472, pág. 75.

[15] G. Jaenicke, en K. Strupp, *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2.ª ed., [Schlochauer], Berlín, de Gruyter, 1961, vol. II, pág. 497.

[16] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 500, pág. 174.

[17] *Ibid.*, vol. 596, pág. 414.

[18] Resolución 2530 (XXIV) de la Asamblea General, anexo.

[19] Expresión utilizada por G. Schwarzenberger en « The most-favoured-nation standard in British practice », *British Year Book of International Law 1945*, Londres, vol. 27, pág. 107.

2) El artículo es corolario de la regla *ejusdem generis* y se considera que su validez es evidente por sí misma. En cuanto a la cuestión de si la regla del artículo 7 *bis* no está comprendida en la regla *ejusdem generis* tal como está enunciada en el artículo 7, la opinión del Relator Especial es negativa. Mientras que la regla *ejusdem generis* establece el ámbito material de la cláusula, el artículo 7 *bis* intenta aclarar el ámbito de aplicación personal y real para el cual el Estado beneficiario puede reclamar el trato de la nación más favorecida. (Se consideró que no era necesario un proyecto de artículo especial que abarcara el caso poco frecuente en el que este trato es debido al Estado beneficiario mismo, por ejemplo respecto de sus embajadas.)

3) ¿Qué es lo que dice la regla *ejusdem generis*? Cabe remitirse al proyecto de artículo 7 contenido en el cuarto informe del Relator Especial [20] o a la definición de Fitzmaurice, citada en el segundo informe [21], que dice:

> Las cláusulas que confieren los derechos de nación más favorecida respecto de un determinado asunto, o tipo de asunto, sólo pueden entrañar la aplicación de derechos otorgados por otros tratados respecto de ese mismo asunto o tipo de asunto.

Por lo tanto, respecto del asunto, el derecho del Estado beneficiario dimanante de una cláusula de la nación más favorecida está restringido de dos maneras: primero, por la cláusula misma, que se refiere siempre a un tema determinado [22] y, segundo, por el derecho conferido por el Estado concedente al tercer Estado.

4) La situación es similar, aunque no idéntica, en lo que respecta a los temas para los cuales el Estado beneficiario tiene derecho a reclamar el trato de la nación más favorecida. La cláusula misma puede indicar a qué personas, buques, productos, etc., se aplica, pero no es imprescindible que así sea. La cláusula puede declarar simplemente que se concede al Estado beneficiario el trato de la nación más favorecida en materia de derechos de aduana, o en el comercio, la navegación, el establecimiento, etc., sin especificar las personas o las cosas a las que se otorgará el trato más favorecido. En dichos casos, la indicación de la esfera de aplicación de la cláusula denota implícitamente la clase de personas y de cosas respecto de las cuales podrá ejercer sus derechos el beneficiario. Así lo dice el párrafo 1.

5) El párrafo 2 se propone especificar aún más la aplicación de la cláusula. El apartado *a* trata de explicar que el Estado beneficiario sólo puede reclamar el trato de la nación más favorecida para la clase de personas o de cosas (comerciantes, viajantes de comercio, personas detenidas, compañías, embarcaciones, embarcaciones en peligro o naufragadas, productos, bienes, textiles, trigo, azúcar, etc.), que reciben o tienen derecho a recibir determinado trato o determinados privilegios en virtud del derecho concedido a un tercer Estado. Además, el apartado *b* requeriría que las personas y las cosas, respecto de las cuales se reclama el trato de la nación más favorecida (nacionales, nacionales residentes, compañías con sede en el país, compañías establecidas según el derecho nacional, compañías controladas por nacionales, bienes importados, bienes manufacturados en el país, productos originados en el país, etc.) [23], guardasen con el Estado beneficiario la misma relación que otras personas y cosas comparables guardan con respecto a un tercer Estado.

6) El siguiente caso francés puede contribuir al esclarecimiento de la regla propuesta:

Alexander Serebriakoff, súbdito ruso, presentó una demanda contra Mme d'Oldenbourg, también súbdita rusa, en la que alegaba la nulidad de un testamento del que era beneficiaria esta última. La demandada, luego de recibir la ciudadanía francesa por naturalización, obtuvo una decisión *ex parte* del Tribunal de Apelación de París en la que se ordenaba a Serebriakoff que diera una caución de 100.000 francos. Serebriakoff apeló contra esta decisión *ex parte* alegando, entre otras cosas, que con arreglo al Acuerdo franco-ruso del 11 de enero de 1934, estaba exento de caución. El Tribunal rechazó la apelación. El Tribunal dijo:

> Considerando que el decreto del 23 de enero de 1934, en el que se ordenaba el cumplimiento provisional del acuerdo comercial concertado el 11 de enero de 1934 entre Francia y la URSS [...] no se aplica en este caso; que, Alexander Serebriakoff invoca en vano sus beneficios; que si bien, en efecto, este acuerdo prevé, en condiciones de reciprocidad, el acceso libre y fácil a los tribunales franceses de los súbditos rusos, la ventaja así concedida está estrictamente limitada a los comerciantes e industriales; que esta constatación dimana en forma ineluctable tanto del conjunto del tratado como de cada una de sus disposiciones consideradas en forma separada; que el título de este tratado es « acuerdo comercial »; que los diferentes artículos que lo componen confirman esta denominación y que, en especial, el artículo 9, invocado concretamente por Serebriakoff, en el que se fijan los beneficiarios de sus disposiciones, comienza en la siguiente forma: « Sin perjuicio de toda estipulación ulterior, los comerciantes e industriales franceses, sean personas físicas o jurídicas constituidas con arreglo a la ley francesa, gozarán de un trato tan favorable como el que se conceda a los súbditos de la nación más favorecida [...] [24].

7) En otro caso, el Tribunal de Instancia Superior del Sena, decidió que la cláusula de la nación más favorecida incluida en el Convenio franco-británico de 28 de febrero de 1882, tal como está complementado por un canje de cartas de interpretación del 21 al 25 de mayo de 1929, que permitía a los súbditos británicos invocar las disposiciones de tratados que estipularan la asimilación de los extranjeros a los nacionales, se aplicaba únicamente a los súbditos británicos establecidos en Francia. El Tribunal dijo lo siguiente:

> [...] [una persona] de nacionalidad británica, domiciliada en Suiza no puede invocar un convenio de establecimiento que no conceda el beneficio de la cláusula de la nación más favorecida sino a los súbditos ingleses establecidos en Francia y que, por tanto, tienen la posibilidad correspondiente de ejercer en este país una actividad remunerada de carácter permanente [25].

8) La norma propuesta en el artículo 7 *bis* está redactada con el propósito de recoger implícitamente la regla concerniente a la controvertida noción de « artículos análogos » o « productos análogos ». No es raro que los tratados

[20] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 102, documento A/CN.4/266.

[21] *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 225, documento A/CN.4/228 y Add.1, párr. 68.

[22] Sin perjuicio de muy raras excepciones, no existe en los tiempos modernos ninguna cláusula que no esté restringida a una cierta esfera de relaciones, por ejemplo, el comercio, el establecimiento y la navegación. Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 222, documento A/9010/Rev.1, cap. IV, B, párrs. 14 y 15 del comentario al artículo 4.

[23] *Ibid.*, pág. 224, párr. 3 del comentario al artículo 5.

[24] *Ibid.*, pág. 134, documento A/CN.4/269, párr. 40.

[25] *Ibid.*, pág. 149, párr. 78.

comerciales establezcan explícitamente con relación a los derechos de aduana u otros gravámenes aplicables a los productos, bienes, artículos, etc., del Estado beneficiario, que dichos productos, bienes, artículos, etc. recibirán cualquier ventaja que sea otorgada a análogos productos, etc., del tercer Estado [26]. Es evidente que, aun en ausencia de dicha declaración explícita, el Estado beneficiario no podrá reclamar el trato de la nación más favorecida sino respecto de los bienes especificados en la cláusula o que pertenezcan a la misma categoría que los bienes que disfruten de un trato más favorecido por el tercer Estado. Entre otras cosas, esto es lo que debe señalar la norma del artículo 7 *bis*.

9) No se propone aquí que la Comisión se detenga en un análisis profundo de todas las complicaciones que entraña la noción de « productos análogos ». Lo que sigue se ha incluido solamente a título de breve información. Acerca de lo que significa esta expresión en los tratados comerciales, Hawkins dice:

> Una prueba clásica en dichos casos es la comparación de las características intrínsecas de los bienes en cuestión. Dicha prueba evitaría la clasificación de los artículos sobre la base de las características externas. Si los productos son intrínsecamente parecidos, deberían ser considerados productos análogos, y la aplicación de aranceles diferentes contravendría la cláusula de la nación más favorecida. Por ejemplo, en el caso de la vaca suiza citado anteriormente se suscita la cuestión de si una vaca criada a una cierta altitud es « análoga » a una vaca criada a menor altitud. La aplicación de la prueba de las características intrínsecas da una respuesta sencilla. Las vacas son intrínsecamente similares y una clasificación arancelaria basada en una consideración tan externa como el lugar donde se crían las vacas está claramente destinada a discriminar en favor de un país en particular [27].
>
> En otras situaciones la aplicación de la prueba de las características intrínsecas demostraría claramente que la clasificación no es objetable. Por ejemplo: según la legislación aduanera de los Estados Unidos de América, se aplican derechos de importación a las manzanas y no a las bananas. Si el Canadá y los Estados Unidos son partes en un tratado que establece que los productos de ambas partes gozarán de un trato no menos favorable que el concedido a « artículos análogos » de cualquier tercer país, el Canadá podría argüir que las manzanas están exentas de derechos. Cualquier demanda de tal naturaleza tendría que basarse en el argumento de que ya que las bananas al igual que las manzanas se emplean para el mismo propósito « alimenticio », son « artículos análogos ». La aplicación de la prueba de las características intrínsecas resolvería rápidamente la cuestión en este caso, pues las manzanas y las bananas son productos intrínsecamente diferentes [28].

10) El siguiente cambio de opiniones habido en la Comisión Preparatoria de la Conferencia Internacional de Comercio y Empleo demuestra que las dificultades provocadas por la interpretación de la frase no son insolubles cuando se trata de partes que actúan de buena fe. El delegado de los Estados Unidos, refiriéndose a la expresión « productos análogos » dijo lo siguiente:

> Esta frase ha sido utilizada en la cláusula de la nación más favorecida de varios tratados. Si bien no existía una definición precisa, el Comité Ecónomico de la Sociedad de las Naciones elaboró un informe en el que por « productos análogos » se entendía « productos prácticamente idénticos a otros productos »[...]
>
> Esta falta de definición, sin embargo, a juicio del delegado británico,
>
> no ha impedido que los tratados comerciales funcionaran y pienso que no impediría que nuestra Carta funcionara hasta que la Organización Internacional de Comercio esté en condiciones de analizar este asunto y realizar un estudio apropiado. No creo que debamos suspender otras acciones mientras esté pendiente ese estudio.
>
> Y el delegado de Australia señaló además:
>
> Todos los que hemos tenido un conocimiento íntimo de la administración aduanera sabemos que esta cuestión de los « productos análogos » tiende a resolverse por sí misma. En realidad, se ajusta mediante un sistema de clasificación arancelaria, y de tiempo en tiempo surgen controversias sobre si la clasificación impuesta a alguna cosa es realmente correcta. Opino que mientras tengamos disposiciones que nos permitan iniciar un procedimiento de reclamación por conducto de la Organización, podremos decir que este tema se resolverá por sí mismo [29].

Artículo 9. — Cláusula de trato nacional

Por cláusula de trato nacional se entiende una disposición de un tratado en virtud de la cual un Estado se obliga a conceder el trato nacional a otro Estado en una esfera convenida de relaciones.

Artículo 10. — Trato nacional

Por trato nacional se entiende un trato otorgado por el Estado concedente a personas o cosas que se hallan en determinada relación con el Estado beneficiario, no menos favorable que el trato otorgado a personas o cosas que se hallan en la misma relación con dicho Estado concedente.

Comentario a los artículos 9 y 10

1) Existe una íntima relación entre la cláusula de la nación más favorecida y la cláusula de trato nacional. Dichas cláusulas aparecen sucesivamente, con frecuencia una junto a la otra, en los tratados y algunas veces figuran combinadas [30]. Como consecuencia de ello y a fin de poder tratar las importantes cuestiones que suscita la acumulación de ambas cláusulas [31] el Relator Especial se permite presentar estos artículos y los que les siguen.

2) Por trato nacional se entiende, según Wickersham, que los nacionales de una de las partes contratantes serán tratados, en el territorio de la otra parte contratante y dentro de los aspectos acordados, como si fueran nacionales de la segunda parte contratante. Es decir, que este concepto evita todo tipo de discriminación contra los

[26] Véase el párrafo 1 del artículo primero del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, citado en el segundo informe (*Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 236, documento A/CN.4/228 y Add.1, párr. 144).

[27] Con referencia al caso de las vaca suiza, véase *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 166, documento A/CN.4/L.127, párr. 31, y las observaciones críticas de la FAO (*Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 237, documento A/CN.4/228 y Add.1, párr. 148).

[28] H. C. Hawkins, *Commercial Treaties and Agreements: Principles and Practice*, Nueva York, Rinehart, 1951, págs. 93 y 94.

[29] John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*, Indianápolis, Bobbs-Merrill, 1969, págs. 260 y 261. En el primer informe del Relator Especial figuran pasajes de los informes del Comité Económico de la Sociedad de las Naciones (*Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 184, documento A/CN.4/213, anexo I).

[30] Véase párr. 11 *infra*.

[31] Véanse los artículos 13 y 14.

nacionales de las partes contratantes, respecto de los puntos estipulados en el tratado [32].

3) El campo principal al que se aplica habitualmente el trato nacional es el trato a los extranjeros. El derecho a practicar la religión, a emprender actividades comerciales, industriales, financieras o de otra naturaleza con fines de lucro, y a adquirir, arrendar o disponer de la propiedad, la protección de las obras literarias, artísticas y científicas, las cuestiones de seguros sociales, los impuestos, el derecho a presentarse ante los tribunales, la exención de la cláusula *cautio judicatum solvi*, no son sino casos en que puede estipularse el trato nacional, aunque no es necesario que así ocurra.

4) Las cláusulas de trato nacional también se utilizan en los tratados concluidos dentro del campo económico en el que habitualmente no están restringidas al trato de las personas naturales. Pueden referirse al trato de personas jurídicas, compañías, bienes, productos, etc. Una cláusula de trato nacional incluida en el Acuerdo General del GATT (art. III, párr. 4) dice lo siguiente:

> Los productos del territorio de toda parte contratante y importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso [...] [33].

5) El trato nacional no se aplicaría a los derechos aduaneros de importación y exportación, porque, como es lógico, los productos nacionales no se importan [34] y los productos extranjeros no se exportan [35]. En cambio, debido a que los buques entran tanto en sus propios puertos como en puertos extranjeros de la misma manera que los buques de otros países, y compitiendo con ellos, las cláusulas de trato nacional en este campo están muy difundidas.

6) Tanto el trato nacional o « paridad interna », como el trato de la nación más favorecida, o « paridad externa », son antidiscriminatorios, es decir ambos garantizan la igualdad. La diferencia entre ellos reside en la elección de la base sobre la cual se ha de medir la igualdad. Al conceder la paridad interna, una nación coloca a los ciudadanos de un país extranjero en pie de igualdad con sus *propios ciudadanos*, no con los ciudadanos de cualquier otro país extranjero [36].

7) En nuestros días se admite generalmente que en el campo del comercio internacional el trato igualitario de las naciones sobre la base de la cláusula de la nación más favorecida satisface las condiciones de igualdad formal pero implica una discriminación explícita contra los miembros más débiles de la comunidad internacional [37]. Consideraciones similares, o aún más valederas, se aplican en contra de la igualdad formal establecida por las cláusulas de trato nacional en el campo del comercio y en otros tipos de competencia económica entre los nacionales y las compañías de países con un distinto nivel de desarrollo económico, en los sistemas basados en la libre empresa.

8) Tal como explica Usenko:

> La equiparación de los derechos de los extranjeros a los de los ciudadanos del país, que conllevaron las revoluciones burguesas, tuvo, indudablemente, un significado progresista. Pero, por cuanto esta equiparación comprendía no sólo la defensa de la vida, la libertad, la propiedad y el honor de los extranjeros, no sólo su capacidad jurídica para el intercambio indispensable para la satisfacción de las necesidades físicas y espirituales del hombre, sino también las esferas de la actividad comercial e industrial (en las condiciones del capitalismo, no podía ser de otro modo), desde el mismo comienzo quedaron cimentadas en ella profundas contradicciones. Si los extranjeros disponen de capitales mayores que los comerciantes e industriales locales, no cabe duda de que, por gozar de « iguales derechos », con el tiempo ocuparán una posición dominante en el país. El desarrollo del capitalismo condujo a que el extranjero como persona física se viese rápidamente substituido en el campo de la actividad económica por personas jurídicas extranjeras, bajo la forma de enormes sociedades anónimas y compañías de otro tipo. En estas condiciones se vio con toda claridad que la aplicación extensiva del trato nacional a las relaciones económicas exteriores de los Estados, en la práctica despojaba a la industria y comercio nacionales del país más débil de una defensa protectora por parte de su Estado contra la competencia del capital extranjero más fuerte [...] La esencia del trato nacional en las condiciones del capitalismo consiste, por consiguiente, en el otorgamiento de mayores posibilidades al lado más fuerte.
>
> Todo esto explica suficientemente las causas por las que los países socialistas consideran negativa, en principio, la utilización del trato nacional en la esfera de las relaciones internacionales [38].

9) En cuanto a la aplicación de la cláusula de trato nacional en los tratados de los Estados socialistas, Usenko agrega:

> Sin embargo, si bien los Estados socialistas consideran en general negativa la aplicación extensiva del trato nacional a la esfera de las relaciones económicas internacionales, ello no excluye que lo utilicen en sus relaciones mutuas, así como en sus relaciones con otros países en campos concretos en que ello no puede tener consecuencias negativas y, más aún, se halla completamente justificado. Partiendo de consideraciones de carácter humanitario, los Estados socialistas actúan de acuerdo con el trato nacional, por ejemplo, en el caso de socorro en el mar.
>
> En algunos convenios comerciales, el trato nacional (combinado con el trato de nación más favorecida) se establece en relación con el gravamen de las mercancías importadas con tasas e impuestos internos. Ejemplo de este enfoque del problema es el artículo IV del Tratado soviético-húngaro sobre comercio y navegación del 15 de julio de 1947 [39]:

---

[32] Informe de Wickersham al Comité de Codificación de la Sociedad de las Naciones, citado en L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 7.ª ed. [Lauterpacht], Londres, Longmans, Green, 1948, vol. 1, párr. 580, nota 2.

[33] GATT, *Instrumentos básicos y documentos diversos*, vol. IV (N.º de venta: GATT/1969-1), pág. 6.

[34] Desde que los regímenes coloniales han desaparecido prácticamente, el caso excepcional del comercio « colonial » ha perdido toda actualidad.

[35] Véase W. McClure, « German-American commercial relations », *American Journal of International Law*, Wáshington D.C., vol. 19, N.º 4, octubre de 1925, pág. 692, citado por G. Schwarzenberger, *International Law and Order*, Londres, Stevens, 1971, pág. 157.

[36] R. C. Snyder, *The Most-Favored-Nation Clause: An Analysis with Particular Reference to Recent Treaty Practice and Tariffs*, Nueva York, King's Crown Press, Columbia University, 1948, pág. 11.

[37] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 225, documento A/9010/Rev.1, cap. IV, B, párr. 9 del comentario al artículo 5.

[38] E. T. Usenko: « Formy regulirovania sotsialisticheskogo mezhdunarodnogo razdeleniia truda » [Formas de la regulación de la división internacional socialista del trabajo], *Mezdhunarodnye otnoshenia* [Relaciones internacionales], Moscú, 1965, págs. 251 y 252. Traducción al alemán: *Sozialistische internationale Arbeitsteilung und ihre rechtliche Regelung*, Berlín, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1966, pág. 211.

[39] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 216, pág. 247.

« En relación con el gravamen, en el territorio de una de las Partes en el acuerdo, de mercancías de la otra Parte con gravámenes internos, aplicables a la producción, elaboración, circulación o consumo de las correspondientes mercancías, cada una de las Partes en el Acuerdo se compromete a aplicar el régimen por ella establecido para los objetos nacionales, o el trato de nación más favorecida, si este último es más beneficioso para la otra Parte. »

En forma análoga se resuelve el problema en los acuerdos comerciales de la Unión Soviética con Polonia, Checoslovaquia y Rumania [40].

10) Técnicamente, la cláusula de la nación más favorecida es, en realidad, un reenvío a otro tratado, mientras que la cláusula de trato nacional es un reenvío al derecho interno [41].

11) Cuando la paridad interna (trato nacional) y la paridad externa (trato de la nación más favorecida) figuran juntas en el mismo tratado, puede darse el caso de que en un aspecto se haya pactado el trato nacional y en otro el trato de la nación más favorecida. Así, por ejemplo, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados [42] garantiza el trato nacional a los refugiados en materia de actuación ante los tribunales, incluida la asistencia letrada y la excepción de la cláusula *cautio judicatum solvi* (art. 16), mientras que se aplica el trato de la nación más favorecida con relación al derecho a empleo remunerado (art. 17).

12) El caso en que se estipulan tanto el trato nacional como el trato de la nación más favorecida, respecto del mismo asunto, se trata por separado [43].

13) Los artículos 9 y 10 han sido redactados conforme al patrón de los artículos 4 y 5 tal como fueron aprobados por la Comisión [44]. La razón para utilizar la expresión « personas o cosas que se hallan en determinada relación » (con un Estado) en el artículo 10 es la misma que se explica en el párrafo 3 del comentario al artículo 5.

14) A diferencia del artículo 5, no hay ninguna referencia al trato concedido a un Estado en el artículo 10. Se piensa que no existe práctica internacional que pueda justificar dicha referencia.

15) Si la Comisión mantiene los artículos 9 y 10, será necesario realizar los cambios apropiados, en el artículo 2, entre otros, en el que las expresiones « Estado concedente » y « Estado beneficiario » están definidas solamente con relación a la cláusula de la nación más favorecida y al trato de la nación más favorecida.

Artículo 10 bis. — *Trato nacional en los Estados federales*

Si el Estado concedente es un Estado federal, y el trato a las personas o a las cosas en la esfera de relaciones acordada no es idéntico en todos sus Estados miembros, se entenderá por trato nacional el otorgado a las personas o a las cosas que se encuentren en una relación determinada con el Estado beneficiario en uno de los Estados miembros del Estado concedente, no menos favorable que el estipulado para el trato concedido en ese Estado miembro a las personas y a las cosas que se encuentran en la misma relación con otros Estados miembros del Estado concedente.

COMENTARIO

1) El trato nacional posee un rasgo especial en algunos de los Estados federales. Cuando Suiza concede trato nacional a otro país, esto no significa que los nacionales de ese país extranjero serán tratados en el Valais como si fueran ciudadanos de ese cantón, sino que serán tratados como si fueran ciudadanos de otro cantón suizo; y si existen diferencias de trato entre los ciudadanos de los diversos cantones, serán tratados como los ciudadanos del cantón menos favorecido. En realidad, no cabe imaginar que un extranjero pueda ser mejor tratado en Suiza que cualquier nacional suizo [45].

2) En la República Federal de Alemania, las leyes de los *Länder* son asimismo muy complejas y no siempre resulta fácil determinar el significado exacto del trato nacional de que goza un extranjero en un *Land* determinado [46].

3) La situación de los Estados Unidos también lleva a que el trato nacional no tenga el mismo contenido en cada Estado. Así se dice expresamente, por ejemplo, en el Convenio de establecimiento entre Francia y los Estados Unidos de América, de 25 de noviembre de 1959. El texto de los párrafos 1 y 2 del artículo XIV de dicho convenio dice lo siguiente:

1. Por « trato nacional » se entenderá el trato otorgado a los nacionales y a las compañías de cualquiera de las Altas Partes Contratantes dentro de los territorios de la otra Alta Parte Contratante según condiciones no menos favorables que las del trato otorgado en ellos, en situación similar, a los nacionales y a las compañías, según sea el caso, de esa otra Alta Parte Contratante.

2. El trato nacional otorgado de acuerdo con las disposiciones del presente Convenio a las compañías francesas en cualquier Estado, territorio, o posesión de los Estados Unidos de América, será el mismo que se conceda a las compañías constituidas en otros Estados, territorios y posesiones de los Estados Unidos de América [47].

4) La norma propuesta no abarca en detalle todos los casos posibles. Presume que en un Estado miembro de un Estado federal, todos los ciudadanos del Estado federal reciben el mismo trato. Por ello no remite a la noción de « ciudadano del cantón menos favorecido »[48].

Artículo 11. — Efectos de una cláusula incondicional de trato nacional

En virtud de una cláusula incondicional de trato nacional, el Estado beneficiario adquiere el derecho a recibir trato nacional del Estado concedente sin obligación de otorgar el mismo trato a este último Estado.

Artículo 12. — Efectos de una cláusula de trato nacional con la condición de reciprocidad material

En virtud de una cláusula de trato nacional con la condición de reciprocidad material, el Estado beneficiario ad-

[40] Usenko, *op. cit.*, pág. 253, edición alemana, pág. 212.

[41] Declaración del Sr. Reuter en el 16.º período de sesiones de la Comisión (*Anuario ... 1964*, vol. I, pág. 119, 741.ª sesión, párr. 14).

[42] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 189, pág. 137.

[43] Véase más adelante el artículo 14.

[44] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 220 y 223, documento A/9010/Rev.1, cap. IV, B.

[45] A. Piot, « Du réalisme dans les conventions d'établissement », *Journal du droit international*, París, 88.º año, N.º 1, enero-marzo 1961, pág. 66.

[46] *Ibid.*

[47] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 401, págs. 91 y 93.

[48] Véase párr. 1 *supra*.

quiere el derecho a recibir trato nacional del Estado concedente si otorga el mismo trato a este último Estado.

COMENTARIO A LOS ARTÍCULOS 11 Y 12

1) Los artículos 11 y 12 se inspiran en los artículos 6 *bis* y 6 *ter* y no necesitan ulteriores aclaraciones.

2) El Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, en su carta de 22 de julio de 1929 citada más adelante [49] ha manifestado expresamente:

> [...] cuando los tratados entrañen la asimilación al nacional sin hacer depender esa asimilación de la reciprocidad, no cabe preguntarse si el francés goza de las mismas ventajas en territorio extranjero [50].

Esta tesis corresponde a la norma propuesta en el artículo 11 y de ella dimana, *a contrario*, la norma del artículo 12.

Artículo 13. — Derecho del Estado beneficiario a recibir trato nacional en virtud de la cláusula de la nación más favorecida

1. En virtud de una cláusula de la nación favorecida, el Estado beneficiario adquiere el derecho a recibir trato nacional si el Estado concedente ha otorgado trato nacional a un tercer Estado.

2. El párrafo 1 se aplicará independientemente de que el Estado concedente haya otorgado trato nacional a un tercer Estado incondicionalmente con sujeción a reciprocidad material o a cambio de cualquier otra prestación.

COMENTARIO

1) La norma propuesta en el artículo 13 parece, a primera vista, evidente. Cuando dos Estados se prometen mutuamente otorgarse trato nacional (paridad interna) y posteriormente prometen a otros Estados trato de la nación más favorecida, este último grupo puede legítimamente pretender que también tiene derecho a ser tratado sobre una « base nacional », pues de lo contrario no es tratado tan favorablemente como la nación más favorecida (partiendo de la hipótesis de que haya una diferencia material de trato como resultado de las diferentes promesas hechas [51].

2) Esta es también la práctica del Reino Unido en lo relativo a la relación entre el trato nacional y el trato concedido en virtud de la cláusula de la nación más favorecida. Según Schwarzenberger,

> la norma de la nación más favorecida desempeña la función de generalizar los privilegios concedidos conforme a la norma nacional a cualquier tercer Estado entre los beneficiarios del trato de la nación más favorecida en la misma esfera [52].

3) Un autor de la República Democrática Alemana sostiene la misma opinión:

> Puesto que el trato nacional generalmente comprende un número máximo de derechos y los derechos otorgados están claramente definidos, los Estados tratan a menudo de que sus nacionales estén en pie de igualdad con los otros países. Si se otorga así el trato nacional a la nación más favorecida, todos los demás Estados con derecho a ello pueden reclamarlo para sus nacionales invocando la cláusula de la nación más favorecida [53].

4) Este efecto de la cláusula de la nación más favorecida ha sido expresamente reconocido en Francia. El Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, en una carta de 22 de julio de 1929 [54] publicó una lista de países que gozaban de trato nacional en Francia. El Ministro agregaba:

> Se concertó un mayor número de convenciones sobre la base del trato reservado a los nacionales de la nación más favorecida. Los extranjeros que puedan invocar una convención de esa naturaleza tienen derecho a ser tratados en Francia igual que los nacionales de los países enumerados precedentemente [55].

La posición oficial de Francia a este respecto no ha cambiado desde entonces.

5) Esta posición también se manifiesta en la práctica de los tribunales franceses:

> La jurisprudencia [francesa] ha adoptado en su totalidad la solución que lleva a aplicar el trato nacional a los que lo invocan en virtud de una cláusula de la nación más favorecida [56].

Así —entre otros muchos ejemplos— un tribunal francés, en este caso el Tribunal Correccional del Sena, dijo lo siguiente:

> Considerando que Sciama, por ser de nacionalidad italiana, puede invocar legítimamente el beneficio del artículo 2 del convenio de establecimiento de 23 de agosto de 1951 entre Francia e Italia, que dispone: « Los nacionales de cada una de las Altas Partes Contratantes disfrutarán en el territorio de la otra Parte del trato de la nación más favorecida por lo que respecta [...] al ejercicio del comercio [...] »; considerando que, en consecuencia tiene derecho a invocar las disposiciones del artículo 1.º del convenio concluido el 7 de enero de 1862 entre Francia y España, que dice: « Los súbditos de ambos países podrán viajar y residir en los territorios respectivos igual que los nacionales [...] ejercer el comercio tanto al por mayor como al por menor [...] » [57].

6) La Corte Suprema de los Estados Unidos de América tuvo también oportunidad de analizar los efectos de una cláusula de la nación más favorecida combinada con una cláusula de trato nacional de otro tratado. La cláusula de la nación más favorecida era en este caso la que figuraba en un Tratado de 1881 entre los Estados Unidos y Serbia. La parte pertinente de esa cláusula decía lo siguiente:

> En todo lo que se refiere al derecho de adquirir, poseer o transmitir cualquier clase de bienes, muebles o inmuebles, los ciudadanos de los Estados Unidos en Serbia y los súbditos de Serbia en los Estados Unidos disfrutarán de los derechos que las leyes respectivas concedan ahora o en el futuro en cada uno de estos Estados a los súbditos de la nación más favorecida.
>
> Dentro de estos límites, y conforme a las mismas condiciones aplicables a los nacionales de la nación más favorecida, tendrán completa libertad para adquirir dichos bienes y disponer de ellos, ya

[49] Véase *infra* art. 13, párr. 4 del comentario.

[50] Citado por la Sra. Simon-Dépitre en *Juris-classeur du droit international*, París, Editions techniques, vol. V, fascículo 523, pág. 26.

[51] Snyder, *op. cit.*, págs. 11 y 12.

[52] « The most-favoured nation standard ... » (*loc. cit.*), pág. 119.

[53] K. Becher, « Das Prinzip der Meistbegünstigung und die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen », *Deutsche Aussenpolitik*, Berlín Oriental, 17.º año, N.º 4 (julio-agosto 1972), pág. 767.

[54] Francia, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, París, 12-13 de agosto de 1929, 61 año, N.º 189.

[55] Piot, *loc. cit.*, pág. 45.

[56] Level, *loc. cit.*, pág. 338.

[57] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 148, documento A/CN.4/269, párr. 77.

sea mediante compra, venta, donación, permuta, contrato matrimonial, testamento, sucesión o de cualquier otra manera, sin estar sujetos a ningún impuesto, gravamen ni derecho de ninguna naturaleza, distinto de los que se aplican o se apliquen en el futuro a los naturales del país o a los nacionales del Estado más favorecido, o superior a ellos [...] [58].

La Corte dijo:

El Tratado de 1881 declara inequívocamente su intención básica de establecer una libertad de comercio y navegación completa y recíproca entre las dos naciones signatarias de modo que sus ciudadanos « tengan completa libertad para establecerse en cualquiera de los territorios ». Sus ciudadanos tienen también libertad de recibir, poseer y transmitir bienes mediante comercio, donación, matrimonio, herencia o cualquier otro procedimiento en las mismas condiciones que los súbditos de la nación más favorecida. De este modo los dos párrafos pertinentes del artículo II del tratado contienen una cláusula « de la nación más favorecida » con respecto a « adquirir, poseer o transmitir cualquier clase de bienes ». Esta cláusula significa que cada una de las partes signatarias concede a la otra los derechos y privilegios más amplios que conceda a cualquier otra nación en otros tratados que haya concertado o concierte en el futuro. A este respecto, nos encontramos con un tratado de este país concertado con Argentina con anterioridad al Tratado de 1881 con Serbia, y con los tratados de Yugoslavia con Polonia y Checoslovaquia, en todos los cuales se reconoce inequívocamente la gama más amplia de derechos sucesorios recíprocos a los nacionales de las partes contratantes, lo que protegería precisamente el derecho de estos demandantes yugoslavos a heredar bienes de sus familiares estadounidenses [59].

La cláusula de trato nacional (art. 9) del Tratado de amistad, comercio y navegación concluido entre los Estados Unidos de América y la Confederación Argentina en 1853 establecía lo siguiente:

En todo lo relativo a [...] la adquisición y disposición de la propiedad, de toda clase y denominación, ya sea por venta, donación o permuta, testamento o cualquier otro modo que sea, [...] los ciudadanos de las Partes Contratantes gozarán recíprocamente de los mismos privilegios, prerrogativas y derechos que los ciudadanos nacionales [...] [60].

La Corte concluyó:

Opinamos que en virtud del Tratado de 1881, con su cláusula de « la nación más favorecida », estos demandantes yugoslavos tienen en cuanto a la herencia de los bienes muebles de sus familiares el mismo derecho que si fueran ciudadanos americanos residentes en Oregón [...] [61].

7) La solución utilizada en la práctica y propuesta en el artículo 13 ha sido impugnada en las obras de varios autores. Según Level:

Puede aducirse en contra de la solución afirmativa que la cláusula de la nación más favorecida está situada en la escala de las concesiones mutuas que se hacen las Altas Partes Contratantes, en grado inferior al de la cláusula de asimilación al nacional, y que es paradójico que se haga producir a la primera los mismos efectos que a la segunda. Además, cabe preguntarse si la naturaleza particular de las dos cláusulas no se opone a su aplicación acumulativa. Estas cláusulas de equiparación, una respecto del extranjero más favorecido, la otra en relación con el nacional, no surten efectos por su contenido, sino por simple remisión. Esta especie de remisión de una cláusula a la otra, hasta el punto de producir un efecto que no se ajusta al significado de la primera de ellas, ¿corresponde realmente a la voluntad de los Estados contratantes? [62].

8) Este concepto ha sido desarrollado bastante a fondo por el Instituto de Derecho Internacional en el informe provisional y definitivo de Pescatore sobre el tema: « La cláusula de la nación más favorecida en los convenios multilaterales ». Este autor dice en su informe definitivo:

[...] Hay una diferencia de naturaleza entre las dos normas de trato al extremo de que no puede decirse que mediante la cláusula de la nación más favorecida pueda hacerse extensivo al Estado beneficiario, llegado el caso, el beneficio del trato nacional. Para comprender este problema, bastante sutil pero importante en la práctica, es conveniente recordar más explícitamente los datos del problema.

Supongamos que el Estado A haya concedido el beneficio de la cláusula de la nación más favorecida a otro u otros Estados, digamos B, C, D, etc. Ahora bien, posteriormente concierta con un Estado X un tratado sobre la misma materia, por ejemplo, el derecho de establecimiento a la protección de las personas, fundado no en la norma del trato de la nación más favorecida sino en el principio del trato nacional, es decir, en la asimilación del estatuto de los nacionales del Estado X al de los nacionales del Estado A. ¿No cabe decir que, por el efecto del tratado concluido por el Estado A con el Estado X, la norma de la « nación más favorecida » se identifica en adelante con el trato nacional? En otras palabras, la cláusula de la nación más favorecida aseguraría a los Estados B, C, D, etc. el goce del trato nacional.

La cuestión es polémica, pues puede objetarse en relación con la ecuación que acaba de establecerse que las dos cláusulas en cuestión tienen distinto carácter, pues a lo que un Estado se obliga mediante la cláusula de la nación más favorecida no es sino a conceder el trato de extranjero más favorable, lo que es diferente de la asimilación a los propios nacionales. Cabe objetar además lo siguiente: la tesis según la cual la cláusula de la nación más favorecida garantiza al Estado beneficiario las ventajas del trato nacional, una vez que éste ha sido concedido a cualquier otro Estado, llevaría al resultado poco equitativo de que los Estados beneficiarios de la cláusula de la nación más favorecida podrían en adelante exigir el trato nacional sin estar obligados a concederlo por su parte, con lo que volvemos al problema de la reciprocidad en la aplicación de la cláusula. En efecto —y nos referiremos de nuevo a ello en un instante— el trato nacional no está asegurado normalmente sino a condición de reciprocidad y evidentemente sería ir demasiado lejos conceder la misma ventaja a países que continúan, en virtud de la cláusula, concediendo sólo un trato de extranjero.

Por estos motivos el Relator mantiene su opinión en el sentido de que la cláusula de la nación más favorecida no puede asegurar más que el trato de extranjero más favorable posible; por el contrario, la concesión de trato nacional representa una *transitio ad aliud genus*, que no puede hacerse extensiva mediante la cláusula.

A juzgar por las respuestas recibidas, esta conclusión no está sujeta a polémica en los casos en que el principio del trato nacional forma parte de la constitución de un régimen de integración económica entre varios Estados [63].

Habida cuenta de algunas observaciones formuladas por varios miembros del Instituto (Castañeda y Guggenheim),

[58] *British and Foreign State Papers, 1880-1881*, vol. 72, Londres, Ridgway, 1888, pág. 1131.

[59] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 146, documento A/CN.4/269, párr. 73.

[60] Estados Unidos de América, *The Statutes at Large and Treaties of the United States of America from December 1925 to March 1927*, vol. X, Wáshington (D. C.), U.S. Government Printing Office, 1927, pág. 1009. Para el texto español, véase República Argentina, *Tratados, Convenciones, Protocolos y demás actos internacionales vigentes celebrados por la República Argentina*, Buenos Aires, Imprenta de la Nación, 1901, pág. 73.

[61] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 146 y 147, documento A/CN.4/269, párr. 73.

[62] *Loc. cit.*, pág. 338.

[63] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1969*, Basilea, vol. 53, t. 1, págs. 201 y 202.

y de las dudas expresadas por ellos, Pescatore parecía estar dispuesto a restringir la validez de su tesis a las relaciones económicas al manifestar lo siguiente:

[...] en lo relativo a las relaciones económicas internacionales, el relator mantiene firmemente su tesis de que el hecho de que un Estado conceda trato nacional al comercio y a las actividades económicas de un tercer país no compromete a ese Estado a otorgar el mismo trato a todos los beneficiarios de la cláusula de la nación más favorecida [64].

Cabe señalar que esta tesis de Pescatore no fue incluida en sus proyectos de resolución y por ello el Instituto en su totalidad no tuvo que pronunciarse sobre la cuestión.

Uno de los objetivos de Pescatore —quizá el principal— era demostrar que las ventajas concedidas por cada uno de los Estados miembros de una « unión económica » a los demás no podían hacerse extensivas mediante una cláusula de la nación más favorecida de un tratado celebrado entre un Estado miembro y un Estado no miembro. Su argumento era que las ventajas concedidas en el ámbito de una « unión económica » no eran *ejusdem generis* en relación con una cláusula de la nación más favorecida otorgada a un Estado ajeno a la unión [65], y menos aún si las ventajas de que se trataba consistían —como era frecuentemente el caso en dichas uniones— en la asimilación en algunos aspectos de los nacionales de cada uno de los demás países. Sin embargo, incluso si fuese verdad que las ventajas concedidas en el ámbito de una « unión económica » no podrían hacerse extensivas mediante una cláusula de la nación más favorecida —tesis sujeta a serias dudas y en general no confirmada por la práctica— ello no probaría la existencia de una norma en el sentido de que la concesión del trato nacional en cuestiones económicas no podría hacerse extensiva mediante una cláusula de la nación más favorecida.

9) Sobre la base de la práctica de los Estados, el Relator Especial no tiene razón alguna para apartarse de la conclusión que se desprende del significado ordinario de la cláusula que asimila a su beneficiario a la nación más favorecida: si el mayor favor que pueda concederse a un tercer Estado consiste en el trato nacional, éste es entonces el trato que se ajusta a la promesa hecha al beneficiario. Si un Estado desea excluir concesiones anteriores o futuras de trato nacional de su cláusula de la nación más favorecida, puede hacerlo. Si esa excepción no se hace constar en el tratado, deben aceptarse las consecuencias, incluso si la promesa de trato nacional sigue al tratado que contiene la cláusula de la nación más favorecida. Esta situación sólo requiere cierta circunspección por parte de los estadistas que participan en la concertación de tratados, de quienes cabe esperar, con razón, que se abstengan de tomar decisiones apresuradas.

Artículo 14. — Acumulación de trato nacional y trato de la nación más favorecida

Si en una esfera convenida de relaciones, el Estado concedente estipula a la vez el trato de la nación más favorecida y el trato nacional, el Estado beneficiario tendrá derecho a exigir el trato que considere más favorable.

COMENTARIO

1) No es raro que respecto de la misma materia se estipulen tanto el trato nacional como el trato de la nación más favorecida. Nolde recuerda el tratado anglo-portugués de 1642, en cuyo artículo 4 Portugal prometía que

los súbditos del muy renombrado Rey de Gran Bretaña no estarán obligados a pagar mayores derechos de aduana, impuestos y otros gravámenes que los habitantes y súbditos de dichos países (reinos, provincias, territorios e islas del Rey de Portugal en Europa), ni que los súbditos de cualquier nación aliada con Portugal [...] [66].

Un ejemplo de más reciente data es la disposición del párrafo 1 del artículo 6 de la Convención multilateral relativa a la cooperación en el transporte marítimo comercial firmada el 3 de diciembre de 1971 en Budapest, por Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia, la República Democrática Alemana, Rumania y la URSS, que dice así:

1. Los buques con bandera de las Partes en la Convención gozarán en los puertos de éstas, sobre la base de reciprocidad, del régimen más favorable de que gocen los buques nacionales dedicados al transporte internacional o los buques de otros países en todo lo relativo a la entrada y permanencia en el puerto y la salida de él, la utilización del puerto para los trabajos de embarque y desembarque de mercaderías y pasajeros, y la utilización de los servicios destinados a la navegación.

2) En algunas cláusulas se especifica que la base del trato que se examina será el « más favorable » de los dos siguientes tratos: el otorgado a los nacionales del país concedente y el otorgado a los nacionales de la nación más favorecida. Véase, por ejemplo, el artículo 38 del Tratado de amistad, comercio y navegación, celebrado el 21 de noviembre de 1957 entre Italia y la República Federal de Alemania [67].

3) En un documento en que se analiza la compatibilidad de estos dos tipos de concesiones, incorporadas o no en uno o más instrumentos, la secretaría de la Comisión Económica para Europa llegó a la conclusión siguiente:

[...] Parece que en realidad no se plantea el problema de la compatibilidad entre el trato general de la nación más favorecida y la concesión de « trato nacional » al transporte marítimo comercial. Cuando ambos sistemas coexisten, prevalecen las disposiciones del « trato nacional », a condición de que no se haya hecho una concesión más favorable a un tercer país. En tal caso, es este trato más favorable el que debe concederse al transporte marítimo del país que tenga derecho tanto al « trato nacional » como al trato de la nación más favorecida. Esta solución, que sin duda prevalece en los acuerdos comerciales que, como el celebrado entre Noruega y la URSS, contienen la cláusula de « trato nacional » para el transporte marítimo comercial junto con la cláusula general de la nación más favorecida, parece igualmente aplicable al caso de una convención multilateral que incluya ambas cláusulas y al de una convención multilateral que sólo comprenda la cláusula general de la nación más favorecida en contraste con las convenciones bilaterales que incluyan la cláusula de « trato nacional » respecto de cuestiones particulares relacionadas con el comercio o la navegación [68].

4) En general, se supone que el trato nacional es por lo menos equivalente o superior al trato del país extranjero más favorecido y, en consecuencia, el primero entraña el

[64] *Ibid.*, pág. 203.

[65] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 107, documento A/CN.4/266, párr. 13 del comentario al artículo 7.

[66] B. Nolde, « La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1932 - I*, París, Sirey, 1932, t. 39, pág. 27.

[67] K. Strupp, *op. cit.*, pág. 500.

[68] E/ECE/270, parte II, párr. 42 *h*.

segundo. Ello se ha afirmado expresamente en un protocolo que forma parte del Tratado de comercio y navegación firmado entre el Reino Unido y Turquía el 1.º de marzo de 1930. El Protocolo dice así:

Se entenderá que, siempre que el presente Tratado establezca el trato nacional, ello implicará el trato del país extranjero más favorecido, ya que la intención de las Altas Partes contratantes es evidentemente que el trato nacional en sus respectivos territorios sea por lo menos equivalente o superior al trato del país extranjero más favorecido [69].

Sin embargo, la hipótesis es discutible. Puede haber casos en que los extranjeros disfruten de ventajas no concedidas a los nacionales. Cuando ello ocurre, el trato de la nación más favorecida aventaja al trato nacional. Una estipulación expresa en ese sentido figura en el Tratado de amistad, comercio y establecimiento recíproco de 6 de septiembre de 1855 entre el Reino Unido y Suiza, cuyo artículo VIII es del tenor siguiente:

En todo lo relativo a la importación, el almacenamiento, el tránsito y la exportación, en relación con sus respectivos territorios, de cualquier artículo de comercio lícito, ambas Partes contratantes se comprometen a colocar a sus respectivos súbditos y ciudadanos en un pie de igualdad, como súbditos y ciudadanos del país, o como súbditos y ciudadanos de la nación más favorecida en cualquier caso en que estos últimos gocen de alguna ventaja excepcional no otorgada a los nacidos en el país [70].

5) Según Sauvignon:

[el trato nacional] se concede a veces junto con la cláusula de la nación más favorecida. En este caso, el que se aplica es el trato más favorable, generalmente el trato nacional. Excepcionalmente, sin embargo, el trato de la nación más favorecida puede ser más ventajoso que el trato nacional. Ello ocurre cuando un Estado, para desarrollar su producción industrial, concede a las empresas extranjeras exenciones fiscales y otras ventajas superiores a las otorgadas a las empresas nacionales. Sería, pues, totalmente inexacto creer que la concesión del trato nacional abarca automáticamente el trato de la nación más favorecida [71].

6) Según Schwarzenberger:

[...] también pueden utilizarse dos o más criterios en el mismo tratado para una mejor consecución de objetivos idénticos o distintos. Así, la combinación de las cláusulas de la nación más favorecida y de trato nacional puede conducir a un trato más ventajoso para los nacionales de la otra Parte contratante que el que puede lograrse mediante el empleo de uno u otro criterio en relación, por ejemplo, con la exención de las obligaciones de la defensa civil. En tales casos, la intención normal de las partes contratantes es que la aplicación de varios criterios sea acumulativa. En consecuencia, existe una presunción en favor de una interpretación de efecto acumulativo [72].

Artículo 15. — Comienzo de la efectividad de una cláusula de la nación más favorecida

1. Una cláusula incondicional de la nación más favorecida empezará a surtir efectos en la fecha de su entrada en vigor, siempre y cuando en ese momento el Estado concedente haya otorgado el trato especificado en la cláusula a un tercer Estado. Si dicho trato se otorgase posteriormente, la cláusula adquiriría efectividad en el momento de la concesión de ese trato.

2. Una cláusula de la nación más favorecida con sujeción a reciprocidad material empezará a surtir efectos en la fecha indicada en el párrafo 1, siempre y cuando en ese momento se haya establecido la reciprocidad material entre el Estado concedente y el Estado beneficiario con respecto al trato especificado en la cláusula. Si dicha reciprocidad se estableciese posteriormente, la cláusula comenzaría a surtir efectos en el momento del establecimiento de esa reciprocidad.

COMENTARIO

1) Ante todo, debe aclararse el uso de la expresión « surtir efectos » en relación con la cláusula de la nación más favorecida. En los primeros proyectos del Relator Especial se utilizaban las palabras « aplicar » y « aplicación », que son los términos normalmente utilizados para manifestar la idea que hay que expresar. Sin embargo, el término « aplicación », refiriéndose a un tratado, se utiliza en la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados [73], aunque el artículo 2, relativo a los términos empleados, no lo define. No obstante, es evidente que lo que quiere decirse en la convención con el término « aplicación » respecto de un tratado es que éste ha entrado en vigor y no se ha terminado, suspendido ni anulado. Ello se desprende claramente de la expresión « suspensión de la aplicación de un tratado » tal como aparece en la parte V de la Convención. De ahí que, según la terminología de la Convención de 1969, un tratado que contenga una cláusula de la nación más favorecida, y la propia cláusula en tanto que disposición de un tratado, es « aplicable » desde el momento de su entrada en vigor hasta su terminación, suspensión, etc. Como la Comisión deseaba que se mantuviera la terminología de los artículos relativos a la cláusula de la nación más favorecida en la forma más ajustada posible a la de la Convención de Viena, había que encontrar una palabra distinta de « aplicación » para expresar que la cláusula, por el mero hecho de su entrada en vigor —por el hecho del comienzo de su « aplicación », para utilizar la terminología de la Convención de Viena— no adquiere carácter operativo, es decir, no surte realmente efectos en ausencia del compromiso del Estado concedente con terceros Estados. Su efectividad— aquí deberíamos decir « su aplicación », si esta palabra no hubiera sido reservada por la Convención para expresar otra idea— sólo empieza si el Estado concedente asume esos compromisos, es decir, si se ha colocado realmente a un tercer Estado en una situación favorecida.

2) Para que entre en funcionamiento una cláusula incondicional de la nación más favorecida, se requiere la existencia de dos elementos: *a*) una cláusula válida incluida en un tratado en vigor, y *b*) una concesión de privilegios por parte del Estado concedente a un tercer Estado. Si la cláusula está sometida a reciprocidad material se necesita

[69] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. CVIII, pág. 457.

[70] Reino Unido, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Handbook of Commercial Treaties etc. with Foreign Powers*, 4.ª ed., Londres, H. M. Stationery Office, 1931, pág. 669.

[71] E. Sauvignon, *La clause de la nation la plus favorisée*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1972, pág. 6.

[72] « The principles and standards of international economic law », *Recueil des cours ..., 1966 - I*, Leyde, Sijthoff, 1967, t. 117, I, pág. 69.

[73] Para el texto de la Convención, véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311.

un tercer elemento: el establecimiento de dicha reciprocidad. Si falta uno de los elementos necesarios, la cláusula no surte efectos [74]. El momento en que la cláusula comienza a surtir efectos es cuando entra en escena el último elemento (en el caso de la cláusula incondicional, un segundo elemento, y en el de cláusula sometida a reciprocidad, un tercer elemento).

3) Los párrafos 1 y 2 del artículo 15 reflejan también la norma generalmente aceptada de que una cláusula de la nación más favorecida —a menos que se pacte otra cosa— entraña los beneficios concedidos a un tercer Estado antes y después de la entrada en vigor del tratado que contenga la cláusula. Sauvignon explica la razón de esta norma de la forma siguiente:

[...] como la finalidad de la cláusula es equiparar la situación del Estado beneficiario con la de los terceros Estados, sería contradictorio que se limitase esta igualdad a las situaciones jurídicas futuras. Una cláusula *pro futuro*, igual que una cláusula que se refiera al pasado, no se concibe si no va sustentada por una formulación inequívoca. A falta de tal formulación, la cláusula debe hacer extensivas al beneficiario tanto las ventajas concedidas en el pasado como las que se concedan en el futuro [75].

4) En la práctica se mantiene esta opinión, como lo demuestra el siguiente caso:

La legislación especial de Bélgica que regulaba la duración de los contratos de arrendamiento disponía que los nacionales de los países que fueran neutrales o aliados de Bélgica durante la primera guerra mundial tendrían derecho a compartir sus beneficios, siempre que mediara trato recíproco. La demandante sostuvo que le había sido negada la prerrogativa de prorrogar legalmente su arrendamiento a causa de su nacionalidad francesa y por la falta de trato recíproco de los nacionales belgas en Francia. El Tribunal estimó la demanda. En virtud de la convención franco-belga de 6 de octubre de 1927, los nacionales de cada una de las dos Partes contratantes gozan en el territorio de la otra del trato de la nación más favorecida en todas las cuestiones de residencia y establecimiento, así como en la realización de actividades mercantiles, industriales y profesionales (artículo 1). Esta prerrogativa se extendió para que abarcara la posesión, adquisición y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles (artículo 2). El tratado celebrado entre Bélgica e Italia el 11 de diciembre de 1882 disponía en su artículo 3 que los nacionales de cada una de las Partes contratantes gozarían en el territorio de la otra de plenos derechos civiles en pie de igualdad.

[...] se desprende, pues, que, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida, los nacionales franceses en Bélgica se asimilan completamente a los nacionales belgas a los fines de sus derechos civiles y, en consecuencia, les es aplicable la legislación que regula los alquileres. No es pertinente si estos tratados preceden a la legislación en cuestión o son posteriores a ella [...]

[...] el tratado franco-belga de 6 de octubre de 1927 fue celebrado por el Gobierno belga con la esperanza de asegurar a sus nacionales en Francia el goce de toda la legislación de alquileres y propiedad comercial, a fin de que los nacionales de cada país fueran tratados en pie de igualdad [...];

[...] la demandante, en su calidad de ciudadana francesa, tiene derecho, por lo tanto, a pedir una prórroga legal de su arrendamiento de los locales en virtud del tratado de 6 de octubre de 1927 [76].

5) También se planteó y debatió la cuestión de si el comienzo de la efectividad de una cláusula de la nación más favorecida podía tener efecto retroactivo sobre la situación del Estado beneficiario, es decir, la situación de las personas cuyos derechos derivan de los de ese Estado.

Según Level:

Se trata de saber si la cláusula sigue el régimen transitorio del tratado del que toma su contenido o si obedece al régimen transitorio del tratado que entraña trato de la nación más favorecida. En este último caso, los nacionales del Estado beneficiario podrán invocar la concesión de las ventajas anteriormente otorgadas al Estado favorecido, pero este trato sólo adquirirá efectividad en la fecha de entrada en vigor del tratado por el que se establece la cláusula de la nación más favorecida. En la primera hipótesis, puesto que la cláusula toma asimismo el régimen transitorio del tratado concluido con el Estado favorecido, los nacionales del Estado beneficiario se encuentran exactamente en la misma situación que los del Estado favorecido, de manera que tienen derecho a exigir que los privilegios invocados les sean aplicables, antes de la publicación del tratado que contenga la cláusula, a partir de la fecha de la entrada en vigor del tratado concluido entre el Estado favorecido y el Estado concedente. Los nacionales del Estado beneficiario gozarían, pues, en este último caso, del derecho a la aplicación retroactiva —con respecto a la fecha de publicación del tratado que contiene la cláusula— del trato de la nación más favorecida.

La jurisprudencia francesa se ha negado a conferir a la cláusula este efecto retroactivo. Los nacionales del Estado beneficiario sólo pueden exigir que se les apliquen los privilegios reconocidos al Estado favorecido a partir de la fecha de entrada en vigor del tratado que contiene la cláusula. La propia técnica de la cláusula no presupone una asimilación retroactiva a los extranjeros ya favorecidos. Si se produce una transmisión automática de los privilegios existentes, esa transmisión será válida para el futuro. Naturalmente, de acuerdo con la norma admitida en derecho transitorio, las Altas Partes contratantes pueden prever la aplicación retroactiva de la cláusula mediante acuerdo expreso. La solución consagrada por la jurisprudencia francesa se ajusta al análisis de la naturaleza de la cláusula que se desprende del fallo de la Corte Internacional de Justicia en el caso de la Anglo-Iranian. El disfrute de los privilegios por razón de la cláusula dimana de la propia cláusula y no del tratado que contiene las disposiciones sustanciales cuya aplicación se reclama. Si bien la cláusula permite el disfrute de los privilegios reconocidos a los nacionales del Estado favorecido, no convierte retroactivamente al Estado beneficiario en parte del tratado concluido entre el Estado concedente y el Estado favorecido [77].

En el mismo sentido, Christian Gavalda escribe:

La cláusula no suprime la anterior diversificación de los distintos regímenes jurídicos organizados según los países. La norma modelo que prevé que cese lo antes posible una situación jurídica internacional inoportuna [...] no prevalece contra el principio de la irretroactividad del derecho internacional [...]

Se produce, para utilizar la expresión de Scelle, una transmisión automática del régimen más favorable, pero esa transmisión opera hacia el futuro. Adviértase que el mismo razonamiento podría valer para definir el alcance en el tiempo de un tratado que incluyera la cláusula de reciprocidad. El beneficio reconocido sobre esta base a

[74] Como Schwarzenberger señala, en ausencia de compromisos con terceros Estados, la norma de la nación más favorecida carece de contenido [*International Law and Order (op. cit.)*, pág. 130].

[75] *Op. cit.*, pág. 21, nota 1. En el mismo sentido, véase S. Basdevant, « Clause de la nation la plus favorisée », en A. O. de Lapradelle y J. P. Niboyet, *Répertoire de droit international*, París, Sirey, 1929, t. III, pág. 488.

[76] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 131 y 132, documento A/CN.4/269, párr. 31.

[77] *Loc. cit.*, págs. 336 y 337.

los nacionales de un Estado determinado ya no se remonta a la época en la que nuestros nacionales gozaban (de hecho, de derecho o en virtud de tratados) de este derecho en el extranjero [78].

Este razonamiento parece correcto y se ajusta a la norma citada en párrafos anteriores.

6) McNair, en su obra *The Law of Treaties*, examina la cuestión de « si la aplicación de una cláusula de la nación más favorecida depende simplemente de que un tercer Estado adquiera el derecho a exigir cierto trato, o si sólo se aplica cuando el tercer Estado realmente reclama y empieza a disfrutar de dicho trato ». Parece conveniente citar sus argumentos:

En el supuesto de que Gran Bretaña tenga derecho al trato de la nación más favorecida en virtud de un acuerdo con el Estado A y, por medio de un tratado entre el Estado A y el Estado B, este último tiene o adquiere el derecho a exigir para sí o para sus nacionales un trato determinado por parte de A, por ejemplo exención del impuesto sobre la renta o de la aplicación de determinadas disposiciones relativas a la ocupación de casas, ¿cuándo podrá exigir Gran Bretaña que A le otorgue el trato debido a B? ¿Inmediatamente o sólo cuando B haya logrado hacer valer su derecho a este trato en virtud del tratado? Esta pregunta admite dos respuestas. La primera es que Gran Bretaña carece de *locus standi* hasta tanto no pueda señalar el ejercicio y disfrute real de dicho trato por parte de B o de los nacionales de éste. Esta solución coloca a Gran Bretaña a merced del grado de vigilancia que ejerza B o de la importancia que el asunto revista para éste: por ejemplo, tal vez B no tenga nacionales que residan en el territorio de A y perciban en el mismo una renta imponible. La segunda respuesta es que la cláusula de la nación más favorecida incluida en el tratado con Gran Bretaña confiere automática y absolutamente a este Estado y a sus nacionales todos los derechos en *pari materia* que posean, en cualquier momento en que el tratado esté en vigor, B y sus nacionales, al margen de la cuestión de si estos derechos se ejercen y se disfrutan de hecho o no, o sea, independientemente de que B los haya exigido, haya olvidado exigirlos o no haya tenido ocasión de hacerlo. Los asesores legales del Gobierno del Reino Unido han informado a éste de que la segunda solución es apropiada, es decir, que, si bien la cuestión depende de la correcta interpretación de la cláusula de la nación más favorecida respecto de la cual se plantee dicha cuestión, [...] en términos generales [...] el derecho abarca el trato a que tenga derecho la nación más favorecida, independientemente de que éste se ha exigido o ejercido realmente. El Reino Unido ha adoptado esta segunda solución y ha logrado que prevaleciese [79].

Según este mismo autor, el Reino Unido mantuvo la misma actitud en los casos en que no era el Estado beneficiario sino el concedente.

El 11 de abril de 1906 y con respecto a una cuestión relativa al derecho de los extranjeros a recibir títulos británicos de piloto, los asesores jurídicos dijeron —cuando se les preguntó si el derecho exigible por los nacionales de las naciones indicadas era un derecho absoluto a causa de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida o si sólo era exigible si los nacionales de los Estados a que se había concedido trato nacional habían reclamado y recibido el privilegio concreto de que se trataba— que la respuesta a esa pregunta dependía de la correcta interpretación de la cláusula concreta de la nación más favorecida en relación con la cual se planteaba dicha cuestión; sin embargo, en términos generales, opinamos que el derecho abarca el trato a que tiene derecho la nación más favorecida, independientemente de que se haya exigido realmente. Por otra parte, el trato otorgado en la práctica resultaría muy valioso para la interpretación del tratado del que depende [80].

De la lectura de otro tratadista se desprende que esta opinión no se limita a la práctica británica.

En 1943 la Embajada americana en Santiago sostuvo la opinión de que la cláusula incondicional de la nación más favorecida en el acuerdo comercial entre los Estados Unidos y Chile concedía el derecho a la importación exenta de derechos aduaneros de madera de construcción de los Estados Unidos « de los tipos especificados en el canje de notas entre los Gobiernos peruano y chileno [en el que se preveía el trato de franquicia a esos tipos de madera de construcción del Perú importados en Chile] y [que] esta opinión seguía siendo válida independientemente de que se hubieran realizado importaciones en Chile procedentes del Perú o de cualquier otro país de los tipos concretos de madera especificados en las notas ». Así pues, se interpretó la cláusula de la nación más favorecida en el sentido de que otorgaba los derechos legalmente concedidos a los productos de otro país, independientemente de que se hubiera disfrutado de hecho de tales derechos con respecto a esos productos [81].

7) Con arreglo a lo previsto en el artículo 15, además de la entrada en vigor de la cláusula de la nación más favorecida, lo que hace surtir efectos a la cláusula es la concesión de beneficios al tercer Estado. Esta « concesión » puede producirse a causa de la conclusión de un tratado o en virtud de otra clase de acuerdo celebrado entre el Estado concedente y el tercer Estado. ¿Se produce el mismo efecto si la concesión no se basa en un tratado sino en el derecho interno del Estado concedente? Según McNair:

Frecuentemente el texto de la cláusula pertinente resuelve esta cuestión sin ningún género de duda; es común, por ejemplo, la siguiente cláusula:

> « Los nacionales de cada una de las Altas Partes contratantes gozarán de plena libertad en los territorios de la otra Parte contratante para adquirir y poseer toda clase de propiedad [...] que las leyes de la otra Parte contratante permitan adquirir y poseer a los nacionales de cualquier país extranjero. »

En cambio, cuando el tratado se limite a prever que los nacionales de A disfrutarán de cualesquiera derechos y privilegios que B « conceda » a los nacionales de C, puede plantearse la cuestión de si la cláusula se refiere a la concesión hecha mediante tratado o a la hecha por cualquier otro medio. La respuesta británica a esta cuestión es que la cláusula incluye la concesión hecha por cualquier medio [82].

8) Según Nolde,

es totalmente indiferente que los privilegios concedidos a ese « cualquier tercer país » dimanen de la legislación interna de la otra Parte contratante o de las convenciones que ésta celebre con « cualquier tercer país » [83].

Más adelante Nolde califica a esta norma de « regla establecida de antiguo y absolutamente indiscutible » [84].

9) La resolución aprobada en 1936 por el Instituto de Derecho Internacional es asimismo explícita:

La cláusula de la nación más favorecida confiere al beneficiario el régimen concedido por la otra parte contratante a los nacionales,

[78] *Revue critique du droit international privé*, París, N.º 3 (julio-septiembre de 1961), pág. 538.

[79] A. D. McNair, *The Law of Treaties*, Oxford, Clarendon Press, 1961, págs. 278 y 279.

[80] *Ibid.*, págs. 279 y 280.

[81] M. Whiteman, *Digest of International Law*, Wáshington (D. C.), U.S. Government Printing Office, 1970, vol. XIV, pág. 750.

[82] *Op. cit.*, pág. 280.

[83] *Loc. cit.*, pág. 48.

[84] *Ibid.* En el mismo sentido, véase Sauvignon, *op. cit.* pág. 22.

mercaderías y busques de todo país tercero en virtud de su derecho interno y de su derecho contractual [85].

10) Es evidente que la respuesta a la cuestión a que se refieren los párrafos anteriores depende de la interpretación de la cláusula de que se trate. El objetivo de la norma propuesta consiste precisamente en establecer directrices en los casos en que el texto de la cláusula se refiera pura y simplemente al trato de la nación más favorecida sin incluir detalles relativos a su efectividad. Se considera que en tales casos cabe presumir que la intención de las partes consiste en colocar al beneficiario en la misma situación jurídica en que se halla el tercer Estado. Esta idea y la teoría ya adoptada por la Comisión [86] —según la cual el derecho del beneficiario dimana del tratado que contenga la cláusula— justifican suficientemente la presentación de la norma en la forma propuesta en el artículo 15.

Artículo 16. — Terminación o suspensión de la efectividad de una cláusula de la nación más favorecida

1. Se considerará que la efectividad de una cláusula incondicional de la nación más favorecida expira o se suspende en la fecha de la terminación o suspensión de la aplicación de la cláusula o, de ser anterior, en la fecha de la terminación o suspensión del otorgamiento del trato preferencial por el Estado concedente a un tercer Estado.

2. Se considerará que la efectividad de una cláusula de la nación más favorecida sujeta a reciprocidad expira o se suspende en la fecha definida en el párrafo 1 o, de ser anterior, en la fecha de la terminación o suspensión de la reciprocidad material entre el Estado concedente y el Estado beneficiario respecto del trato especificado en la cláusula.

COMENTARIO

1) En el párrafo 1 se emplea la expresión « terminación o suspensión de la aplicación » de la cláusula en el sentido en que se emplea esta expresión en la parte V de la Convención de Viena.

2) No hay una norma especial en cuanto a la posibilidad de separar la cláusula de la nación más favorecida de las demás disposiciones del tratado. Se aplican las normas generales. Cada caso debe decidirse según sus propios méritos [87]. El problema de la posibilidad de separación no se plantea en los casos en que todo el tratado consista en una sola promesa de trato de la nación más favorecida.

3) Si las partes en una cláusula de la nación más favorecida deciden de común acuerdo modificar su convenio para excluir ciertos beneficios de la aplicación de la cláusula, ello naturalmente tendría el mismo efecto que la terminación o suspensión parciales de la cláusula.

4) El hecho de que la efectividad de la cláusula cesa con su terminación o suspensión es casi una tautología y no requiere aclaración. Lo que constituye una característica especial de la cláusula y se desprende de su propia naturaleza es que el derecho del Estado beneficiario y, en consecuencia, la aplicación de la cláusula cesan cuando el tercer Estado pierde su situación privilegiada. Habiendo desaparecido el privilegio, las circunstancias que hacen que la cláusula surta efectos ya no existen y, por lo tanto, la cláusula deja de surtirlos. *Cessante causa, cessat effectus* [88].

5) Así, el Tribunal Supremo Administrativo de Finlandia, en el asunto de la aplicación del acuerdo comercial entre Finlandia y el Reino Unido, dictó el 12 de marzo de 1943 una sentencia del tenor siguiente:

> De conformidad con la cláusula de la nación más favorecida concertada entre Finlandia y Alemania, los derechos impuestos sobre ciertas mercancías en el acuerdo comercial entre Finlandia y el Reino Unido debían aplicarse también a las mercancías importadas de Alemania. El Tribunal decidió que después que el Reino Unido había declarado la guerra a Finlandia, la cláusula de la nación más favorecida ya no era aplicable a Alemania y, por consiguiente, los derechos impuestos sobre las mercancías importadas de Alemania debían tratarse independientemente y no de conformidad con el mencionado acuerdo comercial entre Finlandia y el Reino Unido [89].

6) Esta característica de la cláusula de la nación más favorecida ha sido descrita por el Instituto de Derecho Internacional en su resolución de 1936, de la manera siguiente:

> La duración de los efectos de la cláusula de la nación más favorecida está limitada por la duración de las convenciones con terceros Estados que hayan conducido a la aplicación de la cláusula [90].

Durante el debate sobre la codificación del derecho de los tratados, el Sr. Jiménez de Aréchaga presentó el proyecto de disposición siguiente:

> Cuando las partes hayan abrogado las disposiciones de un tratado por las que se concedan derechos o privilegios o hayan renunciado a ellas, un tercer Estado no podrá invocar tales disposiciones en virtud de la cláusula de la nación más favorecida [91].

Ambos textos se limitan al caso en que el privilegio otorgado por el Estado concedente a un tercer Estado esté incorporado en un tratado.

7) Naturalmente, la voluntad de las partes puede alterar la aplicación de la cláusula en circunstancias especiales. Los Estados Unidos afirmaron en la Corte Internacional de Justicia que existían esas circunstancias especiales en el asunto relativo a los derechos de nacionales de los Estados Unidos de América en Marruecos [92]. La Corte interpretó las cláusulas de la nación más favorecida en los tratados celebrados entre los Estados Unidos y Marruecos de acuerdo con la naturaleza y el propósito generales de las cláusulas.

Según la Corte:

> La segunda consideración [de los Estados Unidos] se basaba en la idea de que las cláusulas de la nación más favorecida de los tratados concertados con países como Marruecos debían considerarse una forma de incorporación por referencia y no un método para el

[85] *Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 190, documento A/CN.4/213, anexo II.

[86] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 227, documento A/9010/Rev.1, cap. IV, B, artículo 7.

[87] Basdevant, *loc. cit.*, pág. 481; D. P. O'Connell, « State succession and problems of treaty interpretation », *American Journal of International Law*, Wáshington (D. C.), vol. 58, N.º 1 (enero 1964), pág. 45.

[88] Snyder, *op. cit.*, pág. 37; M. Sibert, *Traité de droit international public*, París, Dalloz, 1951, vol. II, pág. 255.

[89] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 125, documento A/CN.4/269, párr. 13.

[90] *Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 190, documento A/CN.4/213, anexo II.

[91] *Anuario ... 1964*, vol. I, págs. 191 y 192, 752.ª sesión, párr. 1.

[92] *C. I. J. Recueil 1952*, pág. 176.

establecimiento y mantenimiento de la igualdad de trato sin discriminación entre los distintos países interesados. De acuerdo con esta opinión, los derechos o privilegios que un país podía invocar en virtud de la cláusula de la nación más favorecida y que existían en la fecha de su entrada en vigor, se incorporarían de un modo permanente por referencia y se disfrutarían y ejercerían incluso después de la derogación de las disposiciones del tratado del que habrán dimanado.

Desde cualquier punto de vista, esta afirmación es incongruente con la intención de las partes en cuestión. Ello lo demuestran tanto el texto de los tratados en particular como las modalidades generales de los tratados que se desprenden del examen de ellos [...]. Esos tratados indican que con las cláusulas de la nación más favorecida se pretendía establecer y mantener en todo momento la igualdad fundamental de todos los países interesados, sin discriminación [93].

La Corte también sostuvo:

No está probado que las cláusulas de la nación más favorecida contenidas en los tratados concluidos con Marruecos tengan un significado y unos efectos distintos que las mismas cláusulas de otros tratados ni que estén regidos por normas jurídicas distintas. Cuando se deroguen las disposiciones que conceden inmunidad fiscal de los tratados concertados entre Marruecos y terceros Estados o se renuncie a ellas, ya no pueden hacerse valer esas disposiciones en virtud de una cláusula de la nación más favorecida [94].

8) Un caso notable del cambio de las modalidades generales de aplicación de la cláusula es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. La disposición fundamental del Acuerdo es una cláusula general de la nación más favorecida respecto de los derechos aduaneros y otros gravámenes contenida en el párrafo 1 del artículo primero [95].

Sin embargo, el apartado *a* del párrafo 1 del artículo II del Acuerdo General dispone que:

Cada Parte Contratante concederá al comercio de las demás Partes Contratantes un trato no menos favorable que el previsto en la parte apropiada de la lista correspondiente anexa al presente Acuerdo [96].

Según Curzón:

Incluso cabe sostener que el párrafo 1 del artículo II —protección de listas— tiene mayor importancia que la misma cláusula de la nación más favorecida. Este párrafo constituye un fenómeno totalmente nuevo en la legislación mercantil internacional, de no menor importancia que la cláusula de la nación más favorecida. Las « listas » son una enumeración combinada de todas las concesiones hechas por todas las Partes Contratantes en sus negociaciones con sus socios comerciales y de las tasas máximas. La diferencia respecto de la cláusula de la nación más favorecida es la protección que ofrece contra el aumento de los aranceles aduaneros sobre los artículos incluidos en las listas. La cláusula tradicional, si bien asegura un trato incondicional de la nación más favorecida, sólo ofrece igualdad de trato a cambio de modificaciones de los aranceles [...] [97].

Según Hawkins:

El GATT va más allá del principio de la nación más favorecida a este respecto. Todo miembro que otorgue una concesión está directamente obligado a hacer la misma concesión a los demás miembros por propio derecho; no es lo mismo hacer que estos últimos dependan de la continuación de un acuerdo entre la parte que otorga la concesión y la parte que la negoció [98].

9) Un autor francés describe la aplicación de la cláusula de la manera siguiente:

[...] la cláusula puede considerarse un flotador, que permite a su poseedor mantenerse al nivel más alto de las obligaciones aceptadas respecto de otros Estados por el Estado concedente; si ese nivel desciende, el flotador no puede transformarse en un globo para mantener artificialmente al beneficiario de la cláusula por encima del nivel general de los derechos ejercidos por otros Estados [99].

Como se ha demostrado, en el sistema del GATT la disposición del párrafo 1 del artículo II ha transformado de hecho el flotador de la cláusula en un globo (una vez otorgadas, las concesiones no pueden retirarse sino mediante un procedimiento complicado y molesto de consultas con las Partes Contratantes conforme al artículo XXVIII del Acuerdo General). Sin embargo, se ha sostenido que el sistema especial del Acuerdo General constituye una excepción a la norma general de aplicación de la cláusula y que esa norma no se ve afectada en modo alguno por la distinta aplicación de la cláusula de la nación más favorecida en el GATT, cuya existencia obedece a un acuerdo concreto de las Partes Contratantes.

10) Desde el punto de vista de la terminación o suspensión de la cláusula, carece de importancia la causa de la terminación de los beneficios concedidos a terceros Estados. Dado que la norma propuesta es de carácter dispositivo, las partes en un tratado que contenga la cláusula pueden aceptar la continuación de su respectivo trato preferencial aún después de la expiración de la concesión de beneficios al tercer Estado. También pueden reafirmar su respectiva situación preferencial sobre la base de arreglos especiales.

Sauvignon ofrece un ejemplo histórico en los términos siguientes:

El conflicto ítalo-abisinio ofrece un último ejemplo del mantenimiento de una ventaja respecto de un Estado beneficiario de la cláusula, más allá de la duración del trato del tercero favorecido. Las sanciones contra Italia se tradujeron, por parte de los Estados Miembros de la Sociedad de las Naciones, en la denuncia de sus acuerdos comerciales con Roma. Normalmente, los privilegios contenidos en esos acuerdos deberían dejar al mismo tiempo de favorecer a los terceros países beneficiarios de la cláusula. Sin embargo, se mantuvieron esas ventajas en su favor con arreglo al párrafo 3 del artículo 16 del Pacto. Se sostuvo que en virtud de ese artículo, los miembros de la Sociedad convenían en prestarse apoyo recíproco en la aplicación de medidas económicas y financieras tomadas a título de sanción, para reducir al mínimo las pérdidas y los inconvenientes que pudieran ocasionarles [100].

Según el mismo autor:

El Artículo 49 de la Carta de las Naciones Unidas (ayuda mutua para llevar a cabo las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad) también puede justificar una demanda en ese sentido por parte de un Estado beneficiario, eventualmente después de que éste haya realizado las consultas previstas en el Artículo 50 [101].

---

[93] *Ibid.*, págs. 191 y 192.

[94] *Ibid.*, pág. 208.

[95] Véase GATT, *op. cit.*, pág. 2. El texto se reproduce en *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 236, documento A/CN.4/228 y Add.1, párr. 144.

[96] GATT, *op. cit.*, pág. 3.

[97] G. Curzón, *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques*, Nueva York, Praeger, 1966.

[98] *Op. cit.*, pág. 226, nota 4 al capítulo VIII.

[99] Cl. Rossillion, « La clause de la nation la plus favorisée dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice », *Journal du droit international*, París, 82.° año, N.° 1, enero-marzo de 1955, pág. 106.

[100] *Op. cit.*, págs. 96 y 97.

[101] *Ibid.* Para los detalles del caso ítalo-etíope, véase Sociedad de las Naciones, *Journal officiel, Supplément spécial n° 145*, pág. 26, y *Supplément spécial n° 150*, págs. 11 y 12.

CUESTIÓN DE LOS TRATADOS CELEBRADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE DOS O MÁS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

[Tema 7 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/279

Tercer informe sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, por el Sr. Paul Reuter, Relator Especial

Proyecto de artículos, con comentarios

[*Original: francés*]
[*29 de marzo de 1974*]

ÍNDICE

	Párrafos	*Página*
Abreviaturas		135
Préambulo	1-6	136
Proyecto de artículos y comentarios		137
Parte I. Introducción		137
Artículo 1. Alcance de los presentes artículos		137
Comentario		137
Artículo 2. Términos empleados		139
Párrafo 1, apartado *a*		139
Comentario		139
Párrafo 1, apartado *d*		141
Comentario		141
Párrafo 1, apartado *e*		141
Comentario		141
Párrafo 1, apartado *f*		142
Comentario		142
Párrafo 1, apartado *i*		142
Comentario		142
Párrafo 2		144
Comentario		144
Artículo 3. Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de los presentes artículos		144
Comentario		144
Artículo 4. Irretroactividad de los presentes artículos		145
Comentario		145
Artículo 6. Capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados		146
Comentario		146

ABREVIATURAS

BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CIJ	Corte Internacional de Justicia
C.I.J. Recueil	*CIJ, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica

Preámbulo

1. En su informe sobre la labor realizada en su 25.º período de sesiones, la Comisión de Derecho Internacional, teniendo en cuenta su intención de centrar los trabajos de su 26.º período de sesiones en la sucesión de Estados en materia de tratados y en la responsabilidad de los Estados, expresó que, si disponía de tiempo, examinaría también los demás temas que figuraban en su programa, entre ellos la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales [1].

En ocasión del examen de este informe por la Sexta Comisión de la Asamblea General, muchos representantes intervinieron para exponer su parecer sobre ese tema y sobre la forma en que lo había tratado la Comisión de Derecho Internacional. Sus observaciones constituyen para la Comisión de Derecho Internacional y para el Relator Especial una valiosa orientación que permite ahora salvar una nueva etapa en el desarrollo de la labor sobre esa cuestión.

2. Además de las observaciones relativas a aspectos particulares, que se mencionarán oportunamente en el curso del presente informe, los representantes en la Sexta Comisión expresaron en general la esperanza de que se diera un nuevo impulso a la obra de la Comisión en esa esfera [2], presentando sin demora un proyecto de artículos [3], aunque la materia no fuera demasiado urgente [4] o su examen pareciera estar todavía en una etapa teórica [5]. La opinión dominante se traducía al parecer en una invitación a proceder a la redacción de un proyecto de artículos. Si se objeta que la información recibida de las organizaciones internacionales debería ser más detallada, es fácil responder que las indicaciones reunidas ya son considerables y que es preferible señalar a la atención de las organizaciones internacionales un proyecto de artículos que, quizá por sus propias imperfecciones, atraerá de nuevo su interés de un modo concreto; se estimularán así observaciones más provechosas que las que podrían surgir de nuevos cuestionarios [6]. En las comunicaciones que dirigieron al Secretario General de las Naciones Unidas con motivo del vigésimo quinto aniversario de la Comisión de Derecho Internacional, algunas organizaciones internacionales recordaron la contribución que ya habían aportado a la Comisión respecto de esta cuestión y el interés por el futuro de ese proyecto en términos que no podían menos de estimular a dar cima a la empresa [7].

3. Este tercer informe, así como los que le seguirán, estarán consagrados a un proyecto de artículos redactado con arreglo a la práctica seguida por la Comisión de Derecho Internacional. El método empleado se ha impuesto por una circunstancia fundamental: la tarea que ha de cumplirse tiene por objeto esencial permitir en lo posible una extensión de las disposiciones de la Convención o si se le dará otra forma. Sin anticipar con ello de los acuerdos concertados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales. Por supuesto, ese objetivo no excluye adaptaciones que rebasen el plano de la redacción, e incluso en caso necesario complementos importantes, pero significa que la Comisión de Derecho Internacional debe permanecer en lo posible fiel a la Convención de 1969 [9].

4. Entretanto, queda aún por resolver la cuestión de si el proyecto de artículos se presentará a una conferencia internacional para que pase a ser un tratado de codificación o si se le dará otra forma. Sin anticipar con ello de ninguna manera la decisión que oportunamente deberá tomar la Asamblea General, se atiene en el plano de las consecuencias de la redacción a la hipótesis según la cual el proyecto de artículos será sometido en definitiva a una conferencia. En efecto, esa solución provisional tiene la ventaja de una presentación más eficaz y más económica [10].

5. El trabajo que se presenta a continuación se ha realizado, pues, partiendo de los artículos de la Convención de 1969 y siguiendo el orden de los artículos de esa Convención. Se ha conservado para los proyectos de artículos la misma numeración de los artículos correspondientes de la Convención de 1969. Cuando sea necesario añadir disposiciones particulares a los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, se dará a los artículos así propuestos un número *bis*, *ter*, *quater*, etc., a fin de insertarlos a continuación de las disposiciones del proyecto sin modificar por el momento la correspondencia establecida entre los números de los artículos del proyecto y los de los artículos de la Convención de 1969. Cuando un artículo de la Convención no corresponde a una disposición análoga del pro-

---

[1] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 237, documento A/9010/Rev.1, párr. 178.

[2] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Anexos*, tema 89 del programa, documento A/9334, párrs. 81 a 84, así como las declaraciones de los representantes de los países siguientes: Estados Unidos de América y Bielorrusia (*ibid., vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1398.ª sesión, párrs. 7 y 30), República Democrática Alemana y Finlandia (*ibid.*, 1399.ª sesión, párrs. 31 y 38), Ghana (*ibid.*, 1404.ª sesión, párr. 43), Austria, Nueva Zelandia y Francia (*ibid.*, 1405.ª sesión, párrs. 6, 11 y 43), Indonesia (*ibid.*, 1406.ª sesión, párr. 38).

[3] Declaraciones de los representantes de Kenia, Grecia y Brasil (*ibid.*, 1401.ª sesión, párrs. 15, 44 y 58).

[4] Declaración del representante de la República Federal de Alemania (*ibid.*, 1402.ª sesión, párr. 22).

[5] Declaración del representante de Polonia (*ibid.*, párr. 9).

[6] Es lo que advierte muy pertinentemente el representante de los Estados Unidos de América en relación con los Estados, pero la observación es aún más válida respecto de las organizaciones internacionales (*ibid.*, 1398.ª sesión, párr. 7).

[7] Véase A/9159, pág. 4 (BIRF), pág. 10 (FAO), pág. 13 (OMPI).

[8] Para el texto de la Convención, véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311. Denominada en adelante « Convención de 1969 ».

[9] Esa ha sido siempre la posición de la Comisión de Derecho Internacional. Véase *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 377, documento A/8410/Rev.1, cap. IV, anexo, párr. 10; *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 210, documento A/CN.4/258, párr. 76; *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 77, documento A/CN.4/271, párrs. 9 a 12; *ibid.*, vol. I, págs. 211 y 212, 1241.ª sesión, párrs. 34 y 43. Algunos representantes insistieron sobre ese punto en la Sexta Comisión durante el vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General: Brasil (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1401.ª sesión, párr. 58), Australia (*ibid.*, 1404.ª sesión, párr. 29), la RSS de Bielorrusia (*ibid.*, 1398.ª sesión, párr. 30).

[10] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 186, 189, 197 y 198, 200 y 206, documento A/CN.4/258, párrs. 3, 12, 42, 48 y 64.

yecto, se saltará el número provisionalmente en la numeración de los proyectos de artículos. Se mantendrá así por el mayor tiempo posible un paralelismo entre la Convención y el proyecto de artículos. A veces, será necesario apartarse provisionalmente del orden adoptado en la Convención de 1969; ello ocurrirá principalmente respecto de algunas disposiciones iniciales (« términos empleados »), cuyo examen no puede separarse de otros artículos que se encuentran más adelante en la serie de artículos de la Convención.

6. Todavía es necesaria una última observación respecto del método. El Relator Especial ha observado que durante el examen del informe de la Comisión de Derecho Internacional por la Sexta Comisión de la Asamblea General, en 1973, se expresó el deseo de que los documentos dimanados de la Comisión de Derecho Internacional fueran menos voluminosos y omitieran algunas perspectivas doctrinales o teóricas [11]. En el presente informe se ha procurado tener en cuenta ese parecer, reduciendo al mínimo tanto las discusiones como las referencias teóricas, a fin de facilitar en lo posible la consulta de este documento.

Proyecto de artículos y comentarios

PARTE I. — INTRODUCCIÓN

Artículo 1. — Alcance de los presentes artículos [12]

Los presentes artículos se aplican a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales. El apartado *c* del artículo 3 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados [13] no se aplica a esos tratados.

COMENTARIO

1) El proyecto de artículo 1 resuelve una cuestión de terminología y varias cuestiones de fondo. En lo que se refiere al primer aspecto, el artículo sigue una terminología que no se ha impugnado desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados y que para designar a los actos convencionales que son objeto del presente proyecto de artículos utiliza el término « tratado » y no el término « acuerdo », y describe esos actos convencionales mediante la fórmula « tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales ». Deben examinarse brevemente ambos aspectos.

2) En cuanto al empleo del término « tratado » y no del término « acuerdo », podría suscitarse alguna duda de remitirse al apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de 1969: en efecto, ese texto reserva el término « tratado » para los actos convencionales celebrados por escrito entre Estados y, por otra parte, el artículo 3 de la misma Convención utiliza el término « acuerdo internacional » para todos los demás actos convencionales, ya sean no celebrados por escrito, o celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre dos o más sujetos de derecho internacional. Para permanecer fieles al vocabulario de la Convención, ¿no se debería haber empleado la expresión « acuerdo internacional » para designar a los actos convencionales celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales? El Relator Especial no lo considera así, por los motivos siguientes.

3) La redacción del proyecto de artículos supondrá frecuentes referencias a la Convención de 1969, y es evidente que ambos textos se emplearán en forma conjunta, teórica y prácticamente. Existe, pues, un interés básico en evitar toda ambigüedad de expresión en la terminología común a ambas convenciones (en la perspectiva de que el proyecto de artículos se transforme en una convención). Un primer punto es claro: el término « tratado » utilizado aisladamente debe tener en el proyecto de artículos el mismo sentido que en la Convención de 1969, es decir, designar un acto convencional celebrado por escrito entre Estados. En cuanto a la expresión « acuerdo internacional », es evidentemente la expresión más general usada por la Convención de 1969 y abarca todos los actos convencionales internacionales que no son objeto de una denominación ni de un régimen especiales. En el marco de la Convención, son objeto de una denominación y de un régimen de esa índole los actos convencionales internacionales celebrados por escrito entre Estados, que constituyen los « tratados ». Pero en el proyecto de artículos los actos convencionales celebrados por escrito entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales estarán sujetos a un régimen especial y deberían tener una denominación especial; no es, pues, lógico recurrir a ese efecto a la denominación « acuerdo internacional ». Esta última expresión debe conservar su significado más amplio, aunque poco a poco los regímenes especiales abandonen en muchas ocasiones su uso. La denominación que debe reservarse a los actos convencionales que son objeto del presente proyecto de artículos es, por lo tanto, « tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales »: su inconveniente radica en su longitud y en la imposibilidad práctica de sustituirla por una expresión abreviada; su ventaja consiste en que evita las confusiones y permanece fiel a un uso que la resolución adoptada por la Conferencia sobre el derecho de los tratados ha consagrado con toda su autoridad [14].

---

[11] Declaraciones de los delegados de Nigeria e Israel (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1401.ª sesión, párr. 5, y 1404.ª sesión, párr. 15).

[12] La disposición correspondiente de la Convención de 1969 dice así:

« *Artículo 1. — Alcance de la presente Convención*

» La presente Convención se aplica a los tratados entre Estados. »

[13] « El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará:

» [...]

» *c*) a la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional. »

[14] Se hace referencia a la conocida resolución de dicha Conferencia, por la que:

« *Recomienda* a la Asamblea General de las Naciones Unidas que encargue a la Comisión de Derecho Internacional el estudio,

(Continúa en la página siguiente.)

4) Pero esa larga denominación, que combina dos categorías diferentes de tratados para distinguirlos, aunque se podría creer que fuera para unirlos, plantea inmediatamente una cuestión de fondo. ¿No hace falta separar desde el comienzo, por una parte, los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales y, por otra, los tratados celebrados entre dos o más organizaciones internacionales? En los debates originados por los trabajos de la Comisión hay indicios de una preocupación de esa índole [15]. Sin adelantarse a los futuros desarrollos, se puede indicar de inmediato que en los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales, algunas reglas que en la Convención de 1969 se refieren al consentimiento de un Estado, considerado aisladamente, encuentran una ocasión de aplicarse que evidentemente no tienen en los tratados celebrados entre dos o más organizaciones internacionales.

5) Por lo tanto, es posible e incluso evidente que para algunos problemas especiales habrá que distinguir entre las dos categorías que acaban de mencionarse. Pero, a juicio del Relator Especial, esto no es motivo suficiente para contraponerlas *desde el comienzo*, como si se tratara de una distinción fundamental que la Comisión de Derecho Internacional deba colocar en la base de sus trabajos. Dos consideraciones de peso militan en contra de una solución de esa índole.

6) En primer lugar, los fundamentos mismos de la Convención de 1969 son comunes a los tratados celebrados entre Estados, a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales y a los tratados celebrados entre dos o más organizaciones internacionales, y sería un comienzo muy inquietante para el objetivo esencial de desviarse lo menos posible de la Convención de 1969 separar en dos categorías fundamentalmente distintas los tratados que deben ser objeto del proyecto de artículos. La unidad profunda de todos esos regímenes jurídicos radica en el valor fundamental del consensualismo, presente en todas las disposiciones de la Convención.

7) En segundo lugar, si se estudian atentamente los extensos trabajos que la Comisión de Derecho Internacional ha dedicado al derecho de los tratados entre Estados, se constata que la Comisión se ha inclinado en numerosas oportunidades a incorporar en la materia distinciones por lo demás clásicas: tratados bilaterales y plurilaterales (sin mencionar los tratados multilaterales generales), tratados celebrados en forma solemne y tratados en forma simplificada, etc., y que finalmente ha descartado toda referencia *sistemática* a las clasificaciones, limitándose en algunos artículos a hacer, en los términos más simples y precisos posibles, distinciones cuyo objeto se limita siempre al del artículo de que se trata. Esa actitud de la Comisión responde al doble deseo de mantener para todos los tratados la unidad del régimen aplicable y evitar toda referencia a conceptos de carácter doctrinal. Es indispensable mantenerse fiel a ese espíritu.

8) Queda por examinar la segunda frase del texto propuesto, que hace referencia al apartado *c* del artículo 3 de la Convención de 1969. Se refiere a un punto que no es fundamental, pero que debe señalarse a la atención de la Comisión de Derecho Internacional. Se ha recordado ya el origen de ese texto, añadido en la Conferencia por iniciativa del Comité de Redacción, a fin de calmar la preocupación de algunos Estados, inquietos por ver que escapaban del alcance de la futura convención sobre el derecho de los tratados los tratados llamados « trilaterales » [16], es decir, principalmente los tratados por los que dos Estados, decididos a establecer relaciones de asistencia o de suministros entre sí, asocian a su acuerdo como tercero a una organización internacional encargada de la realización material o del control de determinadas operaciones (traslados de materias fisionables, principalmente). Para no sustraer del todo de la labor de codificación tales tratados, se ha pensado en disociar el conjunto de relaciones convencionales nacidas de un tratado trilateral en dos grupos: las relaciones entre Estados, sujetas en virtud de una estipulación expresa a la Convención de 1969, y las otras, es decir, las relaciones entre Estados y la organización, libradas al régimen consuetudinario.

9) Esta solución improvisada, consagrada por el apartado *c* del artículo 3, no es sino un expediente hábil, aunque discutible. En efecto, en el plano de los principios, no está demostrado que se pueda disociar de este modo la unidad del régimen convencional sin quebrar la unidad del tratado, sobre todo en un tratado en que las distintas partes no están en posición simétrica las unas en relación con las otras: la organización, ¿no se inserta casi constantemente en las relaciones entre los Estados? Pero, cualesquiera que sean las apreciaciones que se puedan plantear acerca del apartado *c* del artículo 3 en el sistema actual de la Convención de 1969, cabe reconocer que ese artículo no tiene justificación desde el momento en que se han extendido en todo lo posible las disposiciones de la Convención a los tratados entre Estados y organizaciones internacionales, como se ha pensado hacer mediante el presente proyecto de artículos. En consecuencia, es totalmente normal apartarse de la disposición del apartado *c* del artículo 3 de la Convención y devolver a las relaciones convencionales su unidad de régimen.

10) Quizá la redacción propuesta recargue de una manera lamentable un artículo preliminar cuya concisión se desearía conservar, por analogía con la Convención de 1969; en ese caso, se podría encontrar para esta última disposición un lugar más conveniente en una etapa ulterior.

(Continuación de la nota 14.)

en consulta con las organizaciones internacionales principales, de la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales. »

[*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 309, resolución relativa al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.]

[15] Por ejemplo, la cuestión planteada por el Sr. Ushakov en el 25.º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional (*Anuario ... 1973*, vol. I, pág. 199, 1238.ª sesión, párr. 76) o la observación del delegado de Israel en la Sexta Comisión de la Asamblea General (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1404.ª sesión, párr. 14.)

[16] Véase *Anuario ... 1973*, vol. I, pág. 198, 1238.ª sesión, párr. 75. Véase también *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones, Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.V.7), pág. 161, 28.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 7.

Artículo 2. — Términos empleados

Párrafo 1, apartado a [17]

1. Para los efectos de los presentes artículos:

***a)* se entiende por « tratado celebrado entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales » un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales y regido principalmente por el derecho internacional general, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.**

COMENTARIO

1) Se ha seguido al pie de la letra la redacción de la Convención de 1969, con la sola excepción de dos precisiones aportadas a la fórmula « regido por el derecho internacional », al agregarse las palabras « principalmente » y « general ». Como se expondrá después, estos dos ligeros complementos, y sobre todo el primero, aunque no son absolutamente indispensables, son útiles; por lo demás, la exclusión del ámbito del proyecto de artículos de los acuerdos no celebrados por escrito no necesita más comentarios, dado que fue decidida por la Comisión de Derecho Internacional desde el principio [18].

2) La expresión « principalmente » tiene por objeto resolver una dificultad que puede plantearse a propósito de la distinción entre « tratados » y « contratos ». Se admite comúnmente que la distinción entre un tratado y un contrato del Estado puede efectuarse sobre la base del derecho destinado a regir tales actos, es decir: el tratado está regido por el derecho internacional, en tanto que el contrato lo está por un derecho nacional determinado elegido por las partes. Si las partes no han expresado en términos suficientemente claros sus intenciones al respecto, el intérprete debe zanjar la cuestión tomando en consideración el *objeto* del acto convencional y las *circunstancias* que rodearon su celebración [19]. Este problema no fue objeto de atención especial en los trabajos preparatorios de la Convención de 1969. ¿Presenta este problema aspectos particulares en lo que concierne a las organizaciones internacionales?

3) A primera vista se plantea la cuestión en los mismos términos para los tratados entre Estados y para los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales. No obstante, algunos miembros de la Comisión de Derecho Internacional han subrayado que el problema tendría más importancia para las organizaciones internacionales en razón de las funciones particulares que algunas de ellas ejercen en la esfera financiera, comercial o científica [20], o por el hecho de que en la práctica algunos acuerdos están regidos, en algunos aspectos, por el derecho internacional y, en otros aspectos, por el derecho de un Estado determinado [21]. En efecto, se trata de cuestiones muy interesantes y prácticas que pertenecen más bien al derecho de los contratos internacionales y transnacionales que al derecho de los tratados, aunque en el conjunto de la literatura jurídica a ellos dedicada se advierten los trabajos de muchos especialistas en derecho internacional público [22]. Naturalmente, lo que de esta forma se pone principalmente en tela de juicio es el régimen exacto de ciertos contratos celebrados entre los Estados y organizaciones internacionales por una parte y los particulares por otra; se trataría, pues, de « acuerdos internacionales » que, en esta última hipótesis, no caerían dentro del campo de aplicación de la Convención de 1969 ni del presente proyecto de artículos. Quizá se deba a esta razón que la Comisión de Derecho Internacional no examinase a fondo esta cuestión al preparar el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados [23].

4) Sea como fuere, cabe perfectamente tratar el problema que se plantea cuando un acto convencional que obliga a una organización internacional respecto de un Estado o de otra organización internacional está sujeto, por una parte, al derecho internacional y, por otra, al derecho nacional de un Estado. Este supuesto quizá no sea frecuente, pero no tiene nada de extraordinario ni de perturbador para la mente. En efecto, sucede frecuentemente que una situación jurídica, aunque en conjunto pertenezca al derecho internacional, está sujeta en algunos de sus aspectos a reglas y conceptos del derecho nacional. Se trata en estos casos de un fenómeno de *reenvío* [24] en el

[17] Disposición correspondiente de la Convención de 1969:

« *Artículo 2. — Términos empleados*

» 1. Para los efectos de la presente Convención:

» *a)* se entiende por « tratado » un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. »

[18] Véase el informe de la Subcomisión sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales: *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 376, documento A/8410/Rev.1, cap. IV, anexo, párr. 7. Véase también *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 211, documento A/CN.4/258, párr. 80; y *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 77, documento A/CN.4/271, párr. 9.

[19] Véase la sentencia arbitral de 10 de junio de 1955 (entre el Reino Unido y Grecia) en el asunto de los « cargamentos desviados » [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: 63.V.3), pág. 65].

[20] M. Kearney (*Anuario ... 1973*, vol. I, págs. 210 y 211, 1241.ª sesión, párr. 20).

[21] M. Ustor (*ibid.*, pág. 215, 1242.ª sesión, párr. 21).

[22] Véanse las referencias en D. P. O'Connell, *International Law*, 2.ª ed., Londres, Stevens, 1970, vol. II, pág. 976 y ss. A propósito de un problema diferente pero análogo, véase también A. Broches, « The Convention on the settlement of investment disputes between States and nationals of other States », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1972-II*, Leyde, Sijthoff, 1973, t. 136, pág. 330.

[23] Véase *Anuario ... 1965*, vol. I, págs. 7 y ss., 776.ª sesión, párrs. 49 y ss., y 777.ª sesión. Véase también *ibid.*, vol. II, pág. 10, documento A/CN.4/177 y Add.1 y 2, art. 1, párr. 1 *a*, observaciones y propuestas del Relator Especial, párr. 6, y las referencias.

[24] Hay que señalar solamente que esta remisión al derecho nacional presenta en algunas esferas inconvenientes importantes ya sea porque es difícil determinar cuál es el derecho nacional aplicable, ya sea porque se quiebra la unidad del régimen aplicable. Por esta razón se observa en numerosos casos una tendencia del derecho internacional público a sustituir a los derechos nacionales. Un ejemplo reciente de ello nos lo da la definición del régimen de la sociedad anónima que la Corte Internacional de Justicia ha transferido del derecho nacional al derecho internacional público cuando este régimen fue puesto en tela de juicio por la protección diplomática en el asunto de la Barcelona Traction (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, arrêt, C.I.J. Recueil 1970*, pág. 3). Véase P. Reuter, « L'extension du droit international aux dépens du droit national devant le juge international » en *Mélanges offerts à Marcel Waline — Le juge et le droit public*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974, t. I, pág. 241.

sentido amplio del término, muy frecuente. Un tratado regido por el derecho internacional puede perfectamente remitir al derecho nacional para las cuestiones que hoy en día corresponden normalmente a este derecho; por ejemplo: un procedimiento de transmisión de la propiedad, un régimen de seguros, una definición monetaria. A la inversa, un acto convencional sujeto en cuanto contrato a uno o más derechos nacionales determinados puede estar sujeto en algunos de sus elementos al derecho internacional, no solamente porque estas reglas de derecho internacional forman parte integrante de un sistema de derecho nacional aplicable (lo que es natural), sino porque las partes en un contrato han convenido expresamente en que sea así, o porque en un tratado aplicable al caso se ha convenido en que sea así [25].

5) Pero tales hipótesis no plantean en principio dificultades. En efecto, siempre hay un régimen jurídico general que se aplica « principalmente » y es este régimen el que permite determinar si el acto convencional es un tratado o un contrato. Por esta razón, si la Comisión de Derecho Internacional desea evitar toda duda sobre este punto puede agregar la expresión « principalmente ». No obstante, con esto se trata de aportar mayor precisión al texto de la Convención de 1969, pero este perfeccionamiento no es absolutamente indispensable y no lo requieren de forma particular las características propias de los tratados que son objeto del presente proyecto de artículos. Por tanto, corresponderá a la Comisión sopesar las ventajas y los inconvenientes que presenta.

6) La mención en el artículo propuesto del « derecho internacional *general* », en cambio, tiene por objeto precisar un aspecto propio de los acuerdos celebrados por organizaciones internacionales. Cabría imaginar que una organización internacional haya elaborado un sistema jurídico muy desarrollado que le sea propio y desea sujetar totalmente un acto convencional a este sistema. Tal sería, por ejemplo, el caso de una institución financiera que hubiese adoptado « reglamentos », « códigos », « compilaciones de directrices » que rijan completamente las relaciones que se pueden establecer entre ella y un Estado como consecuencia de una operación financiera concretada mediante un acto convencional entre ella y el Estado. Cabría caracterizar tal situación como la de un acto convencional sujeto a un sistema de derecho internacional particular, totalmente definido por tal organización. Cabría concebir una hipótesis aún más general en la cual serían las relaciones entre la organización y los Estados miembros las que serían sustraídas en conjunto al derecho internacional general para quedar sometidas a un sistema indudablemente particular que podría calificarse de sistema internacional, aunque por una serie de características cada vez mayor se apartase sensiblemente de las características « clásicas » de derecho internacional público. En función de hipótesis de este tipo quizá sería normal prever que estos actos convencionales dejen de ser considerados como « tratados sujetos a derecho internacional público general » sin que por lo mismo constituyan « contratos sujetos a un derecho nacional » y esto es lo que aseguraría la inserción del calificativo « general » después del término « derecho internacional » como se propone hacerlo en el proyecto de artículo 2.

7) Pero hasta ahora hemos venido razonando a título hipotético. Ahora bien, la situación que acaba de imaginarse ¿corresponde hoy en día a problemas reales de la sociedad internacional? El Relator Especial ha consultado sobre este punto a cierto número de organizaciones internacionales, por mediación del Secretario General de las Naciones Unidas, y parece que de forma general por el momento no se ve claramente la utilidad de la hipótesis indicada [26]. No obstante, a juicio del Relator Especial, no debe olvidarse que el desarrollo de las organizaciones internacionales sigue en plena expansión pese a todo, y que una tentativa de codificación debe tener en cuenta un porvenir ineluctable cualesquiera que sean las incertidumbres que pesen sobre su ritmo de realización. Por tanto, deben tenerse en cuenta las consecuencias que podrían desprenderse del principio fundamental en que se basan las consideraciones precedentes y que se encuentra constantemente en el presente trabajo, a saber: la existencia para cada organización de un conjunto de reglas que constituyen el derecho propio de esta organización y que establecen un límite a la aplicación de las reglas *generales* de derecho internacional público en materia de tratados. Este principio no es fruto de la imaginación doctrinal, sino que está consagrado solemnemente en el artículo 5 de la Convención de 1969:

> La presente Convención se aplicará a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización.

[25] El artículo 42 del Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados ofrece un buen ejemplo de la hipótesis examinada en la medida en que prevé que en un régimen convencional sujeto en principio a un derecho nacional determinado pueden también tenerse en consideración ciertos elementos tomados del derecho internacional. Véase el comentario de A. Broches (*loc. cit.*, págs. 387 a 391). Si se considera un acto de préstamo concedido por una organización internacional de carácter bancario a un Estado, y si tal préstamo no precisa con suficiente claridad su vinculación a un sistema jurídico, habrá que determinar a qué sistema está vinculado « principalmente ». Ni la referencia a un sistema de derecho nacional « concreto » en un momento determinado, ni la referencia a los principios generales de derecho, o a cualquier otra referencia transnacional vale como elección « principalmente » del derecho internacional público para regir un acto convencional y poner al intérprete en presencia de un tratado, más de lo que valdría una cláusula según la cual los derechos y obligaciones de las partes pudieran modificarse por un acto unilateral de una sola de las partes.

[26] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 89, documento A/CN.4/271, párr. 83. Se observará, no obstante, que con excepción del BIRF, no se ha recibido información alguna de parte de las instituciones financieras que hubieran podido estar más interesadas en esta cuestión. Pero cabe imaginar ya hipótesis más concretas en relación con los análisis que acaban de leerse. Así, las Naciones Unidas, para el funcionamiento práctico de una fuerza de mantenimiento de la paz, pueden celebrar acuerdos que, más que al derecho público internacional general, queden íntimamente subordinados, no solamente a la Carta, sino a un sistema complejo de decisiones y reglas administrativas y financieras que constituyen el derecho particular de las Naciones Unidas. Las comunidades europeas que se aproximan más estrechamente a un sistema prefederal sólo admiten lentamente la noción de « acuerdos internos » en las comunidades; véase, no obstante, el fallo de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto 2-68 (*Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1968*, Luxemburgo, vol. XIV-5, pág. 635) y P. Reuter, *Organisations européennes*, París, P.U.F., 1965, págs. 266 y 267.

8) Esta reserva relativa a « cualquier norma pertinente de la organización » consagra la autonomía interna de la organización y, como escribía en 1973 el Relator Especial:

> [Este principio] a la vez que afirma la existencia de un derecho propio de la organización, reconoce en materia de tratados su superioridad con respecto a las normas generales del derecho sobre los tratados. Como ya se ha dicho, pero conviene repetir, lo que es cierto respecto de los tratados entre Estados « adoptados en el ámbito de una organización internacional » debe serlo a mayor abundamiento respecto de los acuerdos celebrados « en el ámbito » de una organización internacional y en los que es parte la propia organización internacional o algunos de sus órganos [27].

9) Por tanto, en razón de las perspectivas del porvenir y de la importancia de estos principios, el Relator Especial ha propuesto añadir una precisión al texto de la Convención de 1969 para adaptarla a la condición particular de las organizaciones internacionales.

Artículo 2, párrafo 1, apartado d [28]

***d)* se entiende por « reserva » una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado celebrado entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización internacional.**

COMENTARIO

Aparentemente no hay ningún motivo teórico ni práctico para apartarse de la definición de reserva dada por la Convención de 1969. No obstante, se observará que la ausencia de participación de las organizaciones internacionales en tratados multilaterales podría por sí sola explicar la inexistencia de la práctica de las reservas por parte de las organizaciones internacionales [29]. Las modificaciones de redacción introducidas en la disposición correspondiente de la Convención no requieren observaciones particulares.

[27] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 89, documento A/CN.4/271, párr. 84.

[28] Disposición correspondiente de la Convención de 1969:

« *Artículo 2. — Términos empleados*

» 1. Para los efectos de la presente Convención:

» [...]

» *d*) se entiende por « reserva » una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado. »

La exposición de las disposiciones que en el proyecto de artículos serán eventualmente llamadas a corresponder a las definiciones dadas en los apartados *b*, *c*, *g* y *h* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de 1969 se hará al estudiar los artículos que versan sobre la materia tratada en estas definiciones.

[29] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 189 y 208, documento A/CN.4/258, párrs. 12 y 70.

Artículo 2, párrafo 1, apartado e [30]

***e)* se entiende por « Estado negociador » un Estado que ha participado en la elaboración y adopción del texto del tratado; se entiende por « organización negociadora » una organización que ha participado, como posible parte en el tratado, en la elaboración y adopción del texto de ese tratado.**

COMENTARIO

1) Es imposible asimilar la organización internacional al Estado en lo que concierne a la definición de la participación en la negociación. En efecto, sucede con frecuencia que una organización participa en la elaboración y adopción del texto de un tratado en el que no está destinada a ser parte. En la práctica moderna, una organización participa de las formas más variadas en la elaboración y adopción de tratados entre Estados, a saber: preparación de un proyecto de tratado por las secretarías internacionales o por órganos especializados, debate y modificación de este proyecto en el seno de un órgano de la organización, firma por un oficial superior de la organización o por el presidente de un órgano del proyecto adoptado por deliberación en el seno de un órgano de la organización, etc. Todo esto no impide que el tratado siga siendo un tratado entre Estados y no un tratado entre Estados y organizaciones o entre dos o más organizaciones. Por tal motivo, un tratado de ese tipo queda sujeto a las disposiciones de la Convención de 1969; tal es, en efecto, el sentido del artículo 5 que prevé que se aplicará, entre otros:

> a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización.

Si esto es cierto respecto de los tratados adoptados « en el ámbito de una organización », lo es más respecto de los celebrados « bajo los auspicios de una organización », tratados en cuya elaboración la organización puede haber participado [31].

[30] Disposición correspondiente de la Convención de 1969:

« *Artículo 2. — Términos empleados*

» 1. Para los efectos de la presente Convención:

» [...]

» *e*) se entiende por « Estado negociador » un Estado que ha participado en la elaboración y adopción del texto del tratado. »

[31] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 201, documento A/CN.4/258, párr. 51. Cabe de paso añadir una observación destinada a mostrar en qué medida la « participación » de las organizaciones internacionales en la historia y en la vida de los tratados entre Estados puede adoptar formas orgánicas sin que por lo mismo éstos pierdan su carácter de tratados entre Estados. No es raro, al menos en lo que concierne a ciertas disposiciones de carácter secundario, que los actos constitutivos prevean un procedimiento de revisión simplificado que permite a la propia organización, por un acto que emane exclusivamente de uno o varios de sus órganos, proceder a la revisión. En estos casos, el conjunto del acto constitutivo revisado queda sujeto a la Convención de 1969, incluso en sus disposiciones revisadas. No cabría concebir que estos últimos cayesen dentro del ámbito del presente proyecto de artículos. Por consiguiente, para dar un ejemplo, la nulidad que podría resultar del hecho de que no se haya respetado el procedimiento de revisión se regiría por el artículo 43 de la Convención de 1969, a cuyo tenor la nulidad puede resultar de las disposiciones del tratado de que se trate.

2) Para evitar toda confusión, parece que basta con precisar que el proyecto de artículos sólo puede regir los supuestos en los que la organización internacional haya participado en la elaboración y adopción de un texto en las mismas condiciones que los Estados, es decir, con la perspectiva de ser parte en el tratado que nacerá de dicho texto.

Artículo 2, párrafo 1, apartado f [32]

***f)* se entiende por « Estado contratante » o por « organización contratante » un Estado o una organización que ha consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado.**

COMENTARIO

La modificación de pura forma introducida a la disposición correspondiente de la Convención de 1969 no requiere comentario.

* * *

No interesa examinar las otras dos definiciones dadas en los apartados *g* y *h* del artículo 2 de la Convención de 1969 con miras a efectuar una transposición de sus disposiciones a tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales hasta después de efectuar un examen de las disposiciones de fondo de la Convención de 1969 sobre las materias que tratan, a saber: las nociones de « parte » y de « tercer Estado ». En efecto, los primeros tanteos han revelado que se trataba de una cuestión especialmente espinosa [33].

Artículo 2, párrafo 1, apartado i [34]

***i)* se entiende por « organización internacional » una organización intergubernamental.**

COMENTARIO

1) Mantener sin cambios, en el proyecto de artículos, la definición dada por la Convención de 1969 no plantea ninguna dificultad en lo que concierne a la exclusión de las organizaciones no gubernamentales, aunque es probable que algunas instituciones no gubernamentales como el Comité Internacional de la Cruz Roja celebren acuerdos convencionales análogos a los de las organizaciones intergubernamentales. En cambio, en su aspecto positivo, el mantenimiento de esta definición acarrea dos consecuencias que requieren observaciones.

2) En primer lugar, esta fórmula se abstiene de definir la organización respecto de otras instituciones internacionales tales como la conferencia internacional o los elementos que constituyen en el seno de una organización internacional una entidad que dispone de cierta autonomía en relación con la organización, cualquiera que sea su denominación (« organización », « órganos subsidiarios », « órganos anejos », etc.). Pero en la práctica, se observará que no hay confusiones sobre la noción en cuanto tal. De la misma manera, la Convención de 1969 ha evitado definir la noción de Estado y con razón, ya que las definiciones sobre términos tan generales se sitúan casi siempre en perspectivas doctrinales que difícilmente son objeto de un amplio consenso y sólo tienen una utilidad limitada a hipótesis expcepcionales.

3) En segundo lugar, esta definición de organización internacional tiene una consecuencia muy importante, a saber: todas las organizaciones internacionales, tanto regionales como universales, ven sus tratados regidos por el proyecto de artículos. Sobre este punto, el Relator Especial, desde 1972 [35], había expresado un sentimiento ya reforzado por la opinión dominante de los miembros de la Subcomisión que en el seno de la Comisión de Derecho Internacional había estado encargada de preparar el estudio de la materia, a saber: *a priori* es sumamente deseable que el proyecto de artículos pueda extender su ámbito de aplicación a los acuerdos celebrados en todas las organizaciones internacionales sin distinción entre ellas. Esta es la posición de la Convención de 1969 que no aborda directamente la materia sino que numerosas de sus disposiciones afectan a las organizaciones internacionales, sin establecer una distinción entre ellas; apartarse de la concepción de la Convención tendría graves inconvenientes. Por otra parte, una codificación, además de la estabilización del desarrollo de las normas jurídicas, busca su unificación; ¿qué autoridad tendrían en materia de derecho de los tratados unos instrumentos de codificación que ignorasen, por ejemplo, los acuerdos celebrados por las organizaciones regionales? [36].

4) En el seno de la Comisión de Derecho Internacional este problema ha sido objeto de constante atención. Algunos miembros se han situado en el terreno amplísimo del derecho de las organizaciones internacionales y han admitido la posibilidad de limitar el proyecto de artículos a ciertas organizaciones; algunos incluso han recomendado esta solución basándose en el precedente que constituye el proyecto de artículos sobre la representación de Estados

[32] Disposición correspondiente de la Convención de 1969:

« *Artículo 2. — Términos empleados*

» 1. Para los efectos de la presente Convención:

» [...]

» *f)* se entiende por « Estado contratante » un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado.»

[33] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 203 y ss., documento A/CN.4/258, párrs. 58 a 60; *Anuario ... 1973*, vol. II págs. 79 y ss., documento A/CN.4/271, párrs. 23 a 33; observaciones del representante de la República Federal de Alemania (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1402.ª sesión, párr. 22); observaciones del Sr. Pinto (*Anuario ... 1973*, vol. I, pág. 209, 1241.ª sesión, párr. 6), Sr. Ushakov (*ibid.*, pág. 210, párrs. 10, 11 y 17), Sr. Kearney (*ibid.*, pág. 211, párrs. 26 y 27), Sr. Tammes (*ibid.*, pág. 213, 1242.ª sesión, párrs. 5 y 6), Sr. Ustor (*ibid.*, pág. 215, párr. 25), y Sir Francis Vallat (*ibid.*, pág. 217, párr. 45).

[34] Disposición correspondiente de la Convención de 1969:

« *Artículo 2. — Términos empleados*

» 1. Para los efectos de la presente Convención:

» [...]

» *i)* se entiende por « organización internacional » una organización intergubernamental. »

[35] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 210 y 211, documento A/CN.4/258, párr. 77. Véase también *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), págs. 376 y 377, documento A/8410/Rev.1, cap. IV, anexo, párr. 8.

[36] Véase *Anuario ... 1973*, vol. I, págs. 197 y 198, 123.ª sesión, párr. 71.

en sus relaciones con las organizaciones internacionales[37], que no se refiere más que a las organizaciones de vocación universal.

5) Por tanto, el Relator Especial ha procedido a un nuevo examen de la cuestión. Es evidente que la mayoría de las normas jurídicas relativas a una organización internacional son de hecho y de derecho normas propias de esta organización; se trata esencialmente de normas que se hallan en su acto constitutivo, en los acuerdos que ha celebrado o que los Estados que son miembros de ella han celebrado respecto de su estatuto, por ejemplo, en lo que concierne a las inmunidades necesarias para su funcionamiento. Constituyen igualmente este derecho propio todas las normas que la organización misma haya podido elaborar para su vida administrativa y financiera e incluso a veces destinadas a los Estados miembros de ella o a particulares sobre los que tiene autoridad, cuando ha recibido tal poder. Estas normas cambian según las organizaciones. Quizá parezca deseable uniformar estas normas, al menos en algunos aspectos, en todas las organizaciones. Entonces, se elaborará un proyecto de convención así como lo hizo la Comisión de Derecho Internacional con el proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales, adoptado en el curso de su 23.º período de sesiones [38] y que será sometido a una conferencia internacional que se reunirá en 1975.

6) En la elaboración de tal proyecto, se siguen los métodos aplicados en la investigación de un *derecho uniforme* o, utilizando una expresión sugestiva, del « derecho orgánico comparado » [39]. Por tanto, es normal que se limite la obra de unificación a ciertos aspectos particulares tomados del conjunto del derecho propio de cada organización; es aún más normal que se limite la empresa a *ciertas organizaciones que presentan rasgos parecidos*. En efectos, sería condenarse al fracaso pretender abolir por un tratado las diferencias que inevitable y legítimamente distinguen a una organización de cualquier otra. Por esta razón, el proyecto antes citado se limita a un tema muy delimitado y a un grupo de organizaciones que presentan características comunes.

7) ¿Es una hipótesis de este tipo la que se pone en tela de juicio cuando se alude a tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales? *Evidentemente no*. En efecto, lo propio de los tratados aludidos es vincular una organización a uno o varios Estados, a una o varias organizaciones y tales tratados no pueden derivar ni su fuerza obligatoria ni su régimen de derecho propio de una organización internacional, sino solamente de las normas de derecho internacional general que se imponen tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales [40]. Esta fuerza obligatoria y este régimen ya están actualmente establecidos: desde hace muchos años se han celebrado miles de tratados de este tipo; estos tratados viven y han vivido sobre la base de la convicción profunda de los Estados y de las organizaciones de que tenían un valor jurídico cierto, análogo al de los tratados celebrados entre Estados. Por consiguiente, dado que, por ejemplo, un tratado entre una organización universal y una organización regional tiene valor jurídico y que su régimen jurídico no puede depender ni del derecho de la organización universal ni del derecho de la organización regional, hay que reconocer que su valor jurídico deriva del derecho internacional general.

8) El trabajo actualmente emprendido por la Comisión de Derecho Internacional tiene solamente por objeto examinar si los textos adoptados para los tratados celebrados entre Estados deben ser objeto de ciertas modificaciones y adiciones para aplicarse a los tratados de las organizaciones internacionales, y no unificar el derecho propio de cada organización internacional. Por tanto, no hay razón alguna para excluir del ámbito de aplicación del proyecto de artículos los tratados en que no sea parte una categoría particular de organizaciones. Eso sería confundir el derecho internacional general con el derecho propio de cada organización o, mejor aún, con el derecho comparado. El error no sería menos grave si los autores de la Convención de 1969 hubiesen querido limitar la Convención a los tratados celebrados por ciertos Estados que tienen regímenes constitucionales o políticos análogos.

9) Tampoco se pretende que quepa ignorar que algunos puntos de las relaciones entre el derecho internacional general y el derecho propio de cada organización puedan plantear delicados problemas de vocabulario y de fondo. No obstante, la Convención de 1969 encontró tales problemas y los resolvió en lo que concierne a las relaciones entre el derecho internacional general y el derecho constitucional de los Estados; tal Convención los encontró también en lo que concierne a las organizaciones y estableció la regla general que debe permitir resolverlos, a saber: la reserva de « la norma pertinente de la organización » (art. 5).

10) La distinción entre derecho internacional general y derecho propio de una organización sobre la que acabamos de insistir largamente no plantea solamente la cuestión de saber cuáles son las organizaciones cuyos tratados estarán sujetos al proyecto de artículos, sino que tiene un alcance más bien general. En efecto, esta distinción es la que en todos los casos dudosos o debatidos debe permitir determinar si una cuestión cae o no dentro del ámbito del proyecto de artículos. Este no tiene por objeto elaborar un sistema de derecho uniforme basado en un estudio del derecho comparado de los derechos propios de cada organización internacional, sino deducir y formular las reglas necesarias para la consolidación y el desarrollo de una práctica sólidamente asentada y que reconozca el valor jurídico de los tratados de las organizaciones internacionales, prescindiendo de los tratados particulares que pueden caracterizar a cada una de éstas.

---

[37] *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), págs. 307 y ss., documento A/8410/Rev.1, cap. II, secc. D.

[38] Es el único punto del derecho de las organizaciones internacionales que haya sido elegido para elaborar un derecho uniforme.

[39] Expresión empleada en la Sexta Comisión por el representante del Zaire (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1399.ª sesión, párr. 18).

[40] Para una exposición bien clara de esta distinción, véase la declaración del representante de los Estados Unidos de América en la Conferencia sobre el derecho de los tratados [*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones, Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.V.7), pág. 48, octava sesión de la Comisión Plenaria, párr. 20].

Artículo 2, párrafo 2 [41]

2. Las disposiciones del párrafo 1 sobre los términos empleados en los presentes artículos se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado o en el derecho propio de una organización internacional.

COMENTARIO

1) La adaptación del párrafo 2 del artículo 2 de la Convención de 1969 sólo plantea una cuestión de vocabulario, y quizá de fondo: ¿es preciso referirse al « derecho interno » de una organización, como la Convención lo hace para « el derecho interno » del Estado? O bien ¿es preferible, como se hace en el texto propuesto anteriormente, utilizar la expresión « derecho propio de una organización internacional »? Esta opción terminológica rebasa el marco del párrafo 2 del artículo 2 de la Convención. En efecto, ésta también hace mención del « derecho interno » [de un Estado] en sus artículos 27 y 46; por tanto, se encontrará de nuevo la cuestión que se acaba de plantear a propósito de esos artículos.

2) La Comisión de Derecho Internacional a veces, en el curso de sus trabajos, ha empleado la expresión « derecho interno de una organización internacional » sin que esta forma de expresarse haya asombrado, ni siquiera suscitado observaciones [42]. No obstante, hay que reconocer que puede entrañar una doble ambigüedad. En primer lugar, el término « interno » se emplea a menudo en contraposición al término « internacional ». Esto no sucede aquí, puesto que se aplica a un conjunto de reglas que constituyen un derecho internacional particular, propio de una organización internacional y no un derecho « nacional » [43]. Por otra parte, como el término « derecho interno » se refiere las más de las veces a un derecho estático, sugiere, a través de este último, un sistema jurídico jerarquizado, sin lagunas, unificado por un legislador y un aparato judicial centralizado; cabe sostener que tal término cuadra mal al conjunto del sistema constituido por el derecho propio de una organización. En efecto, en la mayoría de los casos, este último sistema guarda en sus líneas generales los caracteres del derecho internacional, definido por la ausencia de un poder legislativo verdadero, así como por la ausencia de un poder de justicia y de imposición de la organización sobre los Estados miembros de la misma. Merecen solamente el calificativo de « internas » las normas que rigen las relaciones de la organización y sus agentes, los reglamentos de procedimiento de los órganos de la organización y los reglamentos « interiores » de orden administrativo y financiero (se califican a veces de « internas » las relaciones o las decisiones relativas a estos elementos, que no representan la parte esencial de la actividad de la organización). Por tanto, cabría sostener que el término « interno » es ambiguo y que con demasiada frecuencia las relaciones entre la organización y sus Estados miembros siguen siendo muy parecidas a las regidas por el derecho internacional general para que se las califique de « internas ».

3) Estas objeciones formuladas contra el uso de la expresión « derecho interno de una organización internacional » no son absolutamente convincentes en un plano lógico, pero tal expresión encierra connotaciones que quizá sea preferible evitar y por esta razón se ha empleado la expresión « derecho propio de una organización internacional », que es más neutra.

Artículo 3. — Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de los presentes artículos [44]

El hecho de que los presentes artículos no se apliquen ni a los acuerdos internacionales celebrados entre organizaciones internacionales y otros sujetos de derecho internacional que no sean Estados ni organizaciones internacionales, ni a los acuerdos entre Estados y organizaciones internacionales, o entre dos o más organizaciones internacionales, que no hayan sido celebrados por escrito, no afectará:

***a)* al valor jurídico de tales acuerdos;**

***b)* a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en los presentes artículos a que estuvieren sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de estos artículos;**

***c)* a la aplicación de estos artículos a las relaciones entre Estados y organizaciones o entre organizaciones, cuando estas relaciones se rijan por acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional que no sean ni Estados ni organizaciones internacionales.**

COMENTARIO

1) La adopción de un texto paralelo al del artículo 3 de la Convención de 1969 plantea problemas más delicados de lo que parece a primera vista. Así pues, no basta con reemplazar algunos términos por otros: es necesario también darse cuenta de los efectos que resultarán de la

[41] Disposición correspondiente de la Convención de 1969:

« *Artículo 2. — Términos empleados*

» [...]

» 2. Las disposiciones del párrafo 1 sobre los términos empleados en la presente Convención se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado. »

[42] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 195, documento A/CN.4/258, párr. 33; *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 89, documento A/CN.4/271, párr. 83.

[43] Véanse las intervenciones del Sr. Tammes y del Sr. Quentin-Baxter en el vigésimo quinto período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional (*Anuario ... 1973*, vol. I, págs. 213, 214 y 217, 1242.ª sesión, párrs. 7 y 40).

[44] Disposición correspondiente de la Convención de 1969:

« *Artículo 3. — Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la presente Convención*

» El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará:

» *a)* al valor jurídico de tales acuerdos;

» *b)* a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en la presente Convención a que estuvieren sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de esta Convención;

» *c)* a la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional. »

combinación del artículo 3 de la Convención con el artículo 3 del proyecto. En realidad, el hecho de que un proyecto de artículos se refiera de ahora en adelante a los acuerdos entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales obliga a descomponer el simple concepto mencionado en el artículo 3 de la Convención de 1969, « otros sujetos de derecho internacional », en dos elementos: « organizaciones internacionales » y « sujetos de derecho internacional que no sean ni Estados ni organizaciones internacionales ».

2) En este análisis pueden distinguirse, entre los acuerdos a los que no se aplica la Convención de 1969, las siguientes categorías [45]. En lo relativo a los acuerdos celebrados por escrito: 1) acuerdos entre Estados y organizaciones internacionales; 2) acuerdos entre dos o más organizaciones internacionales; 3) acuerdos entre Estados y sujetos de derecho internacional que no sean ni Estados ni organizaciones internacionales; 4) acuerdos entre organizaciones internacionales y sujetos de derecho internacional que no sean ni Estados ni organizaciones internacionales; 5) acuerdos entre dos o más sujetos de derecho internacional que no sean ni Estados ni organizaciones internacionales. En lo relativo a los acuerdos no celebrados por escrito: acuerdos correspondientes a las cinco categorías arriba mencionadas y acuerdos no escritos entre Estados.

3) El problema consiste en distribuir entre la Convención de 1969 y el proyecto de artículos los acuerdos a los que no se aplican directamente ni la Convención ni el proyecto, pero a los que podrían extenderse eventualmente, en virtud del artículo 3, las disposiciones de uno u otro. El proyecto de artículos se aplica por hipótesis a los grupos enunciados *supra:* 1 (acuerdos escritos entre Estados y organizaciones internacionales), y 2 (acuerdos celebrados por escrito entre dos o más organizaciones internacionales). Es normal pensar que, llegado el caso, es más apropiado aplicar las disposiciones del proyecto de artículos a los acuerdos no escritos correspondientes a los grupos 1 y 2 que las disposiciones de la Convención de 1969, y se siente la tentación de decir otro tanto de los acuerdos del grupo 4 (acuerdos entre organizaciones internacionales y sujetos de derecho internacional que no sean ni Estados ni organizaciones internacionales), se celebren por escrito o no. Quedan dos grupos respecto de los cuales cabe hesitar: el grupo 3 (acuerdos entre Estados y sujetos de derecho internacional que no sean ni Estados ni organizaciones internacionales) y el grupo 5 (acuerdos entre dos o más sujetos de derecho internacional que no sean ni Estados ni organizaciones internacionales).

4) La respuesta a este interrogante puede depender de las entidades cuya inclusión en esta categoría residual de sujetos de derecho internacional se contemple: ¿instituciones internacionales como la Santa Sede [46], el Comité Internacional de la Cruz Roja o el Banco de Pagos Internacionales? ¿Insurgentes, una vez reconocidos? ¿Incluso particulares? Para evitar la necesidad de un examen respecto del cual sería dificilísimo lograr unanimidad, es dable recurrir a otra consideración. La Convención de 1969 entrará en vigor, con seguridad, antes que el proyecto de artículos; además, la Convención es, de hecho, la convención que se aplicará en forma más amplia: sería, pues, normal aplicarla a los casos tan inciertos como los que pueden entrar en la categoría de « sujetos de derecho internacional que no sean ni Estados ni organizaciones internacionales ». Claro está que el problema se simplificaría en gran medida si pudiese demostrarse que esta categoría carece de todo contenido y que las disposiciones relativas a ella pueden desaparecer; no obstante, el empleo en la Convención de 1969 de esta expresión dificulta sostener la tesis conforme a la cual los Estados y las organizaciones internacionales serían los únicos sujetos de derecho internacional [47].

Artículo 4. — Irretroactividad de los presentes artículos [48]

Sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera normas enunciadas en los presentes artículos a las que los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales estén sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de los presentes artículos, éstos sólo se aplicarán a los tratados de esta naturaleza que sean celebrados después de la entrada en vigor de los presentes artículos con respecto a esos Estados y a esas organizaciones.

Comentario

La aprobación de un proyecto de artículo 4 paralelo al de la Convención de 1969 se basa en la hipótesis de que el proyecto de artículo está destinado a ser una convención internacional en la que los Estados y, en forma todavía por debatirse, las organizaciones internacionales podrán ser partes; de lo contrario, el artículo no tendría sentido o debería estar redactado en una forma distinta. Desde el inicio de sus trabajos [49] el Relator Especial ha señalado el importante problema que se planteaba de esta manera; no le corresponde resolverlo y este artículo no está destinado a comprometer el futuro a este respecto.

* * *

[45] También podrían agregarse a las categorías enunciadas los acuerdos internacionales en que son simultáneamente partes Estados, organizaciones internacionales y otros sujetos de derecho internacional que no sean ni Estados ni organizaciones internacionales, pero cabe considerar que el apartado *c* del artículo 3 del proyecto de artículos se aplicaría a acuerdos de ese tipo.

[46] Por supuesto, se parte de la hipótesis de que la Ciudad del Vaticano no sea un Estado, o que no sea parte en el tratado que se examina, sino que sea la « Santa Sede » quien posea la calidad de parte.

[47] Véase *Anuario ... 1962*, vol. II, págs. 41 y ss., documento A/CN.4/144, art. 3, párrs. 2 y ss. del comentario.

[48] Disposición correspondiente de la Convención de 1969:

« *Artículo 4. — Irretroactividad de la presente Convención*

» Sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera normas enunciadas en la presente Convención a las que los tratados estén sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de la Convención, ésta sólo se aplicará a los tratados que sean celebrados por Estados después de la entrada en vigor de la presente Convención con respecto a tales Estados. »

[49] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 206 y ss., documento A/CN.4/258, párrs. 64 a 67; *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 81 y ss., documento A/CN.4/271, párrs. 38 a 52.

El artículo 5 de la Convención de 1969 [50] evidentemente no puede inspirar un artículo análogo en el proyecto de artículos.

Artículo 6. — Capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados [51]

La capacidad para celebrar tratados, en el caso de las organizaciones internacionales, está determinada por las normas pertinentes de cada organización.

COMENTARIO

1) El Relator Especial ya había consagrado a la cuestión de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados considerable estudio en sus informes precedentes [52]. Había comunicado a la Comisión, fundándose en consideraciones tanto de orden teórico como práctico, sus dudas sobre la utilidad y la posibilidad de proponer un artículo sobre la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados. Como resultado de los debates celebrados sobre esta cuestión en la Comisión de Derecho Internacional en su 25.º período de sesiones, y ante la importancia concedida a esta cuestión y la diversidad de las opiniones expresadas, pudo concluir, el 6 de julio de 1973:

> El Relator Especial saca por tanto del debate la conclusión de que debe proponer uno o varios proyectos de artículos sobre la capacidad. En consecuencia, abandonará la opinión que había expresado en su segundo informe, propondrá varias fórmulas acompañadas de comentarios y tratará de encontrar soluciones que puedan contar con la adhesión del mayor número posible de miembros de la Comisión [53].

2) Los debates celebrados en 1973 en la Sexta Comisión de la Asamblea General han confirmado los de la Comisión de Derecho Internacional. A pesar del carácter enteramente preliminar de las intervenciones relativas a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, ocho de los once Estados que se refirieron a ese tema durante el examen del informe de la Comisión de Derecho Internacional presentaron observaciones sobre la cuestión de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados [54]. En esa ocasión se puso de relieve con mucha razón que, fuese cual fuese la posición final adoptada en un futuro proyecto de artículos, era indispensable obtener a ese respecto observaciones de los gobiernos y de las organizaciones internacionales y que con este fin era necesario presentar un proyecto de artículos que se refiriese a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados [55].

3) Así pues, el Relator Especial presenta a la Comisión el proyecto de artículo 6. Antes de comentar sus elementos y demostrar cómo puede responder a las diversas preocupaciones, a veces opuestas, manifestadas durante los debates, es necesario resumir a grandes rasgos la situación ante la que se ha encontrado el Relator Especial.

4) Se manifestaron dos tendencias durante las deliberaciones en la Comisión de Derecho Internacional, inspiradas una y otra en preocupaciones igualmente respetables: una, favorable a una creciente ampliación de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados [56]; la otra, preocupada por la necesidad de respetar la voluntad de los Estados miembros de una organización, voluntad manifestada ante todo por el instrumento constitutivo de la organización. Es inevitable que persistan las oposiciones sobre este punto cuando se trata de resolver un problema concreto relativo a una organización determinada. Pero el Relator Especial tiene la esperanza de que estas tendencias puedan conciliarse sobre las fórmulas generales que deben figurar en el proyecto de artículos, porque estas fórmulas deben, precisamente, poseer una gran flexibilidad, indispensable para adaptarse a la diferente situación de cada organización internacional.

5) En realidad, la cuestión más importante es la de saber si todas las organizaciones internacionales, universales y regionales, con un objeto general o uno especial, tienen la *misma* capacidad para celebrar tratados. A este respecto, puede responderse en seguida de modo firmemente negativo. En efecto, en lo relativo a su aptitud para realizar actos jurídicos de cualquier naturaleza, una organización internacional es una entidad muy individualizada que no puede, *a priori*, asimilarse a ninguna otra. La organización intergubernamental, la única que cabe considerar aquí, se basa, efectivamente, en un tratado entre Estados; cada una es modelada individualmente por la voluntad de sus fundadores y luego de sus miembros. Es uno de los temas respecto de los cuales puede verse con mayor claridad la diferencia entre los Estados y las organizaciones internacionales. *Todos* los Estados, sin excepción, pueden realizar los mismos actos jurídicos: reina entre ellos *una igualdad soberana*. Por el contrario, las organizaciones se singularizan por una fundamental desigualdad: cada una está dominada enteramente, en cuanto a su estructura y sus facultades, por su constitución, y ella misma está destinada esencialmente a funciones que varían de una organización a otra.

6) De aquí se desprende necesariamente que si se considera el contenido concreto de la capacidad de una organización internacional, esta capacidad depende esencial-

---

[50] Artículo 5 de la Convención:

« La presente Convención se aplicará a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización. »

[51] Disposición correspondiente de la Convención de 1969:

« *Artículo 6. — Capacidad de los Estados para celebrar tratados*

» Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados. »

[52] *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 192 y ss., documento A/CN.4/258, párrs. 25 a 36; *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 81 y ss., documento A/CN.4/271, párrs. 38 a 52.

[53] *Anuario ... 1973*, vol. I, pág. 220, 1243.ª sesión, párr. 16.

[54] Irak (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1397.ª sesión, párr. 10), Estados Unidos de América (*ibid.*, 1398.ª sesión, párr. 7), RSS de Bielorrusia (*ibid.*, párr. 30), República Democrática Alemana (*ibid.*, 1399.ª sesión, párr. 31), Kenia (*ibid.*, 1401.ª sesión, párr. 15), Grecia (*ibid.*, párr. 44), Brasil (*ibid.* párr. 58), Filipinas (*ibid.*, 1402.ª sesión, párr. 42), URSS (*ibid.*, 1406.ª sesión, párr. 20).

[55] Estados Unidos de América (*ibid.*, 1398.ª sesión, párr. 7). La misma opinión fue expresada en forma más general por Austria (*ibid.*, 1405.ª sesión, párr. 7).

[56] Por ejemplo, la posición expresada por el Sr. E. Hambro, durante el 25.º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional (*Anuario ... 1973*, vol. I, pág. 211, 1241.ª sesión, párr. 30).

mente del derecho propio de cada organización [57]. Por cierto que podría concebirse, en teoría, que se quisiera someter a este respecto, como ha podido intentarse hacerlo respecto de otras, a un número restringido de organizaciones escogidas a normas uniformes. Pero ya no se trataría de una cuestión práctica importante, sino de una relativamente secundaria, como la de las inmunidades de los representantes de los Estados, y no de una cuestión esencial relativa al ser mismo de las organizaciones. La utilidad de la empresa es, *a priori*, dudosa, pues cada organización responde a necesidades y a una situación perfectamente individualizadas. Si bien los gobiernos configuran caso por caso la fisonomía jurídica de las organizaciones que crean, no se ve por qué habrían de intentar, cuando es demasiado tarde, refundir algunas de ellas, incluso si están relacionadas entre sí, en un molde uniforme. Hay ejemplos destacados que demuestran la poca inclinación de los gobiernos a unificar las organizaciones existentes, principalmente en lo relativo a su capacidad en materia de relaciones internacionales [58].

7) En todo caso, el hecho mismo de que la tarea confiada al Relator Especial deba tomar como punto de partida la Convención de 1969 y como objetivo proponer adaptaciones y modificaciones que permitan extender las disposiciones de ésta a los tratados en que son parte organizaciones internacionales, excluye que el objetivo de los presentes artículos sea el logro de un derecho uniforme relativo a la capacidad de las organizaciones internacionales. Como se ha demostrado más arriba [59], esta tarea no podría, además, concebirse sino como relativa a un grupo de organizaciones análogas que tienen similitudes tales que cabría prever disposiciones comunes sobre su capacidad. Si bien tal grupo existe, no es nada fácil identificarlo y, probablemente, sólo comprendería organizaciones menores. En todo caso, este grupo no comprendería a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: incluso los organismos especializados, así como el OIEA, tienen entre sí, si se los compara, diferencias tan importantes que no es posible someterlos a un « derecho uniforme » en lo relativo a sus relaciones externas. En cuanto al caso de las Naciones Unidas, es evidentemente único y resulta imposible imaginar siquiera que pueda asimilarse su situación a la de cualquier otra organización internacional [60].

8) Los análisis precedentes muestran cuál puede ser el objeto de un proyecto de artículos consagrado a la capacidad de las organizaciones internacionales: debe ser recordar la norma fundamental de la autonomía constitucional de cada organización: puesto que cada organización tiene su derecho propio, su capacidad está determinada por las normas pertinentes de la organización.

9) No obstante, las consideraciones precedentes no han agotado el tema y requieren que se profundice en ellas en dos aspectos: en primer lugar, en cuanto a las competencias funcionales de las organizaciones internacionales y, en segundo lugar, determinando cuál puede ser el papel del derecho internacional público general en la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados.

10) Primeramente, cabe decir que no se trata en forma alguna de definir en un plano idéntico la capacidad de las organizaciones internacionales procurando establecer un derecho uniforme, sino de afirmar el valor de un principio aplicable a todas las organizaciones internacionales con el debido respeto de su diversidad. Este principio es el de la competencia funcional de las organizaciones: éstas tendrían en materia de tratados la capacidad necesaria para celebrar todos los tratados indispensables para el cumplimiento de sus « funciones » y sus « misiones » o incluso, más simplemente, sus « objetivos ». Es lo que suele llamarse la teoría de la competencia funcional de las organizaciones. Tal concepto supera necesariamente, por otra parte, la esfera de las relaciones exteriores y del derecho de los tratados para extenderse a todas las facultades, a todas las « competencias », de la organización. Corresponde, en este análisis, servirse de los conceptos de « propósito », « objetivo », « misión », no para limitar el ejercicio de las competencias de la organización, lo que se admite general-

[57] Según la declaración del representante del Irak en la Sexta Comisión, esta capacidad sólo existe si el derecho propio de la organización interesada la reconoce (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1397.ª sesión, párr. 10). Parece que pudiera deducirse la misma conclusión de las observaciones formuladas por el Sr. Ushakov en la Comisión de Derecho Internacional (*Anuario ... 1973*, vol. I, pág. 210, 1241.ª sesión, párrs. 10 y ss.) y según las cuales la cuestión de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados no entraba en el marco del proyecto de artículos.

[58] No hay ejemplo más concluyente que el de las comunidades europeas. La primera desde el punto de vista cronológico, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, tiene una capacidad definida ampliamente en los incisos 1 y 2 del artículo 6 de su instrumento constitutivo [a]:

> « La Comunidad tendrá personalidad jurídica.
>
> » En las relaciones internacionales, la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para ejercer sus funciones y la consecución de sus fines. »

No obstante, el mismo instrumento constitutivo le niega capacidad para celebrar acuerdos comerciales en materia de carbón y de acero (artículo 71). La Comunidad Económica Europea, cuya capacidad en materia de tratados está definida en forma más restringida, tiene, empero, capacidad para celebrar acuerdos comerciales y tarifarios (artículo 113) [b]. Los Estados Miembros han uniformado en gran medida las instituciones de las tres comunidades mediante un nuevo tratado de fecha 8 de abril de 1965 [c], pero sin modificar por ello el ordenamiento del derecho propio de cada comunidad, principalmente en materia de relaciones externas. Así, en la actualidad, las tres comunidades, cuyos Estados miembros y órganos son los mismos, tienen, en lo relativo a las relaciones externas y principalmente a la celebración de tratados, tres regímenes claramente diferentes en cuanto a capacidad, a pesar de un esfuerzo de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, con la excusa de interpretar funcionalmente el Tratado de Roma, por ampliar la capacidad de la Comunidad Económica Europea. Cuando se emprende, pues, una amplia negociación tarifaria como la conocida familiarmente bajo el nombre de « Kennedy Round » (Acta final de 30 de junio de 1967 [d], las negociaciones y la celebración se realizan siguiendo normas diferentes para el carbón y el acero, en lo atinente a la competencia, de las que se aplican a los demás productos.

[a] Para el texto del Tratado que establece la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 261, pág. 141.

[b] Para el texto del Tratado que establece la Comunidad Económica Europea (llamado « Tratado de Roma »), *ibid.*, vol. 294, pág. 17 (texto en francés; para una versión española, véase Servicio de Estudios del Banco Urquijo, *El Mercado Común Europeo, Estudio y textos*, 2.ª ed., Madrid, 1958).

[c] Tratado que establece un Consejo único y una Comisión única de las comunidades europeas.

[d] Véase GATT, *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos, Decimoquinto Suplemento* (N.º de venta: GATT/1968-1), pág. 4.

[59] Véase *supra* artículo 2, párrafo 1, apartado *i*, párr. 6 del comentario.

[60] Sería necesario asimismo tener en cuenta que la Comisión de Derecho Internacional no está habilitada para debatir situaciones jurídicas particulares, ni para interpretar instrumentos constitutivos determinados.

mente, sino más bien para fundar una *fuente* de *nuevas* competencias: las organizaciones serían de oficio competentes para celebrar todos los tratados que correspondan a sus funciones y a su propósito y sería necesario que el instrumento constitutivo de la organización estableciese expresamente una interdicción para que se limitase la capacidad de la organización [61].

11) Este concepto requiere varias observaciones. Tanto los precedentes jurisprudenciales que en él se invocan y sobre los cuales se volverá más adelante, como la doctrina en que se funda [62] se refieren, ante todo, a la cuestión de la interpretación de los tratados. En este caso, se trata de saber si estos tratados especiales que son los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales requieren una interpretación regulada por normas específicas. Esta manera de plantear el problema, incluso si no agota todos sus aspectos, es esencial y se impone con vigor en la elaboración de un proyecto de artículos que tiene por objetivo ampliar la esfera de aplicación de las normas de la Convención de 1969.

12) Ahora bien, la Convención de 1969 se aplica, según su artículo 5, « a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional » y contiene dos artículos (arts. 31 y 32) relativos a la interpretación de los tratados. En ningún momento, ni durante los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional, ni durante los de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, se contempló plantear en lo relativo a los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales normas especiales de interpretación. Por consiguiente, si se acepta, conforme a la jurisprudencia y a la doctrina, que la cuestión de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados depende de la interpretación de los instrumentos constitutivos, hay que tener en cuenta que la Convención de 1969 no contiene, a este respecto, ninguna disposición relativa a los problemas de interpretación planteados por los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales. Algunos podrán criticar este silencio, e incluso pretender que, puesto que la Convención de 1969 no está aún en vigor, no prohíbe en forma alguna ni sostener que existe en la materia una norma particular ni desear que se formule una norma tal. No por ello deja de ser cierto que al proceder así se modifica la Convención de 1969. Es difícil, en el marco de la labor de la Comisión de Derecho Internacional, adoptar en la actualidad esta línea de conducta, en contradicción con la directriz que se ha seguido hasta el presente.

13) Pero el examen de la Convención de 1969 conduce a observaciones aún más interesantes y sobre todo más constructivas. La Convención no se opone en absoluto a que, por vía de la interpretación de los instrumentos constitutivos, se demuestre que una organización internacional tiene la capacidad de concertar tratados, aun en la hipótesis de que esta capacidad no figure expresamente en instrumento. Dicha capacidad derivará entonces, más allá del texto y del contexto, del hecho de que habrá de tenerse en cuenta (apartado *b* del párrafo 3 del artículo 31)

> toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado.

En el comentario que la Comisión de Derecho Internacional hizo de esta disposición en su informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas, se observa que:

> [...] la expresión « el acuerdo de las partes » se refería necesariamente a todas las partes. [La Comisión de Derecho Internacional] omitió la palabra « todas » simplemente para evitar cualquier posibilidad de que se entendiese erróneamente que todas y cada una de las partes debían haber seguido la práctica, cuando basta con que la hayan aceptado [63].

14) Estas expresiones dan lugar a ciertas discusiones [64], especialmente cuando se las aplica a los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales [65], pero ellas consagran dos premisas esenciales de la cuestión de la capacidad de las organizaciones internacionales para concertar tratados: el carácter individual, propio de cada organización, de la capacidad para concertar tratados y la variedad de las soluciones posibles. El carácter individual, propio de cada organización, deriva de la naturaleza del instrumento constitutivo, propio de cada organización, pero también del carácter propio de la « práctica » relativa a la interpretación de dicho instrumento, en el sentido del artículo 31 de la Convención de 1969. La diversidad de soluciones posibles es una consecuencia inmediata. Para ciertas organizaciones, la práctica relativa a la concertación de tratados por la organización es negativa: las características propias de ésta, o simplemente la política de

[61] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 82, documento A/CN.4/271, párr. 39.

[62] La Corte Internacional de Justicia ha ubicado en el plano de la interpretación de los tratados el examen de varios problemas relativos a la competencia de las Naciones Unidas, en especial su opinión sobre « Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte) », Opinión consultiva de 20 de julio de 1962: *C.I.J. Recueil 1962*, pág. 157. El problema ha sido asimismo examinado en este plano, en varias oportunidades, por Charles de Visscher, especialmente en *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, París, Pédone, 1963, pág. 140. Conviene recordar la medida en que el eminente autor ha tratado de estas cuestiones y los límites que asignó a la interpretación teleológica.

[63] *Anuario ... 1966*, vol. II, pág. 243, documento A/6309/Rev.1, parte II, cap. II, párr. 15 del comentario al artículo 27.

[64] La « práctica » así definida ¿no rebasa el marco de la interpretación para invadir el de la modificación del tratado que se considera? ¿Se refiere a acuerdos expresos o tácitos, o también a la costumbre?

[65] Si se tomase al pie de la letra el texto del apartado *b* del párrafo 3 del artículo 31 de la Convención de 1969, se trataría siempre, sin excepciones, de una práctica seguida por las partes, es decir, por los Estados. Pero en el caso del instrumento constitutivo de una organización internacional, la práctica emana también de los actos de los órganos de la organización. Aun prescindiendo de los órganos que no están formados por representantes de los Estados, no es menos cierto que algunos de esos actos pueden apoyarse en decisiones mayoritarias. Una serie de decisiones mayoritarias ¿permite instituir una « práctica » de la que se derivaría, sobre la base sumamente vaga de un principio teleológico, la capacidad de una organización internacional para concertar tratados? Se ha discutido precisamente esta cuestión con motivo del fallo pronunciado por la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso 22-70, conocido como el A.E.T.R. (Acuerdo europeo sobre los transportes por carretera): véase R. Kovar, « L'affaire de l'A.E.T.R. devant la Cour de Justice des Communautés européennes et la compétence internationale de la C.E.E. (Communauté économique européenne) » *Annuaire français de droit international, 1971*, París, vol. XVII, 1972, pág. 386. En el plano más general de la competencia de las organizaciones internacionales, véanse las opiniones divergentes de Sir Gerald Fitzmaurice y de Sir Percy Spender en *Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, Opinión consultiva de 20 de julio de 1962: *C.I.J. Recueil, 1962*, págs. 191 y 201.

los Estados Miembros, excluyen la capacidad de la organización, salvo en los casos previstos en el instrumento constitutivo. Para otras, la práctica es muy flexible en cuanto a determinados tipos de acuerdos que se refieren sobre todo a los aspectos administrativos de la vida de la organización, pero muy estricta para todo otro tipo de acuerdos. Para otras organizaciones, la práctica es flexible aun para acuerdos de mayor importancia. De ahí que, si bien existe un principio general común a todas las organizaciones, cualquiera que sea la diversidad de los instrumentos constitutivos, el principio que se puede vincular a la interpretación de los tratados no hace en definitiva más que acentuar la diversidad de las organizaciones, pues atañe a la autonomía de la *práctica* de cada una de ellas.

15) Pero todas estas conclusiones se pueden negar, rechazando el principio en que se basan: si la capacidad de las organizaciones internacionales para concertar tratados no depende de la interpretación de éstos sino directamente de un derecho de aquellas organizaciones, que sería de índole consuetudinaria, cabe llegar a otras conclusiones. El Relator Especial, dentro del marco muy particular asignado a su labor, estima que no es necesario que él investigue todas las posibilidades que derivarían de este concepto, y ello tanto por razones de principio como de oportunidad.

16) En el plano de los principios, no cabe duda de que las fórmulas que ha utilizado la Corte Internacional de Justicia en su jurisprudencia son las que han inspirado a todos los que, de una manera u otra, estiman que, *por naturaleza*, la capacidad de las organizaciones internacionales para concertar tratados abarca necesariamente lo que es menester para el cumplimiento de las funciones que competen a dichas organizaciones. Las opiniones de la Corte Internacional de Justicia a que se hace referencia más a menudo son las relativas a la reparación de los daños sufridos en el servicio de las Naciones Unidas, al efecto de los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas por los que se conceden indemnizaciones [66], y a ciertos gastos de las Naciones Unidas (párr. 2 del Artículo 17 de la Carta); en tales referencias se citan expresiones como las siguientes:

> Se debe admitir que sus Miembros [de las Naciones Unidas], al encargar a éstas determinadas funciones que van acompañadas de deberes y responsabilidades, les han conferido la competencia necesaria para permitirles cumplir efectivamente sus funciones [67].
>
> Según el derecho internacional, se debe considerar que la Organización posee aquellas facultades que, aunque no estén enunciadas expresamente en la Carta, le son conferidas como consecuencia necesaria de su carácter esencial para el ejercicio de las funciones de la Organización [68].
>
> Pero cuando la Organización adopta medidas de las que cabe decir con toda razón que son apropiadas para el cumplimiento de los propósitos expresos de las Naciones Unidas, es de suponer que esta actividad no rebasa las facultades de la Organización [69].

17) No obstante, si se lee con atención el texto de estas opiniones consultivas, se observa que su alcance es más limitado de lo que darían a entender las citas aisladas. En primer lugar, se observa que la Corte no ha procedido jamás a una construcción arbitraria, desvinculada del comportamiento de los interesados; por el contrario, se ha inspirado fundamentalmente en los supuestos de una situación ya existente, haciendo hincapié de diversas maneras en la *práctica*. Entre otros ejemplos, hay que recordar en especial el pasaje siguiente:

> Mientras que un Estado posee, en su totalidad, los derechos y deberes internacionales reconocidos por el derecho internacional, los derechos y deberes de una entidad como la Organización deben depender de los propósitos y funciones de éstas, expresos o implícitos en su instrumento constitutivo y desarrollados por la práctica [70].

Parece, por tanto, que esta jurisprudencia da verdadera importancia a la práctica. En realidad, se trata más bien de la justificación de una práctica que en un momento dado enfrenta alguna oposición, y no de una innovación cuya iniciativa tomase de pronto una corte de justicia. Lo menos que se puede decir, por consiguiente, es que dicha jurisprudencia no se aparta fundamentalmente de los análisis que se acaban de presentar acerca de la importancia de la *práctica* en la interpretación de los tratados.

18) Por otra parte, la Corte Internacional de Justicia siempre ha razonado sobre alguna cuestión relativa a una organización determinada, que presenta características que impiden asimilarla a cualquier otra organización, tanto por la universalidad de su composición como por la importancia y amplitud de la esfera de aplicación de sus funciones [71]. En su opinión más general y más generosamente fundada —la que se refiere a la reparación de los daños sufridos en el servicio de las Naciones Unidas—, la Corte no ha dejado de hacer una discreta alusión a « ejemplos de la actividad que ejercen en el plano internacional ciertas entidades que no son Estados » y a la multiplicidad de los « sujetos de derecho » no idénticos « en un sistema jurídico ». Luego, la Corte no ignora que hay otras organizaciones internacionales, aparte de las Naciones Unidas. No obstante, en todo el texto de la opinión la expresión « organización internacional » aparece siempre en singular y para designar a las Naciones

[66] « Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité », Opinión consultiva de 13 de julio de 1954, *C.I.J. Recueil, 1954*, pág. 47.

[67] « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », Opinión consultiva de 11 de abril de 1949, *C.I.J., Recueil 1949*, pág. 179.

[68] *Ibid.*, pág. 182.

[69] « Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2 de la Charte) », Opinión consultiva de 20 de julio de 1962, *C.I.J. Recueil 1962*, pág. 168.

[70] Opinión consultiva sobre la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies » (*C.I.J. Recueil 1949*, pág. 180). La « práctica » se menciona igualmente en varios pasajes de la opinión consultiva titulada « Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2 de la Charte) » (*C.I.J., Recueil 1962*, págs. 160 y 165) y, como se deduce de algunas opiniones individuales, ha ocupado un lugar preponderante entre las preocupaciones de la Corte (véase nota 65 *supra*). Si bien en la opinión sobre los efectos de los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas por los que se otorgan indemnizaciones no se menciona la práctica, no hay que olvidar que lo que se solicitaba a la Corte era que dijese si un tribunal que funcionaba desde hacía muchos años era en verdad un tribunal. El propio fallo que la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas pronunció en el caso conocido como A.E.T.R. (22-70) (*Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1971-3*, Luxemburgo, vol. XVII, pág. 263) se basaba (considerando 29) en que la práctica seguida en el plano de un órgano compuesto de representantes de los Estados miembros había consagrado la solución adoptada por la Corte, si bien ésta, por otra parte, sustenta en cuestiones de principios una concepción de la competencia de la Comunidad que se basa sobre un análisis decididamente teleológico.

[71] Por supuesto, la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas nunca se ha ocupado más que de las comunidades europeas, consideradas como entidades originales, irreductibles a cualquier otro tipo.

Unidas, nunca en plural. Sería sin duda erróneo sostener que ninguno de los principios que deduce la Corte se aplica a otra organización internacional que no sea las Naciones Unidas; pero sería igualmente inexacto concluir que los principios que se desprenden de esta opinión se aplican a todas las organizaciones internacionales. Lo cierto es que, en esta opinión, la Corte no ha establecido un conjunto de reglas acerca de la capacidad de *todas* las organizaciones internacionales, en especial en lo atinente a la celebración de tratados [72]. Esto no significa que no se pueda utilizar el rico contenido de estas opiniones para elaborar una doctrina, pero a este respecto hay que guardar la mesura de que han dado pruebas los comentaristas más autorizados [73].

19) El Relator Especial está firmemente convencido de que una fórmula general relativa a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados debe tener la flexibilidad suficiente para abarcar todas las soluciones posibles y respetar la prodigiosa diversidad de un fenómeno que actualmente está sometido en forma demasiado notable a la voluntad de los Estados para que se pongan límites a la libre elección de éstos. Cualquiera que fuese el valor de los motivos que justificasen un apartamiento de esta posición, se tendrían que enfrentar oposiciones que harían fracasar la labor codificadora. Ya se han mencionado las dificultades encontradas por la Comisión de Derecho Internacional cuando, en una etapa anterior, abordó la cuestión de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados [74]. No está de más señalar que, entre las observaciones a este respecto que los representantes de los gobiernos presentaron a la Sexta Comisión en 1973 —observaciones que deben considerarse del todo preliminares—, abundan las que favorecen fórmulas en las que se hace hincapié sobre el derecho propio de cada organización y aun sobre la importancia de los instrumentos constitutivos de cada organización [75].

20) Aun así, es posible que haya que lamentar que en el texto propuesto para el artículo 6, si bien se deja sentada una regla exacta, no se diga nada acerca del papel que desempeña el derecho internacional general en la génesis misma de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados. Aun reconociendo que son las normas pertinentes de cada organización las que precisan si determinada organización tiene capacidad para celebrar determinado tratado, hay que notar que si este efecto del derecho propio de cada organización existe, ello se debe, en todo caso, a una norma general del derecho internacional que así lo autoriza. En otras palabras, el propio hecho de que las organizaciones puedan ser « sujetos de derecho internacional » supone una transformación profunda, en cierto modo estructural, de la comunidad internacional; ésta sería el resultado de una norma general de derecho internacional público, de carácter permisivo, que posibilita este efecto particular de los instrumentos constitutivos. En caso de que prevaleciese este tipo de análisis, el texto del proyecto de artículo 6 podría ser el siguiente:

> La capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados, admitida en principio por el derecho internacional, está determinada en su extensión por las normas pertinentes de cada organización.

21) Un artículo así redactado presentaría, en relación con el proyecto inicial, una diferencia que se sitúa en el plano doctrinal más que en el de las consecuencias prácticas. En efecto, quedaría bien en claro que esta segunda versión no impediría que determinadas organizaciones internacionales tuviesen una capacidad para celebrar tratados que, según los casos, sería nula, restringida o amplia, y la solución propia de cada organización seguiría estando sumamente individualizada. Es posible que se reproche a esta nueva redacción el complicar unútilmente el artículo 6. Hasta su necesidad doctrinal será puesta en tela de juicio, pues se puede sostener que el principio general de derecho internacional público que autoriza a otorgar una capacidad propia a las organizaciones internacionales es bien conocido: se trata del principio *pacta sunt servanda*. La capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados (como todas sus demás capacidades) no es más que el resultado del poder creador de los tratados puesto en ejecución en el instrumento constitutivo. Por lo tanto, se corre el riesgo de ver resurgir a este respecto oposiciones diversas, de las que cabe dudar que sean tan doctrinales como parecen.

22) En efecto, el Relator Especial, cuya labor consiste en investigar todas las posibilidades de llegar a un consenso amplio, debe señalar que en la Comisión de Derecho Internacional, pero sobre todo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, una cuestión análoga, y hasta conexa, suscitó muchas contro-

---

[72] Por lo demás, en su Opinión sobre la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, la Corte no pasa de un concepto general a la capacidad de concertar tratados, sino que sigue el camino inverso:

> « [La Carta] ha definido la posición de los Miembros con respecto a la Organización [...] disponiendo que se celebren acuerdos entre la Organización y sus Miembros. La práctica, en especial la celebración de convenios de los que es parte la Organización, ha confirmado este carácter de una organización que, en ciertos aspectos, se coloca frente a sus Miembros [...] » (*C.I.J. Recueil 1949*, págs. 178 y 179).

[73] Ch. de Visscher, *op. cit.*, pág. 150: « Con pareja preocupación por los objetivos y principios institucionales y por el respeto a los textos, una interpretación correcta trata de mantener el equilibrio de las voluntades cuya expresión son los tratados. »

[74] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 192 y ss., documento A/CN.4/258, párrs. 25 a 36.

[75] « [...] la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar acuerdos dependía de sus propios reglamentos » [Irak (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1397.ª sesión, párr. 10)]. El representante de la República Democrática Alemana « atribuye gran importancia a los documentos constitucionales [...] En la mayoría de los casos, esos documentos expresan con claridad la medida en que los Estados han concedido capacidad jurídica y capacidad para celebrar tratados a las organizaciones internacionales interesadas » (*ibid.*, 1399.ª sesión, párr. 31). « Una organización internacional no tiene la capacidad inherente de celebrar acuerdos internacionales y [...] sólo puede hacerlo si su instrumento constitutivo la autoriza a ello » [Kenia (*ibid.*, 1401.ª sesión, párr. 15)]. « La cuestión de la amplitud de la capacidad de las organizaciones internacionales no puede regularse más que por el instrumento constitutivo propio de cada organización internacional » [Grecia (*ibid.*, párr. 44)]. « La cuestión de la capacidad de las organizaciones internacionales para concertar tratados debe regirse por el instrumento constitutivo de cada organización » [Brasil (*ibid.*, párr. 58)]. « Parece aconsejable que sea en la Carta de una organización internacional donde se determine la capacidad de representación de esa organización » [Filipinas (*ibid.*, 1402.ª sesión, párr. 42)]. « En especial, debe advertirse la competenciá limitada de las organizaciones internacionales para concertar tratados internacionales » [URSS (*ibid.*, 1406.ª sesión, párr. 20)].

versias [76]: la capacidad de celebrar tratados que tienen los miembros de federaciones ¿depende únicamente de las constituciones federales? ¿Depende de las constituciones federales por remisión del derecho internacional? ¿Depende del derecho internacional? Estas preguntas, que podrían parecer un tanto académicas, suscitaron debates muy animados en la Conferencia, cuando resultó claro que las fórmulas que había adoptado en definitiva la Comisión de Derecho Internacional podían tener ciertas consecuencias con respecto a problemas políticos actuales; por ello, después de un proceso agitado, en el segundo período de sesiones de la Conferencia, se eliminó toda referencia a las cuestiones federales del texto de lo que pasó a ser el artículo 6 de la Convención de 1969 [77].

23) En todo caso, el Relator Especial considera que si debía retenerse un texto que hiciera referencia al derecho internacional en lo relativo al *principio* de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados, quedaba entendido que esa fórmula no significaría en absoluto prejuzgar sobre las cuestiones referentes al *reconocimiento* de esa capacidad por los demás sujetos de derecho internacional [78]. La Convención de 1969 no ha considerado en ninguna de sus disposiciones las cuestiones de reconocimiento en lo que concierne a los Estados, y no hay ningún motivo para que suceda lo contrario en lo que respecta a las organizaciones internacionales en este proyecto de artículo. Es cierto que la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia estimó en dos ocasiones que la Carta de las Naciones Unidas podía producir efectos respecto de Estados que no fueran partes [79] pero esa es una solución extraña a la cuestión del reconocimiento y no puede separarse de las características enteramente excepcionales de la organización, cuya generalización no está autorizada por la práctica internacional actual.

24) La Comisión de Derecho Internacional habrá de apreciar, a la luz de las explicaciones precedentes, si estima preferible mantener el texto del proyecto de artículo en su forma inicial o en su forma completada [80]. Cualquiera que sea la elección, la disposición fundamental, a saber, la referencia a las « normas pertinentes de cada organización », permanece inalterable. Cabe aún consagrar a esa expresión algunos comentarios.

25) En 1972, el Relator Especial había presentado un cuadro de la evolución del vocabulario empleado durante sus trabajos por la Comisión de Derecho Internacional para designar lo que se ha llamado también « el derecho propio de cada organización » [81]. Partiendo de la expresión « acto constitutivo », e incluso de « instrumento constitutivo », la Comisión ha pensado en el término « estatuto » en el sentido de « estatuto en su conjunto — es decir, el acto constitutivo y las reglas vigentes de la organización », para adoptar en definitiva, en lo que habría de ser el artículo 5 de la Convención de 1969, la fórmula « cualquier norma pertinente de la organización », cuyo alcance más amplio nunca ha sido impugnado y que se vuelve a encontrar en el artículo 3 del proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales [82]. Por todas esas razones, demasiado evidentes para que sea necesario insistir en ellas, el Relator Especial considera que es correcto adoptar la fórmula propuesta.

26) Estima, sin embargo, necesario referirse una vez más a su alcance exacto, precisando lo que debe entenderse por la expresión « normas pertinentes de cada organización » [83]. Lo más importante es tener siempre presente que esos términos no abarcan necesariamente las mismas fuentes para cada organización; en efecto, se trata de una circunstancia constitucional fundamental que surge del derecho propio de cada organización. Puede suceder que para una organización determinada esa expresión no comprenda sino el acto constitutivo interpretado como un tratado común: ello ocurrirá cuando los Estados miembros hayan elegido para la organización lo que podría llamarse una « constitución rígida ». A veces se ha sugerido que debía ser así cuando los mecanismos de revisión del acto constitutivo hubieran instituido procedimientos suficientemente flexibles como para que pudiera inferirse que excluían las interpretaciones amplias o las « prácti-

[76] Para el texto original (que trataba simultáneamente de la capacidad de los Estados, las organizaciones internacionales y las federaciones u otras uniones de Estados) véase *Anuario ... 1962*, vol. II, págs. 41 y ss., documento A/CN.4/144, art. 3, comentario; y para los debates: *ibid.*, vol. I, págs. 62 y ss., sesiones 639.ª y 640.ª; págs. 200 y ss., 658.ª sesión; y págs. 256 y ss., 666.ª sesión. El debate se reanudó en 1965 sobre un texto simplificado: véase *Anuario ... 1965*, vol. I, págs. 24 y ss., sesiones 779.ª y 780.ª; págs. 253 y ss., sesiones 810.ª y 811.ª; y págs. 291 y ss., 816.ª sesión. Véase también P. Reuter, « Confédération et Fédération *vetera et nova* », *Mélanges offerts à Charles Rousseau — La communauté internationale*, París, Pédone, 1974, pág. 199.

[77] Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones, Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.V.7), págs. 65 y ss., sesiones 11.ª y 12.ª de la Comisión Plenaria [en especial la intervención del Sr. Jiménez de Aréchaga (*ibid.*, pág. 74, 12.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 22)], e *ibid, segundo período de sesiones* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.6), pág. 13, octava sesión plenaria, párr. 22.

[78] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 193, documento A/CN.4/258, párr. 26, con las referencias relativas a las deliberaciones en el seno de la Comisión de Derecho Internacional y a la posición adoptada por el Gobierno japonés.

[79] En la Opinión consultiva sobre la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, la Corte decidió por unanimidad de sus miembros que « cincuenta Estados, que representaban una mayoría considerable de los miembros de la comunidad internacional, tenían la facultad, conforme al derecho internacional, de crear una entidad que poseyera una personalidad internacional objetiva y no simplemente una personalidad reconocida sólo por ellos » (*C.I.J. Recueil 1949*, pág. 185). En la opinión sobre las « Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité (*C.I.J., Recueil 1971*, pág. 56 párr. 126), la Corte decidió por 11 votos contra 4 que la cesación del mandato y la declaración de ilegalidad de la presencia sudafricana en Namibia pueden oponerse a todos los Estados, en el sentido de que dan carácter de ilicitud *erga omnes* a una situación que se prolonga en violación del derecho internacional ». Se observará, sin embargo, que en los dos casos la Corte casi no ha fundado de un modo explícito sus opiniones y que pueden corresponder a justificaciones diferentes.

[80] Véase párr. 20 *supra*.

[81] *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 192 y ss., documento A/CN.4/258, párrs. 25 y ss.

[82] Véase *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), págs. 310 y 311, documento A/8410/Rev.1, cap. II, D, art. 3 y comentario.

[83] Desde luego, ambas expresiones « cualquier norma pertinente de la organización » (art. 5 de la Convención de 1969) y « las normas pertinentes de cada organización » comprenden un concepto idéntico, con una redacción cuyas diferencias no revisten consecuencias de fondo.

cas » constructivas que equivaliesen a revisiones de hecho [84]. Sin embargo, esa fórmula tampoco excluye el caso de una organización cuya constitución podría llamarse semiconsuetudinaria, ya sea que la carta constitutiva esté redactada de tal manera que dé cabida a desarrollos amplios [85], o que la existencia de un órgano judicial en el seno de la organización hubiese conducido en realidad a una jurisprudencia especialmente constructiva. Debe entenderse que la fórmula « las normas pertinentes de cada organización » es lo más neutra posible: nada impone pero tampoco excluye nada, y deja librada la cuestión de determinar la solución elegida, para una organización dada, a los principios y a los procedimientos propios de cada organización.

27) Entre las fuentes de la capacidad de las organizaciones internacionales que no están excluidas por la fórmula « las normas pertinentes de cada organización » se encuentra también la *práctica* de las organizaciones internacionales. Esta es una idea a la que conviene referirse de nuevo, siquiera brevemente. Se había señalado ya [86] la preocupación de las organizaciones internacionales por el alcance de su *práctica*. Resulta evidente de las declaraciones formuladas en la Conferencia sobre el derecho de los tratados que « las normas pertinentes de las organizaciones internacionales » comprenden las « prácticas establecidas », es decir, las que deben considerarse equivalentes a las normas jurídicas [87]. No obstante, en el marco de la Convención de 1969, aunque la cuestión no haya sido resuelta formalmente, se puede plantear la cuestión de saber si una práctica en vías de establecimiento, es decir, una práctica aún no establecida se halla o no comprendida por el artículo 5 de la Convención. La cuestión es muy seria. En efecto, suponiendo, por una parte, que esa Convención obliga a las organizaciones internacionales, y, por otra parte, que únicamente las prácticas « establecidas » pueden derogar las normas de esa Convención en lo que respecta a los actos constitutivos de las organizaciones internacionales y los tratados aprobados en el seno de una organización internacional (artículo 5 de la Convención de 1969), resultaría que la vigencia de la Convención impediría todo *nuevo* desarrollo del derecho propio de las organizaciones internacionales que fuese contrario a la Convención de 1969 [88].

28) A juicio del Relator Especial, y sin considerar de ninguna manera la interpretación de otras convenciones, como la Convención de 1969, debe admitirse sin ninguna vacilación que la fórmula « las normas pertinentes de cada organización » abarca igualmente las prácticas no establecidas pero susceptibles de establecerse. En efecto, esa fórmula reserva fundamentalmente el régimen constitucional de cada organización; es ese régimen el que ha de decidir cuál puede ser el alcance de la « práctica » y no el proyecto de artículos. Por lo tanto, si ese régimen admite que la constitución de la organización es en parte de origen consuetudinario y que la práctica puede desempeñar allí una función que rebasaría la prevista en el apartado *a* del párrafo 3 del artículo 31 de la Convención de 1969, es ese régimen el que se aplica. Adoptar cualquier otra solución significaría dar preferencia al derecho convencional escrito sobre el derecho no escrito como fuente del derecho propio de cada organización, impedir la evolución progresiva del derecho de cada organización y atentar de un modo inaceptable contra la autonomía constitucional de cada organización, en que en definitiva se resume el alcance del artículo 6 de este proyecto [89].

---

[84] Este análisis se ha presentado en varias ocasiones respecto de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, principalmente para excluir, a favor de esta última, la teoría de los « poderes implícitos » (M. Lagrange, « Les pouvoirs de la Haute Autorité et l'applicacion du Traité de Paris », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, París, enero-febrero de 1961, N.º 1, pág. 40). Se habría podido sostener igualmente, y con mayor razón aún, respecto de la Comunidad Económica Europea, para la cual el acto constitutivo establece en su artículo 235 un procedimiento especialmente flexible destinado a completar las « lagunas » del tratado. Pero si bien los Estados miembros de esta última Comunidad han puesto en práctica desde hace algún tiempo el recurso al artículo 235 de una manera muy amplia, la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, por su parte, ha desarrollado una jurisprudencia especialmente « constructiva » que evoca la dinámica federal de los poderes implícitos.

[85] El único ejemplo conocido por el Relator Especial de una organización internacional que tenga la capacidad de concertar acuerdos internacionales, definida en sus estatutos de una manera puramente funcional, es la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, según el artículo 6 del Tratado de París mencionado en la nota 58 *supra*; pero la práctica que se desarrolla desde 1954 ha paralizado las posibilidades latentes de ese artículo, demostrando la importancia de una *práctica* que, en general, opera en el sentido de una extensión de la capacidad de las organizaciones internacionales pero que ocasionalmente puede inclinarse en un sentido contrario.

[86] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 201, documento A/CN.4/258, párr. 51.

[87] Véase la declaración del Consultor Técnico de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Sir Humphrey Waldock:

> « En cuanto a las prácticas establecidas de las organizaciones internacionales, la Comisión de Derecho Internacional ha considerado que la expresión « las normas pertinentes » abarca igualmente este aspecto de la cuestión. Esta expresión tiene por objeto incluir tanto las normas fijadas en el instrumento constitutivo como las normas establecidas en la práctica de la organización con carácter obligatorio. »

[*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones. Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.V.7), págs. 63 y 64, décima sesión de la Comisión Plenaria, párr. 40.] y la declaración del Presidente del Comité de Redacción: « el artículo 4 no se aplica a las simples prácticas que no han alcanzado la categoría de normas jurídicas obligatorias » (*ibid.*, pág. 162, 28.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 15).

[88] De ahí la reacción muy enérgica de las organizaciones internacionales respecto del proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales (véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 201, documento A/CN.4/258, párr. 51, nota 131).

[89] Si bien es totalmente lícito admitir en teoría que los Estados miembros de una organización internacional le confieren una constitución muy rígida, cabe reconocer que esta hipótesis es relativamente rara: en la práctica el derecho propio de cada organización es casi siempre flexible y evoluciona mediante procesos cuyo análisis y calificación se pueden discutir (costumbre, consenso, acuerdos no escritos) pero que con frecuencia se sitúan fuera de la forma convencional escrita.

COLABORACIÓN CON OTROS ORGANISMOS

[Tema 10 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/L.214

Informe sobre el 21.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica, por el Sr. A. H. Tabibi, observador de la Comisión

[Original: inglés]
[8 de julio de 1974]

1. El Comité Europeo de Cooperación Jurídica celebró su 21.º período de sesiones en Estrasburgo (Francia) del 24 al 28 de junio de 1974. Tuve el honor de participar, en nombre de la Comisión de Derecho Internacional, en los trabajos de la primera sesión, celebrada el 24 de junio a las 15 horas, en el curso de la cual pronuncié una declaración [1].

2. El Presidente y los miembros del Comité Europeo de Cooperación Jurídica, así como el Director de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa, Sr. Golsong, hicieron grandes elogios de la labor de la Comisión de Derecho Internacional. Los miembros del Comité subrayaron la utilidad del intercambio y la cooperación entre la Comisión de Derecho Internacional y el Comité Europeo de Cooperación Jurídica. El Presidente del Comité me pidió que transmitiera al Presidente y a los miembros de la Comisión de Derecho Internacional su más sincera felicitación con motivo del 25.º aniversario de la Comisión.

3. Deseo expresar mi profundo agradecimiento por la simpatía, la hospitalidad y la cordialidad con que me han acogido tanto el Comité como el Director de Asuntos Jurídicos, Sr. Golsong.

4. El programa del 21.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica se adjunta al presente informe [2].

[1] Véase el anexo I *infra*.

[2] Véase el anexo II *infra*.

ANEXO I

Texto de la declaración formulada por el Sr. A. H. Tabibi, observador de la Comisión de Derecho Internacional, en la sesión del Comité Europeo de Cooperación Jurídica celebrada en Estrasburgo el 24 junio de 1974

Es para mí un grato deber transmitirle a usted y a todos los miembros del Comité Europeo de Cooperación Jurídica los más cordiales saludos de la Comisión de Derecho Internacional y de nuestro actual Presidente, el Sr. Endre Ustor, a quien sus muchas obligaciones han impedido asistir a esta reunión.

Estamos muy agradecidos al Comité por enviar todos los años al Sr. Golsong ante nuestra Comisión para exponer los progresos realizados anualmente en las importantes tareas de que se ocupa. Personalmente, he sacado mucho provecho de los profundos conocimientos jurídicos del Sr. Golsong desde 1952, fecha en que participé por primera vez en la labor de la Comisión. Considero que la colaboración que se ha establecido entre la Comisión de Derecho Internacional y otras instituciones jurídicas como la suya es de gran utilidad para que cada una de ellas comprende mejor las opiniones de las demás en lo que se refiere a la trascendental labor de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional. El cambio anual de impresiones entre nuestros dos organismos, que están empeñados en la misma noble tarea, es provechoso no solamente para la labor que aún nos queda por realizar sino también para los juristas en general. El resto del mundo se beneficia particularmente del trabajo de ustedes porque históricamente Europa va por delante en la tarea de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional. Por esta razón estoy convencido de que la fructífera colaboración entre su Comité y nuestra Comisión servirá para acercarnos más a nuestro objetivo.

En mi calidad de jurista asiático que ha seguido de cerca la labor de otros comités regionales tales como el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, considero oportuno afirmar aquí que puesto que, sobre la base de su estatuto, el Comité Asiático-Africano se ocupa directamente de los temas que la Comisión de Derecho Internacional tiene ante sí, en este sentido la institucionalización de su labor beneficia a ambos organismos. Si el Comité Europeo trata también de seguir en cierta medida el mismo método de trabajo, creo que su labor será de gran ayuda no sólo para la Comisión sino también para los países de Europa cuyos representantes en las Naciones Unidas y en las conferencias de plenipotenciarios participan en la adopción definitiva de los diversos proyectos de la Comisión. Dado que los comités regionales cumplen la misma noble tarea, que es el fomento de la función del derecho en el mantenimiento de la paz y el establecimiento de una colaboración y unos vínculos más estrechos entre los Estados, la adopción del mismo método de trabajo en este Comité y en nuestra Comisión redundará en provecho de todos. Debo añadir, no obstante, que tengo un interés personal en dos temas que ustedes han abordado:

1. Según ha manifestado el Sr. Presidente, acaba de terminar la reunión de Ministros de Justicia de Europa celebrada en Viena [a]. Como antiguo Ministro de Justicia de mi país, sé que es ésta una función muy delicada e importante. El intercambio de información entre los países contribuirá a facilitar el desarrollo de las actividades que constituyen la médula de la vida social de cada país. Con ello se ayudará sensiblemente a los países de reciente independencia de Asia y Africa que necesitan orientación en esta esfera.

[a] Novena Conferencia de Ministros de Justicia de Europa.

2. El otro punto al que me he referido es el ofrecimiento de asistencia técnica para la capacitación de juristas jóvenes de Asia y Africa. Hace ya más de un decenio que planteé por primera vez la cuestión de la asistencia técnica y del mejor conocimiento del derecho internacional en la Sexta Comisión de la Asamblea General, de la cual era éste el principal objetivo. Todos los años, durante el período de sesiones de la Comisión, se celebra un Seminario sobre derecho internacional para juristas jóvenes de todo el mundo, pero la capacitación directa de juristas asiáticos y africanos por el Comité o por países miembros del Comité será de gran ayuda para establecer un sistema jurídico mejor en los países de reciente independencia. Necesitan esto tanto como necesitan el desarrollo económico y social. A mi juicio, si no existe una constitución bien fundamentada o un buen ordenamiento jurídico, estos países no podrán gozar debidamente de la independencia por ellos tan deseada.

Este es el año en que se celebra el 25.º aniversario de la Comisión de Derecho Internacional que, después de la conmemoración de la Asamblea General, conmemoramos en Ginebra el 27 de mayo. En estos 25 años, los miembros de la Comisión, tanto los que hoy viven como los ya fallecidos, se han contado entre los juristas europeos más eminentes, que dedicaron su vida a la noble tarea de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional. No cabe duda de que los juristas, particularmente los de Europa, han hecho ya desde el siglo XVIII muchos intentos de codificar el derecho internacional, pero la mayor parte de estos intentos no obtuvieron la aprobación universal hasta que se establecieron las Naciones Unidas y empezó a funcionar la Comisión de Derecho Internacional. Fue la Comisión la que, ya en 1949, emprendió la ingente tarea de codificación de todo el derecho internacional e inició una labor que ha sido el sueño perenne de los juristas del mundo. En este breve espacio de 25 años, la Comisión ha elaborado ya proyectos científicos sobre 7 de los 14 temas seleccionados inicialmente en su primer período de sesiones, y tiene otros en examen. Los trabajos sobre los temas de la *responsabilidad de los Estados*, *la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales*, *la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados*, así como el tema de la *cláusula de la nación más favorecida* están progresando satisfactoriamente en el período de sesiones en curso. En este período de sesiones hemos empezado también a trabajar sobre el tema del *derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación*. Hasta ahora, la Comisión ha dado cima a diez convenciones y seis de las principales convenciones han entrado ya en vigor. El estudio del tema de la sucesión de Estados en materia de tratados quedará completado en nuestro actual período de sesiones. La Comisión, además de la lista inicial aprobada sobre la base del examen de conjunto del derecho internacional, ha elaborado también otros varios proyectos de carácter jurídico, que no estaban incluidos en la lista pero que le ha remitido subsiguientemente la Asamblea General. Uno de los temas del programa actual de la Comisión se refiere a la revisión de su lista inicial y a la organización de su labor futura. Consideramos que, para armonizar nuestra tarea, será de utilidad que el Comité Europeo también trate de examinar sus actividades para prestar ayuda a la Comisión de Derecho Internacional en su importante labor de codificación del derecho internacional.

Mirando el programa del Comité veo que es grande la tarea que tienen ante ustedes y por lo tanto no quiero robarles su valioso tiempo, pero deseo terminar expresándoles mi más sincero agradecimiento por haberme proporcionado esta oportunidad de pronunciar mi discurso y espero que tendremos el gusto de contar, como siempre, con la presencia de su representante durante el actual período de sesiones de la Comisión.

Una última palabra: quiero manifestar mi pesar por no poder permanecer más tiempo entre ustedes ya que, por hallarse nuestra Comisión en mitad de sus trabajos, me veo obligado a regresar inmediatamente; pese a ello, nuestra Comisión consideró de suma importancia que yo me desplazara aquí para formular nuestros mejores votos por una reunión satisfactoria. Muchas gracias.

ANEXO II *

Proyecto de programa del 21.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica

1. Apertura del período de sesiones
2. Aprobación del programa
3. Medidas adoptadas por el Comité de Ministros en relación con las propuestas formuladas por el Comité Europeo de Cooperación Jurídica

   Documento de trabajo:
   Informe de la Secretaría
   [CCJ (74) 7]
4. Informe sobre la labor de los Subcomités, Comités de Expertos y Comités especiales establecidos por el Comité Europeo de Cooperación Jurídica

   Documentos de trabajo:
   Informe de la Secretaría
   (CCJ (74)]

   Informe de la Secretaría sobre visitas de estudio al extranjero
   (CCJ (74) 1]
5. Informes de los Subcomités, Comités de Expertos y Comités especiales al Comité Europeo de Cooperación Jurídica

   A. — *Protección del individuo en relación con los actos de las autoridades administrativas*

   Documento de trabajo:
   Informe del Subcomité
   (CCJ (74) 12]

   B. — *Simposio de jueces*

   Documento de trabajo:
   Informe del Subcomité sobre conceptos jurídicos fundamentales
   [CCJ (74) 10]
6. Examen final de proyectos de convenciones y proyectos de resoluciones

   A. — *Proyecto de convención europea sobre la condición jurídica de los hijos nacidos fuera del matrimonio*

   Documentos de trabajo:
   Proyecto de convención y proyecto de informe explicativo
   [CCJ (73) 37]

   Observaciones de los gobiernos (Luxemburgo, República Federal de Alemania, Noruega, Suecia, Austria y Dinamarca)
   [CCJ (74) 4, 5, 11, 13, 14 y 19]

   B. — *Proyecto de resolución sobre la protección de la vida privada de los individuos frente a los bancos de datos electrónicos en el sector público y futura labor del Comité de Expertos*

   Documentos de trabajo:
   Proyecto de resolución y proyecto de informe explicativo
   [CCJ (74) 3]

   Memorando de la Dirección de Asuntos Jurídicos
   [CCJ (74) 8]

   Informe del Comité de Expertos sobre Derechos Humanos
   [CCJ (74) 106]

   Observaciones de los gobiernos (Suiza)
   [CCJ (74) 22]

   C. — *Proyecto de resolución relativo a la indemnización por daños físicos o muerte*

* Este anexo reproduce un documento del Comité Europeo de Cooperación Jurídica. Las signaturas entre corchetes corresponden a documentos de dicho órgano.

Documentos de trabajo:
Proyecto de resolución y proyecto de informe explicativo
[CCJ (73) 44]
Observaciones de los gobiernos (Suiza, Noruega, Suecia, Países Bajos)
[CCJ (74) 15, 17, 18, 21]

7. Examen preliminar de los resultados de la novena Conferencia de Ministros de Justicia de Europa

Documento de trabajo:
Conclusiones de la novena Conferencia
[CMJ/Concl (74)]

8. Formularios que deben acompañar a los documentos judiciales y extrajudiciales enviados al extranjero [a]

Documentos de trabajo:
Informe sobre el 20.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica
[CCJ (73) 46, tema 5 N.º 5]
Conclusiones de la novena Conferencia de Ministros de Justicia de Europa
[CMJ/Concl (74)]

9. Guía práctica para reconocer y hacer cumplir las decisiones judiciales extranjeras (para información)

Declaración del Director de Asuntos Jurídicos.

10. Privilegios e inmunidades de las organizaciones internacionales [Petición de los Estados que participan en la Cooperación Europea en la esfera de la investigación científica y técnica (COST)]

Documentos de trabajo:
Memorando de la Dirección de Asuntos Jurídicos
[CCJ (74) 9]
Petición de los Estados participantes en la COST
[CM (73) 242]

11. Creación de comités especiales para el intercambio de opiniones sobre cuestiones legislativas

Documentos de trabajo:
Informe sobre el 20.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica (trasplante de órganos humanos)
[CCJ (73) 46, tema 7 A]
Conclusiones de la novena Conferencia de Ministros de Justicia de Europa
[CMJ/Concl (74)]

12. Publicidad relativa a las resoluciones y convenciones preparadas dentro del marco del Comité Europeo de Cooperación Jurídica

Documento de trabajo:
Informe sobre el 20.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica
[CCJ (73) 46, tema 13]

13. Opinión que debe presentarse al Comité de Ministros relativa a la recomendación 716 (1973) sobre el control de los anuncios de tabaco y alcohol y sobre las medidas para frenar el consumo de estos productos

Documentos de trabajo:
Recomendación 716 (1973) de la Asamblea Consultiva
Informe sobre el proyecto de recomendación
[Doc 3323]
Observaciones de los gobiernos (Suecia y Bélgica)
[CCJ (74) 2 y 16]

14. Problemas jurídicos tratados dentro del marco del Consejo de Europa fuera del Comité Europeo de Cooperación Jurídica

Documento de trabajo:
Memorando de la Dirección de Asuntos Jurídicos
[CCJ (74)]

15. Intercambio de opiniones sobre la labor realizada en otras organizaciones internacionales

A. — *Comisión Internacional sobre el estado civil*

Documento de trabajo:
Informe sobre las actividades en 1972/73
[CCJ (74) 6]

B. — *CNUDMI (incluida la Conferencia Diplomática sobre la prescripción)*

C. — *Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas*

16. Intercambio de opiniones sobre la situación en materia de firmas y ratificaciones de las convenciones del Consejo de Europa (especialmente la Convención europea sobre inmunidad de los Estados y la Convención europea relativa al bloqueo de valores al portador en circulación internacional (véase el informe sobre el 20.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica, tema 18)

Documento de trabajo:
Cuadro de firmas y ratificaciones
[CCJ (74)]

17. Temas objeto de referencia solamente:
a) Situación jurídica de la mujer casada con miras a la plena igualdad entre los cónyuges (véase informe sobre el 20.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica, tema 5, N.º 2);
b) Derechos y deberes del individuo con miras a proteger y mejorar el medio ambiente (véase informe sobre el 20.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica, tema 5, N.º 10);
c) Asistencia mutua en cuestiones administrativas (véase informe sobre el 20.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica, tema 5, N.º 1).

18. Cuestiones que podrían incluirse en el programa del 22.º período de sesiones del Comité Europeo de Cooperación Jurídica

19. Fechas de los períodos de sesiones 22.º y 23.º del Comité Europeo de Cooperación Jurídica

20. Otros asuntos

[a] En cumplimiento de la decisión adoptada por los delegados que se menciona en el documento CCJ (74) 7 en relación con el tema 3 del programa provisional, esta cuestión deberá redactarse como sigue: « Formularios destinados a la armonización del contenido de los documentos judiciales y extrajudiciales enviados al extranjero ».

INFORME DE LA COMISIÓN A LA ASAMBLEA GENERAL

DOCUMENTO A/9610/REV.1

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 26.º período de sesiones 6 de mayo-26 de julio de 1974

[Original: español/francés/inglés/ruso]

ÍNDICE

		Página
Abreviaturas		159
Nota explicativa: pasajes en cursiva en las citas		159
Capítulo	*Párrafos*	
I. ORGANIZACIÓN DEL PERÍODO DE SESIONES	1-17	159
A. Composición de la Comisión y participación en el período de sesiones	2-5	160
B. Mesa	6	160
C. Comité de Redacción	7	160
D. Subcomisión sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación	8	160
E. Secretaría	9	160
F. Programa	10-11	160
G. Visita del Secretario General	12-14	161
H. Celebración del vigésimo quinto aniversario de la apertura del primer período de sesiones de la Comisión	15-17	161
II. SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE TRATADOS	18-85	162
A. Introducción	18-83	162
1. Resumen de los trabajos de la Comisión	18-44	162
2. Práctica de los Estados	45-47	166
3. El concepto de «sucesión de Estados» que ha surgido del estudio del tema	48-50	167
4. Relación entre la sucesión en materia de tratados y el derecho general de los tratados	51-56	167
5. El principio de la libre determinación y el derecho relativo a la sucesión en materia de tratados	57-60	168
6. Características generales del proyecto de artículos	61-83	169
a) Forma del proyecto	61-64	169
b) Ambito de aplicación del proyecto	65-70	170
c) Plan del proyecto	71-83	172
B. Recomendación de la Comisión	84	174
C. Resolución aprobada por la Comisión	85	174
D. Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados		174
Parte I. Disposiciones generales		174
Parte II. Sucesión respecto de una parte de territorio		209
Parte III. Estados de reciente independencia		212
Sección 1. Regla general		212
Sección 2. Tratados multilaterales		216
Sección 3. Tratados bilaterales		239
Sección 4. Aplicación provisional		247
Sección 5. Estados de reciente independencia formados de dos o más territorios		251
Parte IV. Unificación y separación de Estados		255
Parte V. Disposiciones diversas		272

Capítulo		*Párrafos*	*Página*
III.	RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS	86-123	273
	A. Introducción	86-122	273
	1. Reseña histórica de los trabajos de la Comisión	86-106	273
	2. Observaciones de carácter general sobre el proyecto de artículos	107-122	277
	a) Forma del proyecto	107	277
	b) Alcance del proyecto	108-113	277
	c) Estructura del proyecto	114-122	278
	B. Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados	123	281
	1. Texto de los artículos 1 a 9 del proyecto aprobados por la Comisión en sus períodos de sesiones 25.º y 26.º		281
	2. Texto de los artículos 7 a 9 del proyecto y comentarios a los mismos aprobados por la Comisión en su 26.º período de sesiones		281
IV.	CUESTIÓN DE LOS TRATADOS CELEBRADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE DOS O MÁS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	124-145	295
	A. Introducción	124-145	295
	1. Reseña histórica de la labor de la Comisión	124-135	295
	2. Observaciones generales relativas al proyecto de artículos	136-145	297
	a) Forma del proyecto	136	297
	b) Relación entre el proyecto de artículos y la Convención de Viena	137-141	297
	c) Consultas con las organizaciones internacionales	142	298
	d) Método adoptado para la elaboración del proyecto	143-145	298
	B. Proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales		299
	Parte I. Introducción (artículos 1 a 4)		299
	Parte II. Celebración y entrada en vigor de los tratados		303
	Sección I. Celebración de los tratados (artículo 6)		303
V.	EL DERECHO DE LOS USOS DE LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES PARA FINES DISTINTOS DE LA NAVEGACIÓN	146-159	305
	Anexo. — Informe de la Subcomisión para el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación		306
VI.	OTRAS DECISIONES Y CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN	160-219	310
	A. Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados	160	310
	B. Cláusula de la nación más favorecida	161	310
	C. Programa de trabajo a largo plazo	162-163	310
	D. Organización de los trabajos futuros	164-165	310
	E. Colaboración con otros organismos	166-189	310
	1. Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano	166-173	310
	2. Comité Europeo de Cooperación Jurídica	174-181	311
	3. Comité Jurídico Interamericano	182-189	312
	F. Lugar y fecha del 27.º período de sesiones	190	313
	G. Representación en el vigésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General	191	313
	H. Observaciones sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección	192-212	313
	I. Seminario sobre derecho internacional	213-218	316
	J. Suplemento al índice de los documentos de la Comisión	219	317

ANEXOS

I.	Observaciones de los Estados Miembros relativas al proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobado por la Comisión en su 24.º período de sesiones	318
II.	Cuadros comparativos de la numeración de los artículos de los proyectos provisional y definitivo sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobados por la Comisión	337

ABREVIATURAS

AELI	Asociación Europea de Libre Intercambio
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
Benelux	Unión Económica de Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos
BIRPI	Oficinas Internacionales Reunidas para la Protección de la Propiedad Intelectual
CAEM	Consejo de Asistencia Económica Mutua
CEE	Comunidad Económica Europea
CIJ	Corte Internacional de Justicia
C.I.J., Mémoires	CIJ, *Mémoires, plaidoiries et documents*
C.I.J., Recueil	CIJ, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CPJI	Corte Permanente de Justicia Internacional
C.P.J.I., serie A	CPJI, *Recueil des arrêts*
C.P.J.I., serie A/B	CPJI, *Arrêts, ordonnances et avis consultatifs*
C.P.J.I., serie C	CPJI, *Plaidoiries, exposés oraux et documents*
Euratom	Comunidad Europea de Energía Atómica
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCMI	Organización Consultiva Marítima Intergubernamental
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OUA	Organización de la Unidad Africana
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
UPU	Unión Postal Universal

*
* *

NOTA EXPLICATIVA: PASAJES EN CURSIVA EN LAS CITAS

Cada vez que en el presente documento figura un asterisco en el texto de una cita, se indica con ello que el pasaje en cursiva que precede inmediatamente al asterisco no está subrayado en el texto original.

Capítulo primero

ORGANIZACIÓN DEL PERÍODO DE SESIONES

1. La Comisión de Derecho Internacional, creada en cumplimiento de la resolución 174 (II) de la Asamblea General, de 21 de noviembre de 1974, y de conformidad con lo dispuesto en su Estatuto, anexo a dicha resolución y reformado posteriormente, celebró su 26.º período de sesiones en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, del 6 de mayo al 26 de julio de 1974. En el presente informe se expone la labor realizada por la Comisión durante este período de sesiones. El capítulo II del informe, que se ocupa de la sucesión de Estados en materia de tratados, contiene una descripción del trabajo realizado por la Comisión sobre este tema, junto con un proyecto de 39 artículos y sus respectivos comentarios, en la forma definitivamente aprobada por la Comisión. El capítulo III, que trata de la responsabilidad de los Estados, contiene una descripción del trabajo realizado por la Comisión en esa materia, junto con el texto de los nueve artículos del proyecto provisionalmente aprobados por la Comisión en sus 25.º y 26.º períodos de sesiones, así como los comentarios sobre los tres artículos provisionalmente aprobados en el 26.º período de sesiones. El capítulo IV, relativo a la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, contiene una descripción del trabajo realizado por la Comisión sobre esta cuestión, junto con cinco proyectos de artículos y sus respectivos comentarios, en la forma provisionalmente aprobada por la Comisión. El capítulo V trata del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación y a él se anexa el informe de la Subcomisión sobre el tema.

El capítulo VI trata de la organización de los trabajos futuros de la Comisión y de diversas cuestiones administrativas y de otra índole.

A. — Composición de la Comisión y participación en el período de sesiones

2. La Comisión se compone de los siguientes miembros:
Sr. Roberto AGO (Italia);
Sr. Mohammed BEDJAOUI (Argelia);
Sr. Ali Suat BILGE (Turquía);
Sr. Juan José CALLE Y CALLE (Perú);
Sr. Jorge CASTAÑEDA (México);
Sr. Abdullah EL-ERIAN (Egipto);
Sr. Taslim O. ELIAS (Nigeria);
Sr. Edvard HAMBRO (Noruega);
Sr. Richard D. KEARNEY (Estados Unidos de América);
Sr. Alfredo MARTÍNEZ MORENO (El Salvador);
Sr. C. W. PINTO (Sri Lanka);
Sr. R. Q. QUENTIN-BAXTER (Nueva Zelandia);
Sr. Alfred RAMANGASOAVINA (Madagascar);
Sr. Paul REUTER (Francia);
Sr. Zenon ROSSIDES (Chipre);
Sr. Milan ŠAHOVIĆ (Yugoslavia);
Sr. José SETTE CÂMARA (Brasil);
Sr. Abdul Hakim TABIBI (Afganistán);
Sr. Arnold J. P. TAMMES (Países Bajos);
Sr. Doudou THIAM (Senegal);
Sr. Senjin TSURUOKA (Japón);
Sr. N. A. USHAKOV (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas);
Sr. Endre USTOR (Hungría);
Sir Francis VALLAT (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte);
Sr. Mustafa Kamil YASSEEN (Irak).

3. El 6 de mayo de 1974, en su 1250.ª sesión, la Comisión guardó un minuto de silencio como homenaje a la memoria del Sr. Milan Bartoš, que había sido miembro de la Comisión desde 1957, y decidió honrar su memoria con una sesión especial. La Comisión dedicó su 1276.ª sesión, celebrada el 12 de junio de 1974, a rendir ese homenaje a la memoria del Sr. Bartoš, que fue Presidente, Vicepresidente, Relator y Relator Especial de la Comisión.

4. El 9 de mayo de 1974, la Comisión eligió al Sr. Milan Šahović (Yugoslavia) para proveer la vacante causada por el fallecimiento del Sr. Milan Bartoš.

5. Con excepción del Sr. Rossides, todos los miembros estuvieron presentes en el 26.º período de sesiones de la Comisión. El miembro recién elegido, Sr. Šahović, estuvo presente desde el 20 de mayo de 1974.

B. — Mesa

6. En su 1250.ª sesión, celebrada el 6 de mayo de 1974, la Comisión eligió la siguiente Mesa:

Presidente: Sr. Endre Ustor;

Primer Vicepresidente: Sr. José Sette Câmara;

Segundo Vicepresidente: Sr. Abdul Hakim Tabibi;

Presidente del Comité de Redacción: Sr. Edvard Hambro;

Relator: Sr. Doudou Thiam.

C. — Comité de Redacción

7. El 20 de mayo de 1974, en su 1260.ª sesión, la Comisión constituyó un Comité de Redacción compuesto de los siguientes miembros: Sr. Roberto Ago, Sr. Juan José Calle y Calle, Sr. Taslim O. Elias, Sr. Abdullah El-Erian, Sr. Richard D. Kearney, Sr. Alfredo Martínez Moreno, Sr. R. Q. Quentin-Baxter, Sr. Paul Reuter, Sr. Abdul Hakim Tabibi, Sr. N. A. Ushakov y Sir Francis Vallat. El Sr. Edvard Hambro fue elegido por la Comisión Presidente del Comité de Redacción. El Sr. Doudou Thiam participó también en los trabajos del Comité en su calidad de Relator de la Comisión.

D. — Subcomisión sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación

8. En su 1256.ª sesión, celebrada el 14 de mayo de 1974, la Comisión constituyó una Subcomisión sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, compuesta de la manera siguiente:

Presidente: Sr. Richard D. Kearney;

Miembros: Sr. Taslim O. Elias, Sr. Milan Šahović, Sr. José Sette Câmara y Sr. Abdul Hakim Tabibi.

E. — Secretaría

9. El Sr. Erik Suy, Asesor Jurídico, asistió a las sesiones 1250.ª a 1255.ª, 1265.ª, 1267.ª y 1269.ª, celebradas del 6 al 10 de mayo, el 27, el 29 y el 31 de mayo, respectivamente, y representó en esas ocasiones al Secretario General. El Sr. Yuri M. Rybakov, Director de la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos, representó al Secretario General en las demás sesiones y actuó como Secretario de la Comisión. El Sr. Nicolas Teslenko y el Sr. Santiago Torres Bernárdez actuaron como Secretarios Adjuntos de la Comisión y el Sr. Eduardo Valencia Ospina y el Sr. Larry D. Johnson actuaron como Secretarios Ayudantes de la Comisión.

F. — Programa

10. La Comisión aprobó para su 26.º período de sesiones un programa con los siguientes temas:

1. Provisión de vacantes ocurridas después de la elección (artículo 11 del Estatuto).
2. Celebración del vigésimo quinto aniversario de la apertura del primer período de sesiones.
3. Responsabilidad de los Estados.
4. Sucesión de Estados en materia de tratados.
5. Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados.
6. Cláusula de la nación más favorecida.
7. Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.

8. Programa de trabajo a largo plazo:
   a) Examen de la recomendación relativa al comienzo de los trabajos sobre el tema del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación [párrafo 4 de la resolución 3071 (XXVIII) de la Asamblea General];
   b) Examen de la recomendación relativa a la realización en un momento apropiado de un estudio separado sobre el tema de la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de la realización de actividades que no sean hechos internacionalmente ilícitos [inciso *c* del párrafo 3 de la resolución 3071 (XXVIII) de la Asamblea General].
9. Organización de los trabajos futuros.
10. Colaboración con otros organismos.
11. Lugar y fecha de celebración del 27.º período de sesiones.
12. Otros asuntos.

11. Durante el 26.º período de sesiones, la Comisión celebró 52 sesiones públicas (de la 1250.ª a la 1301.ª sesiones) y una sesión privada (el 9 de mayo de 1974). Además, el Comité de Redacción celebró 26 sesiones y la Subcomisión del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación celebró tres sesiones. Además, la Mesa Ampliada de la Comisión celebró cuatro reuniones. En aplicación de las recomendaciones hechas por la Asamblea General en el párrafo 3 de la resolución 3071 (XXVIII) de 30 de noviembre de 1973, la Comisión concentró su trabajo en el tema 4 del programa (Sucesión de Estados en materia de tratados) a fin de terminar la segunda lectura del proyecto de artículos sobre el tema y prosiguió con carácter prioritario su labor sobre el tema 3 del programa (Responsabilidad de los Estados) con miras a preparar una primera serie de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. La Comisión continuó además su estudio del tema 7 del programa (Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales) y preparó un proyecto inicial de artículos sobre la materia. A pesar de las grandes dificultades con que se tropezó para completar un proyecto definitivo de articulado sobre el tema 4 del programa y de llevar adelante la preparación de los proyectos de artículos relativos a los temas 3 y 7 del programa durante el tiempo de que se disponía, la Comisión examinó todos los temas de su programa, salvo el tema 5 (Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados) y el tema 6 (Cláusula de la nación más favorecida).

G. — Visita del Secretario General

12. El Secretario General de las Naciones Unidas dirigió la palabra a la Comisión en la 1288.ª sesión, celebrada el 2 de julio de 1974.

13. El Secretario General, recordando que en el período de sesiones en curso la Comisión conmemoraba el vigésimo quinto aniversario de su primer período de sesiones, señaló que, en sus 25 años de existencia, la Comisión había realizado una aportación admirable a la codificación y al desarrollo progresivo del derecho internacional y, por tanto, al fomento de las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados y al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los temas incluidos en el programa del actual período de sesiones de la Comisión, de conformidad con las recomendaciones de la Asamblea General, mostraban la importancia y las dificultades del proceso continuo de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional. Señaló a la atención de la Comisión las importantes y difíciles tareas que debía realizar la Comisión en sus trabajos sobre los temas de la responsabilidad de los Estados, la sucesión de Estados, la cláusula de la nación más favorecida y la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales. Para concluir, puso de relieve que la labor de la Comisión sobre estos temas, así como sobre los temas inscritos en el programa de sus trabajos futuros, constituía una gran aportación al fortalecimiento de la base jurídica de la cooperación mundial, especialmente importante en una época en que la distensión era la tendencia dominante en las relaciones internacionales.

14. En su respuesta, el Presidente dijo que era un motivo de satisfacción que, por segunda vez desde su entrada en funciones, el Secretario General hubiera encontrado tiempo para ir a hacer uso de la palabra en la Comisión. Esta quedaba sumamente complacida por los elogios del Secretario General y se enorgullecía de que fuera un jurista experimentado quien ocupase el alto cargo de Secretario General. La Comisión, añadió el Presidente, se congratulaba de ver que el Secretario General compartía su opinión sobre la importancia de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional y de encontrar en su persona un amigo con cuya comprensión y ayuda podía contar para hacer frente a los problemas con que tropezaba. A este respecto, expuso que la Comisión, en vista de las mayores exigencias de su labor, necesitaba más ayuda para sus trabajos de investigación y estudios, que difícilmente podían llevarse a cabo sin aumentar el personal competente y eficaz que prestaba sus servicios a la Comisión. Recordó que la Comisión había recomendado que se aumentara el personal de la Division de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos [1]. Por último, el Presidente, en nombre de la Comisión, dio las gracias al Secretario General por su visita y le hizo presente la alta estima en que le tenían los miembros de la Comisión.

H. — Celebración del vigésimo quinto aniversario de la apertura del primer período de sesiones de la Comisión

15. En cumplimiento de una decisión adoptada por la Comisión en su 25.º período de sesiones, celebrado en 1973 [2], la Comisión conmemoró en su actual período de sesiones el vigésimo quinto aniversario de la apertura del primer período de sesiones (12 de abril a 9 de junio de 1949). La 1265.ª sesión, celebrada el 27 de mayo de 1974, fue dedicada a conmemorar solemnemente ese aniversario. Hicieron uso de la palabra el Sr. Erik Suy, Secretario General Adjunto, Asesor Jurídico, que habló en nombre del Secretario General; Sir Humphrey Waldock, Magistrado de la Corte Internacional de Justicia y ex miembro de la Comisión, que habló en nombre de la Corte Internacional de Justicia; el Sr. Roberto Ago, el Sr. Mustafa Kamil Yasseen, el Sr. N. A. Ushakov, el Sr. Taslim O.

[1] *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 218, documento A/7209/Rev.1, párr. 98 *c*.

[2] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 240, documento A/9010/Rev.1, párr. 209.

Elias, el Sr. Senjin Tsuruoka y el Sr. Richard D. Kearney, ex Presidentes de la Comisión; y el Sr. Endre Ustor, Presidente de la Comisión para el período de sesiones en curso. Asistieron a la ceremonia, entre otras personalidades, ex miembros de la Comisión, altos funcionarios helvéticos y de la ciudad huésped, altos funcionarios de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, personalidades del mundo diplomático y académico y miembros del Seminario sobre derecho internacional.

16. En las declaraciones se puso de relieve la importancia que para el derecho internacional revestía la labor realizada por la Comisión durante un cuarto de siglo. En los 25 años de su existencia, la Comisión, actuando en cumplimiento de recomendaciones de la Asamblea General, había presentado proyectos o informes definitivos sobre los 18 temas siguientes: proyecto de declaración de derechos y deberes de los Estados; medios de hacer más fácilmente asequible la documentación relativa al derecho internacional consuetudinario; formulación de los principios de Nuremberg; cuestión de una jurisdicción penal internacional; reservas a las convenciones multilaterales; cuestión de la definición de la agresión; proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad; la nacionalidad, incluida la apatridia; derecho del mar; procedimiento arbitral; relaciones e inmunidades diplomáticas; relaciones consulares; mayor participación en tratados multilaterales generales concertados con los auspicios de la Sociedad de las Naciones; derecho de los tratados; misiones especiales; relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales; cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas que tienen derecho a protección especial con arreglo al derecho internacional; y sucesión de Estados en materia de tratados, tema respecto del cual la labor se terminaría en el actual período de sesiones.

17. El número y la importancia de los instrumentos internacionales que habían sido resultado de los proyectos o informes definitivos elaborados por la Comisión durante sus 25 primeros años era realmente impresionante, sobre todo en las tres grandes esferas de codificación abordadas, a saber: el derecho diplomático y consular, el derecho del mar y el derecho de los tratados. Solamente en esas tres materias habían sido aprobadas nueve convenciones por la Asamblea General o en conferencias de plenipotenciarios sobre la base de los proyectos preparados por la Comisión. Pero el éxito de ésta no podía medirse simplemente por esos instrumentos. La labor de la Comisión había ejercido una indudable influencia en la formación de la opinión jurídica en toda la comunidad internacional, en la Corte Internacional de Justicia, en las decisiones de los tribunales nacionales, en las oficinas de los asesores jurídicos de los gobiernos, en los escritos de los juristas y en las universidades y otras instituciones en que se estudia el derecho internacional. Además, la Comisión había contribuido directamente, por medio del Seminario sobre derecho internacional, a la difusión del derecho internacional.

Capítulo II

SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE TRATADOS

A. — Introducción

1. Resumen de los trabajos de la Comisión

18. En su primer período de sesiones, celebrado en 1949, la Comisión de Derecho Internacional incluyó el tema « Sucesión de Estados y de gobiernos » en la lista de las catorce materias seleccionadas para su codificación, pero no dio prioridad a su estudio [3]. En su 14.º período de sesiones, celebrado en 1962, la Comisión decidió incluir ese tema en su programa de trabajo, en vista de que en el apartado *a* del párrafo 3 de la resolución 1686 (XVI) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1961, titulada « Labor futura en materia de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional », la Asamblea General había recomendado que la Comisión incluyera « en su lista de prioridades el tema de la sucesión de Estados y gobiernos » [4].

19. Durante su 14.º período de sesiones, en la 637.ª sesión, celebrada el 2 de mayo de 1962, la Comisión creó una Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos y le encargó que formulara sugerencias sobre el alcance del tema, el modo de estudiarlo y los medios para reunir la documentación necesaria. La Subcomisión quedó integrada por los diez miembros siguientes: Sr. Lachs (Presidente), Sr. Bartoš, Sr. Briggs, Sr. Castrén, Sr. El-Erian, Sr. Elias, Sr. Liu, Sr. Rosenne, Sr. Tabibi y Sr. Tunkin [5]. La Subcomisión celebró dos sesiones privadas, una el 16 de mayo y la otra el 21 de junio de 1962 [6].

20. Habida cuenta de las sugerencias formuladas por la Subcomisión, la Comisión, en sus sesiones 668.ª y 669.ª, celebradas los días 26 y 27 de junio de 1962, tomó algunas decisiones de procedimiento. Decidió, entre otras cosas, que la Subcomisión se reuniría en Ginebra en enero de 1963 para proseguir sus trabajos. La Secretaría prepararía estudios sobre determinadas cuestiones [7] y se incluiría en el programa del 15.º período de sesiones de la Comisión un tema titulado « Informe de la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos » [8].

21. El Secretario General envió a los gobiernos de los Estados Miembros, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Estatuto de la Comisión, una circular en la que les rogaba que le facilitasen los textos de tratados, leyes, decretos, reglamentos, correspondencia diplomática, etc., referentes al procedimiento de sucesión seguido en el caso de los Estados que habían adquirido la independencia después de la segunda guerra mundial [9].

22. En su resolución 1765 (XVII), de 20 de noviembre de 1962, la Asamblea General recomendó que la Comisión continuara

[3] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento N.º 10* (A/925), pág. 3, párr. 16.

[4] *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 219, documento A/5209, párr. 60.

[5] *Ibid.*, pág. 218, párr. 54.

[6] *Ibid.*, págs. 218 y 220, párrs. 55, 70 y 71.

[7] *Ibid.*, pág. 220, párr. 72.

[8] *Ibid.*, párr. 74.

[9] *Ibid.*, párr. 73.

[...] su labor sobre la sucesión de Estados y de gobiernos, teniendo en cuenta las opiniones expresadas en el decimoséptimo período de sesiones de la Asamblea General y el informe de la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos, atendiendo debidamente a las opiniones de los Estados que han logrado la independencia después de la segunda guerra mundial.

23. La Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos se reunió en Ginebra del 17 al 25 de enero de 1963 y, nuevamente, el 6 de junio de 1963, al comienzo del 15.º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional. Al término de sus labores, la Subcomisión aprobó un informe presentado por su Presidente, que figura como anexo II del informe de la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General correspondiente a la labor realizada en su 15.º período de sesiones [10]. El informe de la Subcomisión contiene sus conclusiones sobre el alcance del tema de la sucesión de Estados y de gobiernos, así como sus recomendaciones sobre el criterio que la Comisión debería adoptar para su estudio. En el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1963* aparece el informe de la Subcomisión acompañado de dos apéndices [11]. El apéndice I reproduce las actas resumidas de las sesiones celebradas por la Subcomisión en enero de 1963 y el 6 de junio del mismo año, y el apéndice II contiene los memorandos y documentos de trabajó presentados a la Subcomisión por los Sres. Elias, Tabibi, Rosenne, Castrén, Bartoš y Lachs (Presidente de la Subcomisión).

24. El informe de la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos fue examinado por la Comisión durante el 15.º período de sesiones (1963), en su 702.ª sesión, después de haber sido presentado por el Sr. Lachs, Presidente de la Subcomisión, quien expuso las conclusiones y recomendaciones de la Subcomisión. La Comisión aprobó por unanimidad el informe de la Subcomisión y dio su aprobación general a las recomendaciones en él contenidas. La Subcomisión propuso que la Comisión recordara a los gobiernos la circular del Secretario General antes mencionada [12] y la Comisión dio instrucciones a la Secretaría para que reuniera más información sobre la práctica de los Estados. Al mismo tiempo, la Comisión nombró al Sr. Lachs Relator Especial para el tema « Sucesión de Estados y de gobiernos » [13].

25. La Comisión hizo suyo el parecer de la Subcomisión de que los objetivos debían ser « el estudio y la evaluación del estado actual del derecho y de la práctica en materia de sucesión de Estados, y la preparación de un proyecto de artículos sobre la cuestión, teniendo además en cuenta la evolución reciente del derecho internacional en esta materia ». Algunos miembros insistieron en la necesidad de prestar « atención especial a los problemas que interesan a los nuevos Estados », a consecuencia del fenómeno moderno de la descolonización. La Comisión estimó plenamente justificado « que se diera prioridad al estudio de la cuestión de la sucesión de Estados » y manifestó que la sucesión de gobiernos no sería estudiada por el momento, « sino en la medida en que sea necesario para servir de complemento a los trabajos sobre sucesión de Estados ».

La Comisión también recalcó que era « indispensable establecer cierta coordinación entre los relatores especiales del derecho de los tratados, de la responsabilidad de los Estados y de la sucesión de Estados ». La Comisión apoyó asimismo el parecer de la Subcomisión en el sentido de que la sucesión en materia de tratados debía ser « examinada como parte de la sucesión de Estados más bien que como parte del derecho de los tratados ». El plan general, el orden de prioridad de los temas y la división detallada de la materia recomendados por la Subcomisión fueron asimismo aceptados por la Comisión, en la inteligencia de que se trataba de « una enunciación de los principios generales que deberán guiar al Relator Especial » y de que su aprobación no prejuzgaba la posición de cada miembro respecto al fondo de las cuestiones mencionadas en el programa de trabajo. Los temas en que se dividió la materia eran los siguientes: *a*) la sucesión en materia de tratados; *b*) la sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados; *c*) la sucesión y la calidad de miembro de las organizaciones internacionales.

26. En su resolución 1902 (XVIII), de 18 de noviembre de 1963, la Asamblea General, advirtiendo que la labor de codificación del tema de la sucesión de Estados y de gobiernos adelantaba satisfactoriamente, recomendó a la Comisión de Derecho Internacional que continuase su labor sobre la sucesión de Estados y de gobiernos,

teniendo en cuenta las opiniones expresadas en el decimoctavo período de sesiones de la Asamblea General, el informe de la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos y las observaciones que presenten los gobiernos, atendiendo debidamente a las opiniones de los Estados que han logrado la independencia después de la segunda guerra mundial.

27. En su 16.º período de sesiones, celebrado en 1964, la Comisión aprobó su programa de trabajo para 1965 y 1966 y decidió dedicar los períodos de sesiones de esos dos años a la labor de codificación, ya iniciada, sobre el derecho de los tratados y las misiones especiales. Esta decisión se adoptó teniendo en cuenta especialmente que el mandato de los miembros de la Comisión expiraba a finales de 1966 y que para dar cima a la labor sobre ambos temas se necesitaría un tiempo considerable. La cuestión de la sucesión de Estados y de gobiernos se examinaría tan pronto como se terminase el estudio de los otros dos temas y de las relaciones entre los Estados y las organizaciones intergubernamentales [14]. Por consiguiente, la Comisión no examinó el tema de la sucesión de Estados y de gobiernos en sus períodos de sesiones 16.º (1964), 17.º (1965/1966) y 18.º (1966) [15]. En 1966, la Comisión decidió incluir el tema

[10] *Anuario ... 1963*, vol. II, pág. 302, documento A/5509, anexo II.

[11] *Ibid.*, págs. 304 y 326, documento A/5509, anexo II, apéndices I y II.

[12] Véase párr. 21 *supra*.

[13] *Anuario ... 1963*, vol. II, págs. 261 y 262, párrs. 56 a 61.

[14] *Anuario ... 1964*, vol. II, pág. 220, documento A/5809, párrs. 36 y 37.

[15] En el proyecto de artículos definitivo sobre el derecho de los tratados, aprobado por la Comisión en 1966, no figuraban normas acerca de la sucesión de Estados en materia de tratados, cuestión que la Comisión estimaba que debía ser estudiada cuando se examinase el tema de su programa relativo a la sucesión de Estados y de gobiernos (*Anuario ... 1966*, vol. II, págs. 194 y 280, documento A/6309/Rev.1, parte II, párr. 30 del informe y párr. 6 del comentario al artículo 58 del proyecto). El artículo 73 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados enuncia la reserva relativa a esta cuestión que se había incluido inicialmente en el artículo 69 del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados. El artículo 73 dice, entre otras cosas, lo siguiente: « Las disposiciones de la presente Conven-

(Continúa en la página siguiente.)

de la sucesión de Estados y de gobiernos en el programa provisional de su 19.º período de sesiones (1967) [16].

28. En sus resoluciones 2045 (XX), de 8 de diciembre de 1965, y 2167 (XXI), de 5 de diciembre de 1966, la Asamblea General tomó nota con aprobación del programa de trabajo de la Comisión expuesto en los informes de sus períodos de sesiones 16.º, 17.º y 18.º. En la resolución 2045 (XX) se recomendaba que la Comisión prosiguiera « en la medida de lo posible » su labor sobre la sucesión de Estados y de gobiernos, « teniendo en cuenta las opiniones y consideraciones mencionadas en la resolución 1902 (XVIII) de la Asamblea General ». La resolución 2167 (XXI) recomendaba, a su vez, que la Comisión continuara esa labor, « teniendo en cuenta los puntos de vista y consideraciones a que se hace referencia en las resoluciones 1765 (XVII) y 1902 (XVIII) de la Asamblea General ».

29. En su 19.º período de sesiones, celebrado en 1967, la Comisión adoptó nuevas disposiciones en relación con los trabajos sobre la sucesión de Estados y de gobiernos [17]. En tales disposiciones tuvo en cuenta el plan general del tema que figuraba en el informe presentado por la Subcomisión en 1963 [18] y el hecho de que en diciembre de 1966 el Sr. Lachs, Relator Especial para este tema, había dejado de ser miembro de la Comisión al ser elegido magistrado de la Corte Internacional de Justicia. De conformidad con una sugerencia hecha anteriormente por el Sr. Lachs y con el fin de acelerar el estudio de la materia, la Comisión decidió distribuir el tema de la sucesión de Estados y de gobiernos entre más de un relator especial. Sobre la base de la división de la materia en tres temas, propuesta inicialmente en el informe de la Subcomisión y aceptada por la Comisión, se decidió nombrar relatores especiales para dos de ellos. Sir Humphrey Waldock, ex Relator Especial para el derecho de los tratados, fue nombrado Relator Especial para « la sucesión en materia de tratados », y el Sr. Mohammed Bedjaoui fue designado Relator Especial para la « sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados ». La Comisión decidió no ocuparse, por el momento, del tercer tema incluido en la división efectuada por la Subcomisión, a saber, « la sucesión y la calidad de miembro de las organizaciones internacionales », por estimar que estaba relacionado tanto con la sucesión en materia de tratados como con la cuestión de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales. La Comisión no designó por ello un relator especial para ese tema.

30. Por lo que se refiere a la « sucesión en materia de tratados », la Comisión observó que ya en 1963 había decidido dar prioridad a dicho aspecto de la cuestión, y que la convocación por la resolución 2166 (XXI) de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1966, de una conferencia sobre el derecho de los tratados en 1968 y 1969 había hecho su codificación más urgente. Por lo tanto, la Comisión decidió proceder lo más rápidamente posible en sus trabajos sobre este aspecto del tema en su vigésimo período de sesiones, en 1968. La Comisión estimó que el segundo aspecto del tema, a saber, « la sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados », era una cuestión variada y compleja que exigiría algunos trabajos preparatorios. En su 20.º período de sesiones, en 1968, la Comisión consideró conveniente dar cima al estudio de la sucesión en materia de tratados durante el tiempo que quedaba del mandato de sus actuales miembros [19].

31. Las decisiones de la Comisión antes mencionadas en los párrafos 29 y 30 recibieron apoyo general en la Sexta Comisión durante los períodos de sesiones vigésimo segundo y vigésimo tercero de la Asamblea General. La Asamblea, en su resolución 2272 (XXII), de 1.º de diciembre 1967, tomó nota con aprobación del programa de trabajo para 1968 de la Comisión de Derecho Internacional y, repitiendo los términos de su resolución 2167 (XXI), recomendó a ésta que continuase su labor sobre la sucesión de Estados y de gobiernos, « teniendo en cuenta los puntos de vista y consideraciones a que se hace referencia en las resoluciones 1765 (XVII) y 1902 (XVIII) de la Asamblea General ». En su vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General se señaló con satisfacción que la Comisión de Derecho Internacional, siguiendo las recomendaciones de la Asamblea General, había comenzado a examinar a fondo la materia de la sucesión de Estados y de gobiernos y había logrado ya algunos progresos durante su 20.º período de sesiones. Una vez más, en su resolución 2400 (XXIII), de 11 de diciembre de 1968, la Asamblea General tomó nota con aprobación del programa de trabajo previsto por la Comisión de Derecho Internacional y recomendó que la Comisión continuase su labor sobre la sucesión de Estados y de gobiernos « teniendo en cuenta los puntos de vista y consideraciones a que se hace referencia en las resoluciones 1765 (XVII) y 1902 (XVIII) de la Asamblea General ». Posteriormente, la Asamblea General hizo la misma recomendación en su resolución 2501 (XXIV), de 12 de noviembre de 1969.

32. Sir Humphrey Waldock, Relator Especial del tema de la sucesión en materia de tratados, presentó de 1968 a 1972 cinco informes sobre la materia. El primer informe [20] de carácter preliminar, fue considerado por la Comisión en su 20.º período de sesiones en 1968. Tras examinar el informe, la Comisión llegó a la conclusión de que no tenía

(Continuación de la nota 15.)

ción no prejuzgarán ninguna cuestión que con relación a un tratado pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados... » [*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 323]. La posición de la Comisión estaba en consonancia con la decisión de principio que había adoptado en 1963 en el contexto del tema « Sucesión de Estados y de gobiernos » (véase párr. 25 *supra*). Sin embargo, durante los trabajos de codificación del derecho de los tratados se hizo referencia a la sucesión de Estados y de gobiernos, tanto en 1963, en relación con la extinción de la personalidad internacional de un Estado y la terminación de los tratados (*Anuario ... 1963*, vol. II, pág. 241, documento A/5509, cap. II, secc. B, párr. 3 del comentario al artículo 43), como en 1964, a propósito del ámbito de aplicación territorial de los tratados (*Anuario ... 1964*, vol. II, págs. 169 y 170, documento A/5809, párr. 18).

[16] *Anuario ... 1966*, vol. II, págs. 302 y 303, documento A/6309/Rev.1, parte II, párr. 74.

[17] *Anuario ... 1967*, vol. II, pág. 383, documento A/6709/Rev.1 y Rev.1/Corr.2, párrs. 38 a 41.

[18] Véanse párrs. 25 y 26 *supra*.

[19] *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 218 y 219, documento A/7209/Rev.1, párrs. 100, 101, 103 y 104.

[20] *Ibid.*, pág. 84, documento A/CN.4/202.

que adoptar ninguna decisión formal [21]. La Comisión tomó nota de la interpretación dada por el Relator Especial a su cometido, en el sentido de que éste se limitaba estrictamente a la sucesión en materia de tratados, es decir, a la cuestión de determinar hasta qué punto los tratados previamente celebrados y aplicables con respecto a un territorio dado seguían siendo aplicables después de un cambio en la soberanía sobre ese territorio; tomó nota asimismo de la propuesta del Relator Especial de proceder partiendo de la base de que el tema sólo se refería esencialmente a la cuestión de la sucesión respecto del tratado como tal. En el informe de la Comisión sobre la labor realizada en dicho período de sesiones figuraba una reseña de las opiniones expuestas [22]. Se acordó también que el Relator Especial debía tener en cuenta los aspectos del debate general sobre la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados, celebrado en el mismo período de sesiones de la Comisión [23], en la medida en que fueran también pertinentes en relación con la sucesión en materia de tratados.

33. Por falta de tiempo, la Comisión examinó en su 21.º período de sesiones, celebrado en 1969, el segundo informe presentado por el Relator Especial [24]. En su 22.º período de sesiones, celebrado en 1970, la Comisión examinó simultáneamente y de modo preliminar los artículos del proyecto contenidos en los informes segundo y tercero [25], que el Relator Especial había presentado en 1969 y 1970. Los cuatro artículos del proyecto que figuraban en el segundo informe versaban sobre el sentido de ciertos términos empleados en el proyecto, el caso de un territorio que pasa de un Estado a otro (principio de la « movilidad del ámbito del tratado »), los acuerdos de transmisión y las declaraciones unilaterales de los Estados sucesores. El tercer informe contenía disposiciones adicionales sobre los términos empleados, ocho artículos acerca de los tratados que disponen la participación de « nuevos Estados », las normas generales sobre la posición de los « nuevos Estados » con respecto a los tratados multilaterales y una nota sobre la cuestión de la fijación de un plazo para el ejercicio del derecho a notificar la sucesión.

34. En vista del carácter del debate, la Comisión se limitó a suscribir el criterio general con que el Relator Especial había abordado la materia y no adoptó ninguna decisión formal en cuanto al fondo de los artículos del proyecto considerados. De todos modos, la Comisión incluyó en su informe de 1970 a la Asamblea General una extensa reseña de las propuestas del Relator Especial y de las opiniones expuestas por los miembros que habían participado en el debate [26]. En su resolución 2634 (XXV), de 12 de noviembre de 1970, la Asamblea General recomendó que la Comisión continuara su labor con vistas a terminar la primera lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

35. En el 23.º período de sesiones de la Comisión, celebrado en 1971, el Relator Especial presentó su cuarto informe [27], que contenía una disposición adicional sobre los términos empleados y cinco artículos más del proyecto con disposiciones generales sobre la situación de los « nuevos Estados » con respecto a los tratados bilaterales. Como quiera que tuvo que dar cima a su proyecto sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales, la Comisión, por falta de tiempo, no examinó el tema de la sucesión de Estados en materia de tratados. Decidió, no obstante, incluir en el capítulo III de su informe sobre el período de sesiones una sección, preparada por el Relator Especial, en que se reseñaba la situación de los trabajos en la materia [28].

36. En el 24.º período de sesiones de la Comisión, celebrado en 1972, el Relator Especial presentó su quinto informe [29], destinado a complementar la serie de artículos del proyecto que figura en sus informes segundo, tercero y cuarto. El informe está dedicado a las normas aplicables a diversas categorías particulares de sucesión y a los tratados « dispositivos », « localizados » o « territoriales ». Contiene otros siete artículos del proyecto. La parte relativa a las categorías particulares de sucesión versa sobre los Estados protegidos, los mandatos y territorios en fideicomiso, las colonias y los Estados asociados, la formación de uniones de Estados, tanto no federales como federales, la disolución de una unión de Estados y otros desmembramientos de un Estado en dos o más Estados. Incluye asimismo una definición de « unión de Estados » así como un *excursus* sobre los Estados que no constituyen uniones de Estados y que se componen de dos o más territorios.

37. La Comisión consideró los informes segundo, tercero, cuarto y quinto del Relator Especial en sus sesiones 1154.ª a 1181.ª, 1187.ª, 1190.ª y 1192.ª a 1195.ª, y transmitió los artículos del proyecto contenidos en los mismos al Comité de Redacción. En sus sesiones 1176.ª, 1177.ª, 1181.ª, 1187.ª, 1196.ª y 1197.ª, la Comisión estudió los informes del Comité de Redacción, al que se confió además la tarea de preparar el texto de algunas disposiciones generales. En su 1197.ª sesión, la Comisión aprobó un anteproyecto sobre sucesión de Estados en materia de tratados, tal como había recomendado la Asamblea General en su resolución 2780 (XXVI), de 3 de diciembre de 1971.

38. De conformidad con los artículos 16 y 21 de su Estatuto, la Comisión decidió transmitir el anteproyecto de artículos, por conducto del Secretario General, a los gobiernos de los Estados Miembros para que formularan observaciones. En vista del tiempo que llevaría la preparación de las observaciones de los gobiernos y su estudio por el Relator Especial, la Comisión decidió no examinar en su 25.º período de sesiones el tema de la sucesión de Estados en materia de tratados [30].

---

[21] *Ibid.*, pág. 216, documento A/7209/Rev.1, párrs. 80 y 81.

[22] *Ibid.*, págs. 216 y 217, documento A/7209/Rev.1, párrs. 82 a 91.

[23] *Ibid.*, págs. 211 a 216, documento A/7209/Rev.1, párrs. 45 a 79.

[24] Véase *Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 235, documento A/7610/Rev.1, párr. 33.

[25] *Ibid.*, pág. 45, documento A/CN.4/214 y Add.1 y 2, y *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 27, documento A/CN.4/224 y Add.1.

[26] *Anuario ... 1970*, vol. II, págs. 325 y ss., documento A/8010/Rev.1, párrs. 37 a 63.

[27] *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 153, documento A/CN.4/249.

[28] *Ibid.*, págs. 366 y ss., documento A/8410/Rev.1, párrs. 62 a 70.

[29] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 1, documento A/CN.4/256 y Add.1 a 4.

[30] *Ibid.*, pág. 354, documento A/8710/Rev.1, párr. 78.

39. En la parte I de la resolución 2926 (XXVII), de 28 de noviembre de 1972, la Asamblea General recomendó que la Comisión continuara « examinando detenidamente la sucesión de Estados en materia de tratados a la luz de los comentarios [...] recibidos de los Estados Miembros » referentes al anteproyecto.

40. En su 25.º período de sesiones, celebrado en 1973, habida cuenta de que Sir Humphrey Waldock, Relator Especial para el tema de la sucesión de Estados en materia de tratados, había dimitido de la Comisión a raíz de su elección como magistrado de la Corte Internacional de Justicia, la Comisión decidió designar a Sir Francis Vallat nuevo Relator Especial para esta materia [31].

41. En su resolución 3071 (XXVIII), de 30 de noviembre de 1973, la Asamblea General recomendó que la Comisión, en su 26.º período de sesiones, concluyese la segunda lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, a la luz de las observaciones formuladas por los Estados miembros.

42. En su actual período de sesiones, la Comisión ha examinado nuevamente el proyecto de artículos a la luz de los comentarios de los gobiernos [32]. La Comisión tuvo a la vista el primer informe presentado por el nuevo Relator Especial, Sir Francis Vallat (A/CN.4/278 y Add.1 a 6) [33], en el que se resumían las observaciones escritas de los gobiernos, así como las formuladas oralmente por las delegaciones en la Asamblea General, y se incluían propuestas para la revisión de los artículos.

43. La Comisión examinó el primer informe del Relator Especial en sus sesiones 1264.ª, 1266.ª a 1273.ª, 1279.ª a 1284.ª y 1286.ª a 1290.ª. En sus sesiones 1285.ª, 1286.ª, 1290.ª y 1293.ª a 1296.ª, la Comisión examinó los informes del Comité de Redacción. En su 1301.ª sesión, la Comisión aprobó, con una abstención, el texto definitivo en español, francés e inglés de su proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, en su totalidad. De conformidad con lo dispuesto en su Estatuto, la Comisión lo presenta adjunto a la Asamblea General, acompañado de una recomendación [34].

44. Desde 1962, la Secretaría había preparado y distribuido, de conformidad con las peticiones de la Comisión, los siguientes documentos y publicaciones relativos a la materia: *a*) un memorando sobre « La sucesión de Estados y la calidad de miembro de las Naciones Unidas » [35]; *b*) un memorando sobre « La sucesión de Estados y los tratados multilaterales generales de los que es depositario el Secretario General » [36]; *c*) un estudio titulado « Resumen de las decisiones de los tribunales internacionales relativas a la sucesión de Estados » [37] y un suplemento del mismo [38]; *d*) un estudio titulado « Repertorio de decisiones de tribunales nacionales relacionados con la sucesión de Estados y de gobiernos » [39]; *e*) siete estudios en la serie « Sucesión de Estados en los tratados multilaterales », titulados respectivamente « Unión internacional para la protección de las obras literarias y artísticas: Convención de Berna de 1886 y actas de revisión ulteriores » (estudio I), « La Corte Permanente de Arbitraje y las Convenciones de La Haya de 1889 y 1907 » (estudio II), « Los Convenios Humanitarios de Ginebra y la Cruz Roja Internacional » (estudio III), « Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial: Convenio de París de 1883 y sus actas de revisión y acuerdos especiales » (estudio IV), « El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y sus instrumentos subsidiarios » (estudio V) [40], « Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: constitución y convenciones y acuerdos multilaterales concertados en el ámbito de la Organización y depositados en poder de su Director General » (estudio VI) [41] y « Unión Internacional de Telecomunicaciones: Convenios internacionales de Telecomunicaciones de Madrid, de 1932, y de Atlantic City, de 1947, convenios revisados posteriores y reglamentos telegráfico, telefónico, de radiocomunicaciones y adicional de radiocomunicaciones » (estudio VII) [42]; *f*) tres estudios en la serie « Sucesión de Estados en materia de tratados bilaterales », titulados respectivamente « Tratados de extradición » (estudio I) [43], « Acuerdos de transporte aéreo » (estudio II) y « Acuerdos comerciales » (estudio III) [44], y *g*) un volumen de la colección legislativa (Legislative Series) de las Naciones Unidas, titulado *Materials on Succession of States* [45], que contiene información proporcionada o citada por gobiernos de Estados Miembros en respuesta a una petición hecha por el Secretario General, y un suplemento del referido volumen [46].

2. Práctica de los Estados

45. La Asamblea General, en sus resoluciones 1765 (XVII), de 20 de noviembre de 1962, y 1902 (XVIII), de 18 de noviembre de 1963, recomendó que la Comisión continuara su labor sobre la sucesión de Estados « atendiendo debidamente a las opiniones de los Estados que han logrado la independencia después de la segunda guerra mundial ». El caso de esos nuevos Estados, la mayoría de los cuales eran anteriormente territorios dependientes, constituye la forma más corriente en que se ha planteado la cuestión de la sucesión en el curso de los últimos 25 años, y huelga justificar o explicar, en el actual momento histórico, la especial importancia que le atribuye la Asamblea General en sus recomendaciones. La Comisión ha tenido por ello debidamente en cuenta a lo largo del estudio del tema la práctica de los Estados de reciente independencia a que se refieren las mencionadas resoluciones de la Asamblea General, sin descuidar por ello la

[31] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 237, documento A/9010/Rev.1, párr. 177.

[32] Véase anexo I *infra*.

[33] Véanse págs. 1 a 91 *supra*.

[34] Véase párr. 84 *infra*.

[35] *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 117, documento A/CN.4/149 y Add.1.

[36] *Ibid.*, pág. 123, documento A/CN.4/150.

[37] *Ibid.*, pág. 152, documento A/CN.4/151.

[38] *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 183, documento A/CN.4/232.

[39] *Anuario ... 1963*, vol. II, pág. 111, documento A/CN.4/157.

[40] *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 1, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2.

[41] *Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 23, documento A/CN.4/210.

[42] *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 66, documento A/CN.4/225.

[43] *Ibid.*, pág. 110, documento A/CN.4/229.

[44] *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), pág. 115, documento A/CN.4/243 y Add. 1.

[45] Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E/F.68.V.5.

[46] A/CN.4/263.

práctica pertinente de Estados más antiguos. Cuando un Estado adquiere la independencia, los problemas de sucesión planteados en materia de *tratados* son siempre problemas que, por su propia naturaleza, entrañan relaciones consensuales con otros Estados existentes que, en el caso de algunos tratados multilaterales, son muy numerosos. En la actualidad, además, al nacer un nuevo Estado, los problemas de la sucesión afectarán a tantos nuevos Estados de reciente independencia como a Estados antiguos.

46. Es inevitable que se conceda a la práctica más reciente cierta prioridad como testimonio de la *opinio juris* actual, especialmente cuando, como en el caso de la sucesión de Estados en materia de tratados, la misma frecuencia y amplitud de la práctica moderna tiende a sumergir precedentes más antiguos. Sin embargo, de nada serviría hacer una distinción tajante entre el valor de los precedentes antiguos y de los más modernos, puesto que los elementos básicos de las situaciones causantes de cuestiones de sucesión en materia de tratados en los precedentes más antiguos son muy semejantes a los de los casos recientes. Además, si bien la práctica reciente es sumamente rica en las cuestiones relativas a los nuevos Estados que eran antes territorios dependientes, no cabe decir lo mismo de otros casos, como, por ejemplo, los de secesión, desmembramiento de un Estado existente, la formación de uniones de Estados y la separación de partes de una unión de Estados. Tampoco puede la Comisión dejar de reconocer que la era de la descolonización se acerca a su término y que, en lo futuro, es probable que surjan problemas de sucesión en relación con esos otros casos. La Comisión ha tenido por ello en cuenta, cuando lo ha juzgado conveniente, los precedentes anteriores que arrojan luz sobre esos casos. Al examinar los diversos precedentes, la Comisión ha tratado de distinguir con suficiente claridad en qué medida la práctica de los Estados era meramente una expresión de política y en qué medida y en qué aspectos era una expresión de derechos u obligaciones jurídicamente exigibles.

47. Además, la Comisión ha tenido presente que han entrado en juego nuevos factores que afectan al contexto en que se desarrolla actualmente la práctica de los Estados en materia de sucesión. Particular importancia tiene la interdependencia mucho mayor de los Estados que ha influido en cierta medida en la política de los Estados sucesores por lo que respecta a la continuación de las relaciones convencionales del territorio en que han sucedido, así como el hecho de que los precedentes modernos reflejan la práctica de Estados que rigen sus relaciones basándose en los principios de la Carta de las Naciones Unidas. También es importante el enorme crecimiento de las organizaciones internacionales y la contribución que éstas han aportado al desarrollo de la práctica de los depositarios y al acopio y difusión de información sobre las relaciones convencionales de los Estados sucesores.

3. El concepto de « sucesión de Estados » que ha surgido del estudio del tema

48. En las obras de los tratadistas, y a veces en la práctica de los Estados, se encuentran frecuentemente analogías tomadas de los conceptos de sucesión del derecho interno. También se manifiesta, tanto en la doctrina como en la práctica de los Estados, la tendencia bastante natural a emplear la palabra « sucesión » como término adecuado para describir el hecho de que un Estado asume derechos y obligaciones anteriormente aplicables con respecto a un territorio que ha entrado dentro del ámbito de su soberanía, sin pasar a considerar si se trata verdaderamente de una sucesión *ipso jure* o sólo de un acuerdo voluntario entre los Estados interesados. Las analogías con el derecho interno, por atractivas y valiosas que sean en algunos aspectos, deben verse con cautela en el derecho internacional; en efecto, al asimilar la posición de los Estados a la de los individuos como personas jurídicas, se descuidan diferencias fundamentales, lo que puede conducir a conclusiones injustificables derivadas del derecho interno.

49. El criterio que la Comisión ha adoptado respecto de la sucesión tras su estudio del tema de la sucesión en materia de *tratados* se basa en trazar una distinción clara entre, por una parte, el hecho de la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio y, por otra parte, la transmisión de los derechos y obligaciones convencionales del Estado predecesor al Estado sucesor. Otro elemento de ese concepto consiste en que el consentimiento en obligarse otorgado por el Estado predecesor respecto de un territorio, con anterioridad a la sucesión de Estados, establece un nexo jurídico entre el territorio y el tratado, y tal nexo lleva consigo ciertas incidencias jurídicas.

50. Para aclarar la distinción entre el hecho de la sustitución de un Estado por otro y la transmisión de derechos y obligaciones, la Comisión insertó en el artículo 2 una disposición que define el significado de la expresión « sucesión de Estados » para los efectos del proyecto. Según esta disposición, la expresión « sucesión de Estados » se utiliza a todo lo largo del articulado para indicar sencillamente el cambio en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio, dejando así fuera de la definición todas las cuestiones de los derechos y obligaciones como incidencias jurídicas de ese cambio. Así pues, los derechos y obligaciones en materia de tratados originados por una « sucesión de Estados », según se define en el proyecto, se han de desprender de las disposiciones expresas de los propios artículos.

4. Relación entre la sucesión en materia de tratados y el derecho general de los tratados

51. El examen atento de la práctica de los Estados no aportó ninguna prueba convincente de una doctrina general que pudiese utilizarse para resolver adecuadamente los diversos problemas de la sucesión en materia de tratados. La diversidad de las soluciones adoptadas hace difícil explicar esta práctica ateniéndose a un principio fundamental de « sucesión » que ofrezca soluciones concretas para cada situación. Tampoco simplifica la cuestión el hecho de que en las obras de los juristas figuren varias teorías de sucesión diferentes. Si hubiera de adoptarse una teoría determinada, se advertiría seguramente que con ella no podría abarcarse la práctica actual de los Estados, organizaciones y depositarios, sin deformar la práctica o la teoría. En cambio, planteando la cuestión de la sucesión en materia de tratados más bien desde el punto de vista del derecho de los tratados, se pueden discernir en la práctica algunas normas generales.

52. Según se desprende de la práctica de los Estados, la tarea de codificar el derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados parece consistir en determinar dentro del derecho de los tratados las repercusiones del hecho de una « sucesión de Estados » más bien que lo contrario. De ahí que, al estudiar las cuestiones de la sucesión de Estados en materia de tratados, haya que tener continuamente presentes las repercusiones del derecho general de los tratados. Como la exposición más autorizada del derecho general de los tratados es actualmente la que figura en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969) [47], la Comisión se consideró en el deber de utilizar las disposiciones de dicha Convención como marco fundamental del derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados.

53. En realidad, la cuestión de cómo había de tratarse la sucesión de Estados se planteó durante la codificación del derecho de los tratados y en los comentarios de la Comisión a su proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados se hacían varias referencias a la materia. Por razones de conveniencia, relacionadas principalmente con la necesidad de no retrasar la codificación del derecho general de los tratados, la Comisión decidió finalmente insertar en su proyecto una reserva general respecto de los problemas originados por la sucesión de Estados similar a la que hoy figura en el artículo 73 de la Convención de Viena en relación con el derecho general de los tratados [48].

54. En consecuencia, el proyecto de artículos que se presenta actualmente presupone la existencia de las disposiciones, el texto y la terminología de la Convención de Viena. Varias de las disposiciones iniciales del presente proyecto, como las relativas al alcance, términos empleados, casos no comprendidos en el ámbito del proyecto, tratados constitutivos de organizaciones internacionales o adoptados en el ámbito de ellas y obligaciones impuestas por el derecho internacional independientemente de un tratado (artículos 1 a 5), siguen de cerca la formulación utilizada en las disposiciones correspondientes de la Convención de Viena. En un caso, el del artículo 19 (Reservas), se hace remisión expresa a los artículos correspondientes de la Convención de Viena; en otros casos, como en el artículo 21 (Notificación de sucesión), se reproducen algunas disposiciones de la Convención de Viena con los cambios necesarios para amoldarlas al contexto del presente tema.

55. Habida cuenta del criterio indicado en los párrafos precedentes, la Comisión ha preparado el proyecto de artículos partiendo del principio de que sus disposiciones debían referirse únicamente a los efectos de una sucesión de Estados como tal respecto de los tratados del Estado predecesor. La Comisión ha evitado en lo posible volver a enunciar en el presente proyecto de artículos normas generales aplicables a los tratados. Ha dejado a un lado las cuestiones no comprendidas en el ámbito de los efectos de una sucesión de Estados en materia de tratados para que se rijan por las normas de derecho internacional que sean de otro modo aplicables en lo que respecta a los tratados. En algunos casos, sin embargo, por ejemplo en lo que se refiere a los acuerdos de transmisión (artículo 8) y las declaraciones unilaterales (artículo 9), se ha considerado necesario precisar cuál es la situación jurídica por que esos casos guardan relación directa con la cuestión de los efectos de una sucesión de Estados en materia de tratados. No obstante, de conformidad con el criterio general adoptado por la Comisión, tales disposiciones sólo versan sobre los aspectos que corresponden a esa cuestión. Los otros aspectos habrán de regirse por las normas pertinentes del derecho internacional y, en especial, por las enunciadas en la Convención de Viena.

56. Del criterio adoptado se infiere también que la Comisión ha partido asimismo del principio de que los artículos se interpretarán y aplicarán de conformidad con las normas de interpretación enunciadas en la Convención de Viena, teniendo en cuenta en particular las normas pertinentes de derecho internacional aplicables a las relaciones entre las partes, según lo dispuesto en el artículo 31, párrafo 3 *c*, de la Convención. Sin embargo, se ha considerado necesario incluir algunas disposiciones de carácter general, tales como el artículo 13, referente a las cuestiones relativas a la validez de un tratado, para eliminar toda posibilidad de equívoco acerca de las consecuencias de los artículos.

5. El principio de la libre determinación y el derecho relativo a la sucesión en materia de tratados

57. La Comisión ha tenido en cuenta las repercusiones de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular el de la libre determinación, en el derecho moderno relativo a la sucesión en materia de tratados. Por ello ha estimado que no podía apoyar la tesis expuesta por algunos juristas [49] en el sentido de que el derecho moderno presume, o debe presumir, que un « Estado de reciente independencia » consiente en obligarse por cualesquiera tratados que estuviesen previamente en vigor en el plano internacional respecto de su territorio, a menos que declare su intención en contrario dentro de un plazo razonable. Los que abogan por tal presunción están indudablemente influidos por la creciente interdependencia de los Estados, las consiguientes ventajas de fomentar la continuidad de las relaciones convencionales en los casos de sucesión y la considerable medida en que, en la era de la descolonización, los Estados de reciente independencia han aceptado la continuación de los tratados de los Estados predecesores. Sin embargo, la presunción atañe a una cuestión de principio fundamental que afecta al criterio general de la formulación del derecho relativo a la sucesión de un Estado de reciente independencia.

58. Después de haber estudiado la práctica de los Estados y de los depositarios, la Comisión llegó a la conclusión de que en derecho internacional moderno, habida cuenta de la necesidad de mantener el sistema de los tratados

[47] Para el texto de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia (op. cit.)*, pág. 31. La Convención se denominará en adelante « Convención de Viena ».

[48] Véase la nota 15 *supra*.

[49] Véase International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, págs. xiii a xv [Resolutions] y 596 a 632 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecesors].

multilaterales y la estabilidad de las relaciones convencionales, debería aplicarse por regla general el principio de la continuidad *de jure*. Por otra parte, la Comisión estimó que, bien entendido y debidamente limitado, el principio « tradicional » de que un « nuevo Estado » empieza sus relaciones convencionales con una « tabla rasa » estaba más en consonancia con el principio de la libre determinación aplicable en el caso de los Estados de reciente independencia. El principio de la « tabla rasa » era apropiado para responder a la situación de los Estados de reciente independencia, es decir, los nacidos de territorios que fueron dependientes. En consecuencia, la Comisión opinó que, en lo tocante al derecho relativo a la sucesión en materia de tratados, la consecuencia más importante del principio de la libre determinación consistía precisamente en confirmar como norma fundamental, en el caso de Estados de reciente independencia o en casos asimilables a ellos, el principio tradicional de la « tabla rasa ».

59. La Comisión deseaba subrayar que la metáfora de la « tabla rasa » es tan sólo un medio cómodo y sucinto de referirse a la libertad general de que goza el Estado de reciente independencia en lo tocante a las obligaciones con respecto a los tratados de su predecesor. Pero dicha metáfora induce a error si no se tienen en cuenta otros principios que afectan a la posición del Estado de reciente independencia en relación con los tratados de su predecesor. En primer lugar, como se desprende de los comentarios a los artículos 16 y 17, la práctica moderna en materia de tratados reconoce que el Estado de reciente independencia tiene derecho, en determinadas condiciones, a declararse « parte » o « Estado contratante » en cualquier tratado multilateral, excepto los de carácter restringido, respecto del cual su Estado predecesor fuera « parte » o « Estado contratante » en la fecha de la sucesión de Estados. En otras palabras, el hecho de que, con anterioridad a la independencia, el Estado predecesor haya manifestado su consentimiento en obligarse por un tratado multilateral y de que su acto de consentimiento se refiera al territorio que actualmente se encuentra bajo la soberanía del Estado de reciente independencia crea un nexo jurídico entre dicho territorio y el tratado en virtud del cual el Estado de reciente independencia tiene derecho, si así lo desea, a participar en el tratado en su propio nombre como parte o Estado contratante distinto. En el caso de los tratados multilaterales de carácter restringido y de los tratados bilaterales, el Estado de reciente independencia puede invocar un nexo jurídico análogo entre su territorio y el tratado, como base para que continúe en vigor el tratado con el consentimiento del otro Estado o los otros Estados interesados. Por consiguiente, el llamado principio de la « tabla rasa » tal como se aplica en el derecho moderno de la sucesión de Estados, dista mucho de provocar en general una ruptura total en las relaciones convencionales de los territorios que se convierten en Estados de reciente independencia. El derecho moderno, si bien deja al Estado de reciente independencia en libertad, con arreglo al principio de la « tabla rasa », de determinar sus propias relaciones convencionales, le proporciona los medios de obtener en dichas relaciones la máxima continuidad compatible con sus propios intereses y con los de los demás Estados partes en los tratados de su predecesor. Además, el principio de la « tabla rasa » no exime, en ningún caso, al Estado de reciente independencia de la obligación de respetar los acuerdos de fronteras y algunas otras situaciones de carácter territorial establecidas por tratado.

60. El principal factor nuevo que ha aparecido en la práctica relativa a la sucesión de Estados desde que se crearon las Naciones Unidas ha sido o bien la celebración de acuerdos entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, denominados generalmente acuerdos de « transmisión » o « sucesión », en los que se estipula la continuidad de derechos y obligaciones convencionales, o bien la formulación de « declaraciones unilaterales » del Estado sucesor destinadas a reglamentar su posición convencional después de la sucesión de Estados. En cuanto a los acuerdos de transmisión, prescindiendo de cualquier cuestión que pueda plantearse en relación con su validez jurídica en virtud del derecho general de los tratados, es evidente que un acuerdo de transmisión no puede alterar por sí mismo la situación del Estado sucesor con respecto a otros Estados partes en los tratados del Estado predecesor. Lo mismo cabe decir, *a fortiori*, de las simples declaraciones unilaterales. En resumen, por útiles que puedan ser instrumentos tales como los acuerdos de transmisión y las declaraciones unilaterales para promover la continuidad de las relaciones convencionales, los efectos de la sucesión de Estados se siguen regulando fundamentalmente por el derecho general relativo a la sucesión en materia de tratados.

6. Características generales del proyecto de artículos

a) *Forma del proyecto*

61. Como había recomendado la Asamblea General, la Comisión ha dado a su estudio de la sucesión de Estados en materia de tratados la forma de un proyecto de artículos. El proyecto de artículos ha sido preparado de modo que pueda servir de base para la celebración de una convención, si la Asamblea así lo decide. En cualquier caso, la Comisión opinó que la preparación de un proyecto de artículos era el método más adecuado y eficaz de estudiar y determinar las normas de derecho internacional relativas a la sucesión de Estados en materia de tratados.

62. En su actual período de sesiones, la Comisión, a la luz de las observaciones de los gobiernos, volvió a examinar la cuestión de si convenía o no dar definitivamente a la codificación del derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados la forma de una convención. Como se señaló en la introducción al proyecto de 1972 [50], cabe preguntarse qué utilidad tiene codificar en forma de convención el derecho de la sucesión de Estados en materia de tratados, habida cuenta de que, de conformidad con el derecho general de los tratados, una convención no tiene fuerza obligatoria para un Estado mientras no sea parte en ella. Además, en virtud de una norma general, hoy codificada en el artículo 28 de la Convención de Viena, las disposiciones de un tratado « no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte », salvo que exista una intención diferente. Puesto que en la mayoría de los casos una sucesión de

[50] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 247, documento A/8710/Rev.1, párr. 41.

Estados da nacimiento a un nuevo Estado, una convención sobre el derecho de la sucesión de Estados no obligará, *ex hypothesi*, al Estado sucesor mientras no haya tomado las disposiciones oportunas para adquirir la calidad de parte en esa convención; y aun entonces, la convención no le obligará respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha en que haya adquirido la calidad de parte en la misma. Los demás Estados tampoco estarán obligados por la convención en relación con el nuevo Estado hasta que éste sea parte en ella. La Comisión reconoció que la participación de Estados sucesores plantearía problemas en lo que se refiere al método de manifestar el Estado sucesor su consentimiento en obligarse por la convención y en cuanto al efecto retroactivo de ese consentimiento. El artículo 7, relativo a la irretroactividad de los presentes artículos, plantea un aspecto de este último problema, pero, por lo demás, la Comisión consideró que se trataba de cuestiones a las que deberían dar respuesta los gobiernos cuando se elaborasen las cláusulas finales que hubieran de incluirse en la convención.

63. A juicio de la Comisión, la consideración mencionada en el párrafo anterior no resta valor, sustancialmente, a una convención de codificación como instrumento para consolidar la opinión jurídica con respecto a las normas generalmente aceptadas de derecho internacional relativas a la sucesión de Estados en materia de tratados. Un nuevo Estado, aunque no esté formalmente obligado por la convención, encontrará en sus disposiciones normas que podrán orientarle en los problemas dimanantes de la sucesión de Estados. Aunque podría decirse lo mismo de un código declaratorio, o de normas tipo, la experiencia muestra que una convención probablemente tendrá más autoridad y, por lo tanto, constituirá una pauta más eficaz. Además, una convención tiene efectos importantes por cuanto establece un acuerdo general acerca del contenido del derecho que codifica y que, de ese modo, pasa a ser derecho consuetudinario aceptado en la materia. Esto dependerá, por supuesto, del valor intrínseco del proyecto de artículos, en la medida en que refleje el derecho internacional consuetudinario o aporte soluciones razonables y aceptables sobre cuestiones dudosas, y del apoyo que en consecuencia los Estados den a la convención. Si la mayoría de los Estados pasaran en un plazo razonable a ser partes en la convención, la elaboración de tal instrumento estaría justificada. En el supuesto de que una convención sobre la sucesión de Estados en materia de tratados reciba amplio apoyo, la contribución que aporte al desarrollo del derecho internacional consuetudinario parece ser una buena razón para adoptar esta forma. Además, se ha reconocido de una manera general que el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados debía elaborarse sobre la base de las disposiciones de la Convención de Viena y paralelamente a ésta. En vista de ello, parece legítimo considerar los artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados como un complemento de las disposiciones de la Convención de Viena. Por consiguiente, sería apropiado dar a estos artículos el mismo carácter que la Convención de Viena, es decir, plasmarlos en una convención. Si en las cláusulas finales se establecieran disposiciones acertadas para la participación de un Estado sucesor en la convención con efectos a partir de la fecha de la sucesión, la convención ofrecería la ventaja de permitir que se regularan convencionalmente los efectos, para el Estado sucesor, de la sucesión de Estados en lo tocante a los tratados del Estado predecesor. Una convención permitiría además regular y aclarar las relaciones convencionales existentes entre el Estado predecesor y otros Estados partes en los tratados pertinentes, en el supuesto de que todos ellos fueran partes en la convención. Por lo tanto, en esta medida, una convención tendría una utilidad jurídica directa para las partes en la misma.

64. Al presentar el texto definitivo del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, la Comisión reafirma la posición que adoptó al comenzar su labor sobre el tema y que expuso al someter su anteproyecto a la consideración de los gobiernos. Más adelante figura una recomendación en ese sentido [51].

b) *Ambito de aplicación del proyecto*

65. El proyecto de artículos, como se desprende del título del presente capítulo, se limita a la sucesión de *Estados* en materia de *tratados*. La materia de la sucesión se titulaba en el programa de la Comisión « Sucesión de Estados y de gobiernos », pero en 1963 la Comisión decidió dar prioridad a la sucesión de Estados y no estudiar la sucesión de gobiernos « sino en la medida en que [fuera] necesario para servir de complemento a los trabajos sobre sucesión de Estados » [52]. Al haber sido refrendada esta decisión por la Asamblea General, la Comisión se ha limitado en su proyecto sobre la sucesión en materia de tratados a las cuestiones planteadas en relación con la sucesión de Estados. De ello se deduce también que el proyecto no se ocupa de cuestión alguna relativa a la sucesión de sujetos de derecho internacional distintos de los Estados, en particular las organizaciones internacionales.

66. En su actual período de sesiones, la Comisión, a la luz de las observaciones de los gobiernos, examinó si debía o no incluir algunas de las formas de revolución social entre las circunstancias que dan lugar a una sucesión de Estados para los efectos de los artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. La Comisión llegó a la conclusión de que convenía excluir del ámbito de aplicación del proyecto de artículos los problemas de sucesión surgidos como consecuencia de cambios de régimen suscitados por una revolución social o de otro tipo. La Comisión considera que, en la mayoría de los casos, una revolución o un golpe de Estado, cualquiera que sea su índole, traen consigo un cambio de *gobierno*, pero la identidad del Estado queda intacta. La cuestión de los efectos de una revolución en lo que se refiere a la cuestión de la sucesión en materia de tratados corresponde entonces al ámbito de la « sucesión de gobiernos » y no al de la « sucesión de Estados ». Podría aducirse que conviene distinguir entre distintos tipos de revolución, pero este método plantearía cuestiones de definición muy difíciles que no podrían resolverse calificando simplemente de « revolución social » un tipo determinado de cambio de régimen. Por otra parte, tales cuestiones salen del campo de la sucesión y afectan al concepto mismo de Estado; de ahí que tengan por fuerza un cariz marcadamente político y filosófico que

[51] Véase párr. 84 *infra*.

[52] Véase párr. 25 *supra*.

hace que sea más apropiado estudiarlas en el marco de otros órganos.

67. La limitación del proyecto de artículos a la sucesión en materia de *tratados* es consecuencia de la decisión adoptada por la Comisión en 1967 [53] de estudiar la sucesión en materia de tratados como parte independiente del tema de la sucesión de Estados. El alcance del proyecto de artículos se ve restringido también por el significado dado al término « tratado » en el apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2, que circunscribe los tratados incluidos en el proyecto a los tratados « celebrados por escrito » y « entre Estados ». Esta disposición excluye del ámbito del proyecto la sucesión de Estados en materia de: *a*) tratados celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional; *b*) tratados celebrados entre esos otros sujetos de derecho internacional, y *c*) acuerdos internacionales no celebrados por escrito. La Comisión decidió limitar de este modo el ámbito del proyecto por varias razones. En primer lugar, las consideraciones que indujeron a la Comisión y a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en Viena en 1968 y 1969, a excluir esas tres categorías de acuerdos internacionales del ámbito de la codificación del derecho general de los tratados de la Convención de Viena parecen aplicarse con igual fuerza a la codificación del tema que se examina. En segundo lugar, dado que los presentes artículos están destinados a completar la Convención de Viena mediante la codificación del derecho general que rige la sucesión en materia de tratados, parece conveniente, en interés de la uniformidad de la codificación, que abarquen los mismos tipos de tratados que la Convención.

68. Por lo que respecta en particular a los tratados celebrados por organizaciones internacionales, una delegación criticó en la Sexta Comisión la decisión de excluirlos del ámbito de aplicación del proyecto. A juicio de esta delegación, la exclusión de tales tratados dejaría fuera del ámbito de aplicación del proyecto los casos de sucesión resultantes de la participación de Estados en ciertas uniones de carácter híbrido, como las uniones aduaneras y los mercados comunes. Tales uniones podrían obtener un derecho exclusivo a concertar ciertos tipos de acuerdos, como en el caso de la Comunidad Económica Europea en virtud del Tratado de Roma. Los participantes en los acuerdos comerciales que hubieran concertado los distintos Estados que formasen la unión, antes de su creación, quizá no quedaran suficientemente protegidos por una disposición que les confiriese el derecho a reclamar una indemnización a los Estados que constituyeran la unión, ya que podrían tener un interés concreto en obtener algún tipo de relación jurídica con la organización sucesora. A este respecto, una distinción demasiado neta entre los tratados celebrados por Estados y los tratados celebrados por organizaciones internacionales parecería discutible. Sin embargo, la Comisión estimó que no podría hacer suyo este punto de vista. Además de las consideraciones expuestas en el párrafo anterior, que también son aplicables en el presente caso, la Comisión señaló que su estudio de la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales se encuentra todavía en sus primeras fases [54]. Asimismo, la ampliación del ámbito de aplicación del proyecto de artículos a los casos de sucesión de organizaciones internacionales en materia de tratados no sería compatible con la decisión de utilizar la Convención de Viena « como marco fundamental ».

69. Finalmente, la sugerencia antes mencionada plantea dificultades de principio. La naturaleza del tipo de « sucesión » previsto sería diferente a la del tipo de « sucesión » de que trata el proyecto de artículos. Según el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2, « se entiende por " sucesión de Estados " la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio ». El término « sustitución » significa una sustitución *completa* y no el traspaso o atribución *parcial* de competencias para celebrar tratados. Existe una diferencia fundamental entre el hecho de una sucesión por sustitución y la atribución de competencias exclusivas en una esfera limitada. Las consecuencias jurídicas de la atribución a una organización internacional de competencias exclusivas para negociar y celebrar tratados en su propio nombre o en nombre de sus miembros probablemente se determinarán con arreglo al instrumento internacional en virtud del cual se haga tal atribución. Estas consecuencias pueden variar según los casos. El mero hecho de que se confieran a una organización internacional competencias exclusivas en determinada esfera no significa necesariamente que las obligaciones convencionales existentes de los Estados Miembros terminarán de modo inmediato y automático ni, en realidad, que terminarán necesariamente por vía distinta de la negociación. Esto dependerá de las cláusulas del tratado por el que se establezca la organización o se confieran a ésta competencias en una esfera determinada. Tal es, en principio, el marco dentro del cual los Estados interesados deberían salvaguardar la posición jurídica de las demás partes en todo tratado que pueda resultar afectado.

70. La Convención de Viena, en su artículo 73, excluye expresamente de su ámbito de aplicación toda « cuestión que con relación a un tratado pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados, de la responsabilidad internacional de un Estado o de la ruptura de hostilidades entre Estados ». Evidentemente, la exclusión de cuestiones de sucesión de Estados está fuera de lugar en el presente proyecto. Pero no ocurre lo mismo con la exclusión de cuestiones relativas a la responsabilidad de los Estados y a la ruptura de hostilidades. Por consiguiente, al igual que en el derecho general de los tratados y por las mismas razones [55], la Comisión decidió incluir en el proyecto de artículos una disposición (artículo 38) que contuviera una reserva general en relación con esas cuestiones. Además, la Comisión decidió formular una reserva análoga por la que

[53] Véase párr. 29 *supra*.

[54] Este tema ha sido abordado por la Comisión conforme a la recomendación hecha por la Asamblea General en su resolución 2501 (XXIV), de 12 de noviembre de 1969, a raíz de la resolución aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados titulada « Resolución relativa al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados » [*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia (op. cit.)*, pág. 309]. En el capítulo IV del presente informe se incluye una reseña de los trabajos realizados sobre este tema.

[55] *Anuario ... 1966*, vol. II, pág. 194, documento A/6309/Rev.1, párrs. 29 a 31.

se excluyera del ámbito de aplicación del presente proyecto toda cuestión que pudiera plantearse en relación con un tratado como consecuencia de una *ocupación militar*. Aunque la ocupación militar no constituiría una « sucesión de Estados » en el sentido dado a dicha expresión en el artículo 2 del presente proyecto, puede suscitar problemas análogos [56].

c) *Plan del proyecto*

71. El tema de la sucesión de Estados en materia de tratados se ha expuesto tradicionalmente desde el punto de vista de los efectos que tienen sobre los tratados del Estado predecesor varios tipos de acontecimientos, en particular: la anexión de un territorio del Estado predecesor por otro Estado, la cesión voluntaria de territorio a otro Estado, el nacimiento de uno o más nuevos Estados como resultado de la secesión de parte del territorio de un Estado, la formación de una unión de Estados, la implantación de un protectorado por otro Estado y el término de tal protectorado, la adquisición o la pérdida de territorios, etc. Además de estudiar las categorías tradicionales de sucesión de Estados, la Comisión tuvo en cuenta el régimen de territorios dependientes previsto en la Carta de las Naciones Unidas. Llegó a la conclusión de que para codificar el derecho moderno de la sucesión de Estados en materia de tratados bastaba agrupar los casos de sucesión de Estados en materia de tratados en tres categorías principales: *a*) sucesión respecto de una parte de territorio; *b*) Estados de reciente independencia, y *c*) unificación y separación de Estados.

72. Al tratar de los diversos casos de sucesión de Estados, la Comisión estimó necesario en ocasiones establecer una distinción entre tres categorías de tratados: *a*) tratados multilaterales en general; *b*) tratados multilaterales de carácter restringido, y *c*) tratados bilaterales. La distinción entre los tratados multilaterales en general y los tratados multilaterales de carácter restringido también se establece en el párrafo 2 del artículo 20 de la Convención de Viena en relación con la aceptación de las reservas. En el presente articulado, la Comisión creyó necesario incluir en varios lugares una disposición distinta para los tratados multilaterales de carácter restringido y, al hacerlo, utilizó una fórmula análoga a la ya utilizada en la disposición de la Convención de Viena.

73. La Comisión consideró asimismo necesario distinguir una categoría especial de tratados atendiendo al fondo de sus disposiciones y al efecto de éstas; o, más exactamente, distinguir los regímenes establecidos por tales tratados como constitutivos de casos especiales para los fines del derecho de la sucesión de Estados. Esos casos especiales se refieren a las fronteras y a los regímenes territoriales establecidos por tratado y están regulados en la parte I del proyecto de artículos.

74. La parte V contiene dos disposiciones « diversas » en las que se formula una reserva general respecto de cualquier cuestión que con relación a un tratado pueda surgir como consecuencia de la responsabilidad de un Estado o de la ruptura de hostilidades y de la ocupación militar de un territorio.

[56] Véanse *infra* artículos 38 (Casos de responsabilidad de un Estado o de ruptura de hostilidades) y 39 (Casos de ocupación militar), así como los comentarios correspondientes.

75. En una fase avanzada del período de sesiones, fueron presentadas por miembros de la Comisión dos propuestas. La primera de ellas era un proyecto de « artículo 12 *bis* », titulado « Tratados multilaterales de carácter universal », que se presentó con una nota explicativa. La segunda propuesta era un proyecto de « artículo 32 », titulado « Solución de controversias ». Como no había tiempo suficiente para examinar estas propuestas se decidió mencionarlas y reproducirlas en la presente introducción.

Tratados multilaterales de carácter universal [57]

76. La finalidad del proyecto de artículos propuesto es lograr que ciertos tratados que son de « amplio carácter

[57] El texto del proyecto de artículo 12 *bis* propuesto (A/CN.4/L.215) es el siguiente:

« *Tratados multilaterales de carácter universal*

» 1. Todo tratado multilateral de carácter universal que en la fecha de la sucesión de Estados esté en vigor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados continuará en vigor entre el Estado de reciente independencia y los otros Estados partes en el tratado hasta que el Estado de reciente independencia notifique la terminación de ese tratado en lo que le concierne.

» 2. Las reservas a un tratado y las objeciones a las reservas, formuladas por el Estado predecesor en relación con cualquier tratado al que sea aplicable el párrafo 1, tendrán validez respecto del Estado de reciente independencia en las mismas condiciones que respecto del Estado predecesor.

» 3. El consentimiento del Estado predecesor, de conformidad con un tratado al que sea aplicable el párrafo 1, en obligarse sólo respecto de una parte del tratado, o la opción del Estado predecesor, de conformidad con un tratado al que sea aplicable el párrafo 1, entre disposiciones diferentes de ese tratado, tendrán validez respecto del Estado de reciente independencia en las mismas condiciones que respecto del Estado predecesor.

» 4. El Estado de reciente independencia hará la notificación de terminación de un tratado al que sea aplicable el párrafo 1 con arreglo al artículo 17.

» 5. La vigencia de un tratado al que sea aplicable el párrafo 1 terminará respecto del Estado de reciente independencia tres meses después de que éste haya transmitido la notificación mencionada en el párrafo 4. »

El texto que antecede iba acompañado de una propuesta de « nuevo párrafo destinado a ser incluido en el artículo 2 », concebido en los términos siguientes:

« x) Se entiende por "tratado multilateral de carácter universal" un acuerdo internacional que, por su objeto y su fin, tiene alcance mundial y está abierto a la participación de todos los Estados, celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. »

La nota explicativa sobre la propuesta relativa al artículo 12 *bis* dice lo siguiente:

« En este momento los miembros de la Comisión advierten sin duda claramente que no puede considerarse que un tratado multilateral está en vigor a partir de la fecha de la sucesión si ese tratado no es aplicado por el Estado de reciente independencia entre la fecha de la sucesión y la fecha de la notificación de sucesión. En otras palabras, no se puede conferir al tratado carácter retroactivo. Tal vez se pueda establecer que un tratado multilateral se considerará en vigor, a partir de la fecha de la sucesión para el Estado de reciente independencia y para cualquier otro Estado parte cuando su comportamiento recíproco permita entender que han manifestado su consentimiento al respecto. Mas es evidente que tales casos serán excepcionales.

» Sin embargo, para el Estado de reciente independencia y para toda la comunidad internacional es sumamente importante que convenciones multilaterales de carácter universal, tales como los convenios humanitarios, los convenios de la OIT, los pactos relativos a los derechos humanos, la Convención Postal Universal

internacional » y están abiertos a la participación de todos los Estados continúen en vigor con respecto a un Estado de reciente independencia hasta que ese Estado notifique que lo da por terminado. Como se desprende de los párrafos 8 a 14 del comentario del artículo 15, la Comisión confirmó su decisión de que no podía distinguir entre tratados « normativos » y otros tratados para los efectos de los artículos 15 y 16. Algunos de sus miembros se mostraron insatisfechos respecto de los efectos de esta decisión en relación con ciertas clases de tratados, y otros manifestaron particular inquietud acerca de los tratados de carácter general o universal.

77. Se prestó especial atención a los convenios humanitarios de Ginebra negociados con los auspicios de la Cruz Roja. Desgraciadamente, la Comisión no pudo hallar una fórmula satisfactoria para prever la continuidad en el caso de esos convenios de manera que fuese compatible con el proyecto de artículos, y en particular con el principio de la « tabla rasa » enunciado en los artículos 15 y 16. La Comisión estudió en particular si se podía asimilar la Cruz Roja a una organización internacional en el sentido del artículo 4, pero llegó a la conclusión de que no era posible hacerlo.

78. Sin embargo, la atención prestada a este asunto puso de manifiesto la inquietud que algunos miembros de la Comisión sentían acerca de los efectos del principio de la « tabla rasa » enunciado en el proyecto de artículos en el caso de los convenios humanitarios y de otros tipos de tratados multilaterales que tienen un « amplio carácter internacional ». No obstante, en el tiempo de que disponía la Comisión no pudo hallar una solución a este problema.

Solución de controversias [58]

79. En varias de las observaciones de los gobiernos se señalaba la necesidad de establecer un procedimiento para la solución de controversias, habida cuenta de la naturaleza de las disposiciones del proyecto de artículos. En muchos casos estos artículos establecen criterios que la Comisión considera adecuados en principio pero que pueden suscitar dificultades de aplicación. Algunos miembros de la Comisión opinaron que los artículos no debían presentarse a la Asamblea General o a los gobiernos sin añadir disposiciones apropiadas para la solución de con-

y convenciones conexas, la Convención sobre la prohibición de los ensayos nucleares, la Convención sobre la no proliferación de las armas nucleares, la Convención sobre la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, etc., en el caso de que ya fueran aplicables respecto del territorio objeto de la sucesión, no dejen de estar en vigor respecto del Estado de reciente independencia.

» En este caso se parte del supuesto de que ello sirve claramente los intereses tanto del Estado de reciente independencia como de toda la comunidad de los Estados.

» No obstante, también es importante que no se menoscabe el principio de la "tabla rasa". Este requisito se cumplirá si el Estado de reciente independencia conserva el derecho de notificar en cualquier momento (¿o dentro de un plazo razonable?) que da por terminado, en lo que le concierne, un tratado multilateral universal de esa índole. »

[58] El texto del proyecto de artículo 32 propuesto (A/CN.4/L.221) es el siguiente:

« *Solución de controversias*

» 1. En toda controversia que surja entre dos o más partes con respecto a la interpretación o aplicación de los presentes artículos y que no se solucione mediante negociación, cualquiera de las partes en la controversia podrá iniciar el procedimiento indicado en el anexo de la Convención presentando al Secretario General de las Naciones Unidas una solicitud a tal efecto.

» 2. Lo dispuesto en el párrafo precedente no afectará a los derechos u obligaciones de las partes en virtud de cualesquiera disposiciones en vigor que obliguen a las partes con respecto a la solución de controversias.

» ANEXO

» 1. El Secretario General de las Naciones Unidas establecerá y mantendrá una lista de amigables componedores integrada por juristas calificados. A tal efecto, se invitará a todo Estado que sea Miembro de las Naciones Unidas o parte en la presente Convención a que designe dos amigables componedores; los nombres de las personas así designadas constituirán la lista. La designación de los amigables componedores, entre ellos los designados para cubrir una vacante accidental, se hará para un período de cinco años renovable. Al expirar el período para el cual hayan designado los amigables componedores continuarán desempeñando las funciones para las cuales hayan sido elegidos con arreglo al párrafo siguiente.

» 2. Cuando se haya presentado una solicitud, conforme al artículo [32], al Secretario General, éste someterá la controversia a una comisión de conciliación compuesta en la forma siguiente:

» El Estado o los Estados que constituyan una de las partes en la controversia nombrarán:

» *a*) un amigable componedor, de la nacionalidad de ese Estado o de uno de esos Estados, elegido o no de la lista mencionada en el párrafo 1, y

b) un amigable componedor que no tenga la nacionalidad de ese Estado ni de ninguno de esos Estados, elegido de la lista.

» El Estado o los Estados que constituyan la otra parte en la controversia nombrarán dos amigables componedores de la misma manera. Los cuatro amigables componedores elegidos por las partes deberán ser nombrados dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que el Secretario General haya recibido la solicitud.

» Los cuatro amigables componedores, dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que se haya efectuado el último de sus nombramientos, nombrarán a un quinto amigable componedor, elegido de la lista, que será presidente.

» Si el nombramiento del presidente o de cualquiera de los demás amigables componedores no se hubiere realizado en el plazo antes prescrito para ello, lo efectuará el Secretario General dentro de los sesenta días siguientes a la expiración de ese plazo. El Secretario General podrá nombrar presidente a una de las personas de la lista o a uno de los miembros de la Comisión de Derecho Internacional. Cualquiera de los plazos en los cuales deban efectuarse los nombramientos podrá prorrogarse por acuerdo en la controversia.

» Toda vacante deberá cubrirse en la forma prescrita para el nombramiento inicial.

» 3. La Comisión de Conciliación fijará su propio procedimiento. La Comisión, previo consentimiento de las partes en la controversia, podrá invitar a cualquiera de las partes en el tratado a exponerle sus opiniones verbalmente o por escrito. Las decisiones y recomendaciones de la Comisión se adoptarán por mayoría de votos de sus cinco miembros.

» 4. La Comisión podrá señalar a la atención de las partes en la controversia todas las medidas que puedan facilitar una solución amistosa.

» 5. La Comisión oirá a las partes, examinará las pretensiones y objeciones, y hará propuestas a las partes con miras a que lleguen a una solución amistosa de la controversia.

» 6. La Comisión presentará su informe dentro de los doce meses siguientes a la fecha de su constitución. El informe se depositará en poder del Secretario General y se transmitirá a las partes en la controversia. El informe de la Comisión, incluidas cualesquiera conclusiones que en él se indiquen en cuanto a los hechos y a las cuestiones de derecho, no obligará a las partes ni tendrá otro carácter que el de enunciado de recomendaciones presentadas a las partes para su consideración a fin de facilitar una solución amistosa de la controversia.

» 7. El Secretario General proporcionará a la Comisión la asistencia y facilidades que necesite. Los gastos de la Comisión serán sufragados por la Organización de las Naciones Unidas. »

troversias. En consecuencia, un miembro de la Comisión propuso un texto sobre el arreglo de controversias que contenía un breve artículo para su inclusión en una futura convención junto con un anexo en el que se prevé un procedimiento de conciliación aplicable en los casos en que las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los artículos no se resuelvan mediante negociación. Las disposiciones están basadas en el artículo 66 de la Convención de Viena y el anexo propuesto es idéntico al anexo de la Convención de Viena.

80. Algunos miembros de la Comisión se mostraron partidarios de incluir este proyecto de artículo en el presente proyecto. Varios se inclinaron a admitir que en una convención complementaria de la Convención de Viena convenía adoptar procedimientos para la solución de controversias basados en las disposiciones de esa convención. No obstante, el sentir general de la Comisión fue que estaba ya muy avanzado el período de sesiones para poder examinar a fondo la cuestión y que, en definitiva, la Comisión no debía seguir adelante sin someterla a la Asamblea General.

81. La Comisión está dispuesta, si ese es el deseo de la Asamblea General, a examinar en su 27.º período de sesiones la cuestión del arreglo de las controversias para efectos de los presentes artículos y a preparar un informe para la Asamblea General con el fin de que los gobiernos puedan disponer de él, en su caso, cuando se preparen los artículos en una conferencia o en la Asamblea General para su inclusión en una convención.

82. Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden, la Comisión ha dispuesto los artículos del proyecto en la forma siguiente:

Parte I: Disposiciones generales (artículos 1 a 31);

Parte II: Sucesión respecto de una parte de territorio (artículo 14);

Parte III: Estados de reciente independencia (artículos 15 a 29);

Parte IV: Unificación y separación de Estados (artículos 30 a 37);

Parte V: Disposiciones diversas (artículos 38 y 39).

83. La labor de la Comisión sobre la sucesión de Estados en materia de tratados es una labor de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional en el sentido en que se definen estos conceptos en el artículo 15 del Estatuto de la Comisión. Los artículos que ha formulado contienen elementos de desarrollo progresivo así como de codificación del derecho y, al igual que en el caso de varios proyectos anteriores, no es posible determinar a qué categoría pertenece cada disposición.

B. — Recomendación de la Comisión

84. En su 1301.ª sesión, celebrada el 26 de julio de 1974, la Comisión decidió, de conformidad con el artículo 23 de su Estatuto, recomendar a la Asamblea General que invite a los Estados Miembros a presentar comentarios y observaciones por escrito acerca del proyecto definitivo de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados preparado por la Comisión y que convoque a una conferencia internacional de plenipotenciarios para estudiar el proyecto de artículos y celebrar una convención sobre la materia.

C. — Resolución aprobada por la Comisión

85. La Comisión, en su 1301.ª sesión, celebrada el 26 de julio de 1974, aprobó por aclamación la siguiente resolución:

La Comisión de Derecho Internacional,

Habiendo aprobado el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados,

Desea expresar su profunda gratitud al Relator Especial, Sir Francis Vallat, por su destacada contribución al estudio del tema, labor a la que ha aportado su investigación erudita y su vasta experiencia que han permitido a la Comisión llevar a feliz término su tarea relativa al proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

D. — Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados

PARTE I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1 [59]. — *Alcance de los presentes artículos*

Los presentes artículos se aplican a los efectos de la sucesión de Estados en materia de tratados entre Estados.

Comentario [60]

1) Este artículo corresponde al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados [61] y su propósito es limitar el alcance de los presentes artículos en dos aspectos importantes.

2) En primer lugar, este artículo da efecto a la decisión de la Comisión, según la cual el alcance de los presentes artículos, lo mismo que los de la propia Convención de Viena, debe restringirse a materias que conciernan a tratados celebrados entre Estados [62]. En consecuencia, destaca que las disposiciones que siguen sólo han de aplicarse « a los efectos de la sucesión de Estados en materia de tratados *entre Estados* *» ». Esta restricción también halla expresión en el apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2, en el que se da al término « tratado » el mismo sentido que en la Convención de Viena, que limita específicamente el término a « un acuerdo internacional celebrado [...] entre Estados ».

3) De esto se desprende que los presentes artículos no se han redactado para aplicarse a los efectos de una sucesión de Estados en materia de tratados en los que son parte otros sujetos de derecho internacional, en particular las organizaciones internacionales. Al propio tiempo, la Comisión reconoció que los principios que contienen también

---

[59] Artículo 1 del proyecto de 1972. Para el texto del proyecto de 1972, véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 249, documento A/8710/Rev.1, cap. II, C.

[60] A fin de evitar complicaciones innecesarias, en la mayoría de los casos no se mencionan en los comentarios las modificaciones de forma de menor importancia introducidas en el texto de los artículos de 1972.

[61] Para todas las referencias a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (llamada en adelante « Convención de Viena »), véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311.

[62] Véanse párrs. 67 a 69 *supra*.

pueden ser aplicables hasta cierto punto con referencia a tratados en los que son partes otros sujetos de derecho internacional. En consecuencia, en el artículo 3 se ha formulado una reserva general sobre este punto análoga a la que figura en el artículo 3 de la Convención de Viena.

4) En segundo lugar, el artículo 1 da efecto a la decisión de la Comisión según la cual los presentes artículos deben limitarse a los efectos de una sucesión de *Estados* en materia de tratados [63]. Al utilizar las palabras « sucesión de *Estados* * », el artículo tiene por objeto excluir del ámbito del articulado tanto la « sucesión de gobiernos » como la « sucesión de otros sujetos de derecho internacional », en particular las organizaciones internacionales. Esta restricción del alcance de los artículos se enuncia igualmente en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2, que establece que por el término « sucesión de Estados » se entiende, para los efectos del presente proyecto, « la sustitución de un *Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio* * ».

Artículo 2 [64]. — *Términos empleados*

1. Para los efectos de los presentes artículos:

***a)* se entiende por « tratado » un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;**

***b)* se entiende por « sucesión de Estados » la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio;**

***c)* se entiende por « Estado predecesor » el Estado que ha sido sustituido por otro Estado a raíz de una sucesión de Estados;**

***d)* se entiende por « Estado sucesor » el Estado que ha sustituido a otro Estado a raíz de una sucesión de Estados;**

***e)* se entiende por « fecha de la sucesión de Estados » la fecha en la que el Estado sucesor ha sustituido al Estado predecesor en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio al que se refiere la sucesión de Estados;**

***f)* se entiende por « Estado de reciente independencia » un Estado sucesor cuyo territorio, inmediatamente antes de la fecha de la sucesión, era un territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales era responsable el Estado predecesor;**

***g)* se entiende por « notificación de sucesión » en relación con un tratado multilateral toda notificación, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado sucesor en la cual manifiesta su consentimiento en considerarse obligado por el tratado;**

***h)* se entiende por « plenos poderes », en relación con una notificación de sucesión o la notificación a que se refiere el artículo 37, un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado que comunica la notificación de sucesión o, según el caso, la notificación;**

***i)* se entiende por « ratificación », « aceptación » y « aprobación », según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado;**

***j)* se entiende por « reserva » una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, o al hacer una notificación de sucesión en un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado;**

***k)* se entiende por « Estado contratante » un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado, haya entrado o no en vigor el tratado;**

***l)* se entiende por « parte » un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor;**

***m)* se entiende por « otro Estado parte » en relación con un Estado sucesor cualquier Estado, distinto del Estado predecesor, que sea parte en un tratado en vigor en la fecha de una sucesión de Estados con respecto al territorio al que se refiera la sucesión de Estados;**

***n)* se entiende por « organización internacional » una organización intergubernamental.**

2. Las disposiciones del párrafo 1 sobre los términos empleados en los presentes artículos se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado.

Comentario

1) Este artículo sólo tiene por objeto, como lo indican su título y la frase de introducción del párrafo 1, hacer constar el significado de los términos que se emplean en el proyecto de articulado.

2) El *apartado* a *del párrafo 1* reproduce la definición del término « tratado » dada en el apartado *a* del artículo 2 de la Convención de Viena. Es el resultado de las conclusiones generales a que llegó la Comisión en cuanto al alcance del presente proyecto de artículos y sus relaciones con la Convención de Viena [65]. En consecuencia, en todo el presente proyecto de artículos, al igual que en la Convención de Viena, el vocablo « tratado » se emplea como término general que comprende todas las formas de acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

3) El *apartado* b *del párrafo 1* especifica el sentido en que se emplea el término « sucesión de Estados » en el proyecto de artículos y es de importancia fundamental para toda la estructura del proyecto. La definición corresponde al concepto de « sucesión de Estados » que se ha desprendido del estudio de la materia por la Comisión. En consecuencia, el término se emplea para referirse exclusivamente al *hecho de la sustitución* de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales en un territorio, prescindiendo de toda connotación de sucesión en los derechos u obligaciones al ocurrir tal acontecimiento. Los derechos y obligaciones que dimanan de una

[63] Véanse párrs. 65 y 66 *supra*.

[64] Artículo 2 del proyecto de 1972.

[65] Véase párr. 67 *supra*.

« sucesión de Estados » son los que se prevén expresamente en el presente proyecto de artículos [66].

4) La Comisión consideró que la expresión « en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio » era preferible a otras expresiones tales como « en la soberanía respecto del territorio » o « en la competencia para concertar tratados respecto del territorio », ya que es la fórmula corrientemente utilizada en la práctica de los Estados y resulta la más adecuada para abarcar de un modo neutral cualquier caso concreto, independientemente del estatuto particular del territorio de que se trate (territorio nacional, territorio en fideicomiso, mandato, protectorado, territorio dependiente, etc.). La palabra « responsabilidad » debe leerse en conjunción con las palabras « de las relaciones internacionales de un territorio » y no encierra ninguna noción de « responsabilidad del Estado », materia que la Comisión está estudiando actualmente y respecto de la cual también se ha insertado una reserva general en el artículo 38 del presente proyecto.

5) El sentido que en los *apartados* c, d *y* e *del párrafo 1* se atribuye a las expresiones « Estado predecesor », « Estado sucesor » y « fecha de la sucesión de Estados » es simplemente consecuencia del sentido que se da en el apartado *b* al término « sucesión de Estados » y no parece exigir ningún comentario.

6) La expresión « Estado de reciente independencia », definida en el *apartado* f *del párrafo 1*, denota un Estado que nace de una sucesión de Estados en un territorio que, inmediatamente antes de la fecha de la sucesión de Estados, *era un territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales era responsable el Estado predecesor*. A fin de aclarar que, para los efectos del proyecto de artículos, un Estado de reciente independencia es un Estado sucesor, en el actual período de sesiones la Comisión insertó la palabra « sucesor » detrás de « Estado » al comienzo de la definición.

7) Después de estudiar los diferentes tipos históricos de territorios dependientes (colonias, territorios en fideicomiso, mandatos, protectorados, etc.), la Comisión llegó a la conclusión de que sus características no justificaban en la actualidad regímenes diferentes desde el punto de vista de las normas generales relativas a la sucesión de Estados en materia de tratados. La Comisión reconoció que en el derecho tradicional de la sucesión de Estados, los *Estados* protegidos se distinguían en cierto modo de las demás dependencias de un Estado. Así, se consideraba que los tratados del Estado protegido concertados antes del protectorado seguían en vigor; y se consideraba asimismo que los tratados concertados por la Potencia protectora específicamente en nombre del Estado protegido seguían en vigor respecto del Estado protegido después del fin del protectorado. Pero la Comisión no estimó necesario prever en la actualidad, en una codificación del derecho de la sucesión de Estados, el caso de los « Estados protegidos ». La Comisión examinó, además, la cuestión de si debía incluirse en el proyecto alguna disposición especial relativa a los posibles casos que podrían presentarse en lo futuro de una sucesión de Estados relacionada con un « Estado asociado ». No obstante, le pareció que los acuerdos en que se basaban tales asociaciones variaban considerablemente y que la norma que habría de aplicarse dependería de las circunstancias particulares de cada asociación.

8) En consecuencia, la definición que figura en el apartado *f* del párrafo 1 comprende todo caso de adquisición de la independencia de territorios que fueron dependientes, cualquiera que sea su categoría. Aunque está redactada en singular para simplificar, se ha de entender que la definición comprende también el caso—previsto en el artículo 29— de un Estado de reciente independencia formado de dos o más territorios. En cambio, quedan excluidos de la definición los casos de los nuevos Estados que surgen como resultado de una separación de una parte de un Estado existente o de una unificación de dos o más Estados existentes. Para diferenciar claramente estos casos del caso del logro de la independencia por un territorio anteriormente dependiente, se eligió la expresión « Estado de reciente independencia » en lugar de la expresión más breve de « nuevo Estado ».

9) El *apartado* g *del párrafo 1* define la expresión « notificación de sucesión ». Esta expresión denota el acto por el que un Estado sucesor hace constar en el plano internacional su consentimiento en obligarse por un tratado multilateral basándose en el nexo jurídico establecido antes de la fecha de la sucesión de Estados entre el tratado y el territorio a que se refiere la sucesión. La expresión « notificación de sucesión » parece ser la que los Estados y los depositarios utilizan más corrientemente para designar *toda notificación* del consentimiento de tal Estado sucesor en considerarse obligado. Por eso, la Comisión prefirió tal expresión a otras, tales como notificación o declaración de continuidad, que también pueden encontrarse en la práctica. Para evitar cualquier malentendido en el empleo de una expresión determinada, después de las palabras « toda notificación », se añadió « cualquiera que sea su enunciado o denominación ». A diferencia de la ratificación, la adhesión, la aceptación o la aprobación, la notificación de sucesión no precisa hacerse mediante el depósito de un instrumento formal. El procedimiento para notificar una sucesión es objeto del artículo 21. Ese artículo dispone en particular que la notificación de sucesión deberá ser transmitida por el Estado de reciente independencia al depositario o, si no hay depositario, a las partes o a los Estados contratantes. Por consiguiente, en su actual período de sesiones la Comisión suprimió una cláusula en ese sentido que figuraba en el texto de 1972 del apartado *g* del párrafo 1.

10) En el texto de 1972 del *apartado* h *del párrafo 1* se definía el término « plenos poderes » en relación solamente con una notificación de sucesión. La definición correspondía a la que se utilizaba en el apartado *c* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena. En el actual período de sesiones, la Comisión, tras agregar al proyecto las disposiciones del artículo 37, amplió la definición de « plenos poderes » para comprender las notificaciones mencionadas en ese artículo. También sustituyó la expresión « que hace la notificación », que figuraba al final del texto de 1972, por « que comunica la notificación », puesto que es la palabra « comunique » y no « haga » la que se utiliza tanto en el párrafo 2 del artículo 21 como en el párrafo 2 del artículo 37 del proyecto de artículos.

11) Las definiciones de los términos y expresiones « ratificación », « aceptación » y « aprobación » *(apartado* i *del*

[66] Véanse párrs. 48 a 50 *supra*.

párrafo 1), « reserva » *(apartado* j *del párrafo 1)*, « Estado contratante » *(apartado* k *del párrafo 1)*, « parte » *(apartado* l *del párrafo 1)* y « organización internacional » *(apartado* n *del párrafo 1)* coinciden con las correspondientes de la Convención de Viena y se usan con el sentido que se les da en esa Convención.

12) Al redactar las normas relativas a la sucesión de Estados en materia de tratados, especialmente en materia de tratados bilaterales, se necesita una expresión conveniente para designar a las otras partes en los tratados celebrados por el Estado predecesor y respecto de las cuales se plantea el problema de la sucesión. No cabe utilizar la expresión « tercer Estado », que tiene ya un sentido técnico en la Convención de Viena, a saber un « Estado que *no* es parte en el tratado » (artículo 2, párr. 1, apartado *h*). Hablar sencillamente de « la otra parte en el tratado » no parece enteramente satisfactorio ya que la cuestión de la sucesión interesa a la situación *triangular* del Estado predecesor, el Estado sucesor y el otro Estado que celebró el tratado con el Estado predecesor. Ademas, la expresión « otra parte » se ha usado demasiado a menudo —y se usa con demasiada frecuencia en la Convención de Viena— en su sentido general corriente para que sea aceptable en los presentes artículos con un sentido especial. Por ello parece necesario hallar otra expresión que sirva como término técnico para denotar a las otras partes en un tratado celebrado por el Estado predecesor. La Comisión consideró que la expresión « otro Estado parte » se prestaba a tal fin y en consecuencia la incluyó con la definición correspondiente en el artículo 2 como *apartado* m *del párrafo 1.*

13) Por último, el *párrafo 2* corresponde al párrafo 2 del artículo 2 de la Convención de Viena. La disposición tiene por objeto dejar a salvo en materia de terminología la posición de los Estados con respecto a sus leyes y usos internos.

Artículo 3 [67]. — *Casos no comprendidos en el ámbito de los presentes artículos*

El hecho de que los presentes artículos no se apliquen a los efectos de la sucesión de Estados en lo que respecta a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional ni en lo que respecta a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito no afectará:

***a)* a la aplicación a esos casos de cualquiera de las normas enunciadas en los presentes artículos a que estuvieran sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de estos artículos;**

***b)* a la aplicación entre Estados de los presentes artículos a los efectos de la sucesión de Estados en lo que respecta a los acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional.**

Comentario

1) Este artículo corresponde al artículo 3 de la Convención de Viena. Su objeto es sencillamente impedir cualquier interpretación errónea que pueda derivarse de la limitación expresa del ámbito del proyecto de artículos a la sucesión de Estados en materia de tratados celebrados por escrito entre Estados.

2) La reserva contenida en el *apartado a* reconoce que algunas de las normas enunciadas en el proyecto pueden ser de aplicación general y pertinentes también en los casos excluidos del ámbito de los presentes artículos. En consecuencia, se reserva la posibilidad de la « aplicación a esos casos de cualquiera de las normas enunciadas en los presentes artículos a que estuvieren sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de estos artículos ».

3) La reserva contenida en el *apartado b* se basa en una disposición añadida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados al proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados preparado por la Comisión. Dicha reserva salvaguarda la aplicación de las normas enunciadas en el proyecto de artículos *a las relaciones entre Estados* a los efectos de la sucesión de Estados en materia de acuerdos internacionales en los que fueren parte no solamente Estados sino también otros sujetos de derecho internacional. La reserva destaca el carácter general de la codificación del derecho sobre la sucesión de Estados enunciado en el proyecto de artículos en lo que respecta a las relaciones entre Estados, pese a la limitación formal del proyecto de artículos a la sucesión de Estados en materia de tratados entre Estados.

4) Sin embargo, aparte de los cambios de redacción indispensables, este artículo difiere del artículo 3 de la Convención de Viena en algunos aspectos. En primer lugar, se han omitido en la frase de introducción las palabras « o entre esos sujetos de derecho internacional », dado que un caso de sucesión entre sujetos de derecho internacional distintos de los Estados no es una « sucesión de Estados ». En segundo lugar, el artículo no contiene una disposición que corresponda al apartado *a* del artículo 3 de la Convención de Viena, ya que esa disposición no tiene cabida en el presente proyecto de artículos. Por último, el texto del *apartado b* del artículo, en particular el empleo de las palabras « entre Estados », es una adaptación del texto de apartado *c* del artículo 3 de la Convención de Viena a las necesidades de redacción del presente contexto.

Artículo 4 [68]. — *Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional*

Los presentes artículos se aplicarán a los efectos de la sucesión de Estados respecto de:

***a)* todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional, sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización;**

***b)* todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización.**

[67] Artículo 3 del proyecto de 1972.

[68] Artículo 4 del proyecto de 1972.

Comentario

1) Este artículo es paralelo al artículo 5 de la Convención de Viena. Lo mismo que en el caso del derecho general de los tratados, parece esencial hacer que la aplicación de los presentes artículos a los tratados que sean instrumentos constitutivos de una organización internacional esté sujeta a cualquier norma pertinente de la organización. Esto es tanto más necesario cuanto que la sucesión en materia de instrumentos constitutivos está forzosamente vinculada a la cuestión de la adquisición de la calidad de miembro, que en muchas organizaciones está sujeta a condiciones particulares y que, por lo tanto, hace intervenir el derecho de las organizaciones internacionales. Esta fue de hecho una de las razones que movieron a la Comisión en 1967 a dejar de lado por el momento la cuestión de la sucesión en materia de adquisición de la calidad de miembro de organizaciones internacionales [69].

2) Las organizaciones internacionales revisten diversas formas y difieren considerablemente en cuanto a la manera de regular la adquisición de la calidad de miembro. En muchas organizaciones, la adquisición de la calidad de miembro, cuando no se trate de miembros originarios, está sujeta a un proceso formal de admisión. Cuando ocurre así, la práctica parece haber establecido actualmente el principio de que un nuevo Estado no tiene derecho automáticamente a convertirse en parte en el tratado constitutivo y en miembro de la organización como Estado sucesor por el simple hecho de que en la fecha de la sucesión el tratado fuera aplicable a su territorio y éste se encontrara dentro del ámbito de la organización. El precedente que sirve de fundamento a este principio es el caso de la admisión del Pakistán en las Naciones Unidas en 1947. La Secretaría puso entonces en conocimiento del Consejo de Seguridad que el Pakistán debía considerarse como un nuevo Estado formado por separación de la India. Atendiendo a lo indicado por la Secretaría, el Consejo de Seguridad consideró que la India seguía siendo Miembro de las Naciones Unidas y recomendó la *admisión* del Pakistán como nuevo Miembro; tras un debate, la Asamblea General aprobó esta solución. Posteriormente, la cuestión general se remitió a la Sexta Comisión que, entre otras cosas, dictaminó:

> 2. Que cuando se crea un nuevo Estado, cualesquiera que sean su territorio y población y tanto si forma como si no forma parte de un Estado Miembro de las Naciones Unidas, el nuevo Estado no puede, con arreglo al sistema previsto por la Carta, proclamar su condición de Miembro de las Naciones Unidas, a menos que haya sido formalmente admitido como tal en virtud de las disposiciones de la Carta [70].

Los nuevos Estados se han considerado, pues, con derecho a adquirir la calidad de Miembro de las Naciones Unidas sólo por admisión y no por sucesión. La misma práctica se ha seguido con respecto a la adquisición de la calidad de miembro de los organismos especializados y de muchas otras organizaciones [71].

3) La práctica de excluir la sucesión es más clara en los casos en que la calidad de miembro de la organización depende de *un procedimiento formal de admisión*, pero no se limita a estos casos. Parece extenderse a los casos en que la adhesión al tratado constitutivo o su aceptación basta para obtener la admisión, pero en que la calidad de miembro de la organización es un elemento sustancial de la aplicación del tratado. Así, cualquier Miembro de las Naciones Unidas puede convertirse en miembro de la OMS simplemente por medio de la aceptación de la Constitución de la OMS, pero no se admiten en la práctica de la OMS « notificaciones de sucesión » de nuevos Estados, ni siquiera cuando estos Estados estaban sujetos al régimen de la Constitución antes de su independencia y son ahora Miembros de las Naciones Unidas [72]. La situación es similar con respecto a la OCMI, y su Secretario General la explicó a Nigeria en los siguientes términos:

> De conformidad con las disposiciones del artículo 9 de la Convención, la Federación de Nigeria fue aceptada como miembro asociado de la OCMI el 19 de enero de 1960. Con posterioridad a esa fecha, Nigeria obtuvo la independencia e ingresó en las Naciones Unidas. El Secretario General [de la OCMI] ha señalado a la atención de Nigeria que la Convención no contiene disposición alguna en virtud de la cual un miembro asociado se convierta automáticamente en miembro con plenos derechos y ha comunicado a Nigeria el procedimiento que debe seguir conforme a los artículos 6 y 57 de la Convención, si desea ser miembro de la organización. En su cuarto período de sesiones, el Consejo ha aprobado la gestión realizada por el Secretario General [73].

En otras palabras, cuando se trata de la calidad de miembro de la organización, el nuevo Estado no puede simplemente notificar al depositario su sucesión mediante una notificación hecha de conformidad, por ejemplo, con el artículo 21 del presente proyecto de artículos, sino que debe proceder de conformidad con el procedimiento prescrito para adquirir la calidad de miembro en el tratado constitutivo, o sea depositar un instrumento de aceptación [74].

4) Por otra parte, cuando un tratado multilateral crea una asociación más débil entre sus partes, sin ningún trámite formal de admisión, parece que la regla general prevalece y que un nuevo Estado puede convertirse en parte y en miembro de la asociación remitiendo una notificación de sucesión al depositario. Así, el Gobierno suizo, como depositario, ha aceptado las notificaciones de sucesión de nuevos Estados con respecto a la Convención de Berna (1886) y Actas de revisión ulteriores que forman la Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas [75], y ha hecho lo mismo con respecto al Convenio de París (1883) y a las distintas Actas de revisión ulteriores que forman la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial [76]. Esta

---

[69] Véase párr. 29 *supra*.

[70] Véase *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 120, documento A/CN.4/149 y Add.1, párr. 16.

[71] *Ibid.*, págs. 134 y 144, documento A/CN.4/150, párr. 145. Véase también, para un examen general de la sucesión en la calidad de miembro de organizaciones internacionales, International Law Association, *The Effect of Independence on Treaties: A Handbook*, Londres, Steven, 1965, cap. 12; empero, las clasificaciones adoptadas en ese capítulo parecen basarse en la hipótesis de que la « sucesión » es necesariamente un proceso automático.

[72] Véase *Anuario ... 1962*, vol. II, págs. 143 y 144, documento A/CN.4/150, párr. 145.

[73] *Ibid.*, pág. 137, párr. 98; véanse también págs. 143 y 144, párrs. 145 y 146.

[74] La OACI y la UIT constituyen ejemplos de otras organizaciones en las que se aplica el mismo principio.

[75] *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 11 a 24, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 20 a 98.

[76] *Ibid.*, págs. 54 a 69, párrs. 246 a 314.

práctica parece haber contado con la aprobación de las demás partes en los instrumentos.

5) Algunos tratados constitutivos establecen expresamente el derecho de sucesión con respecto a la calidad de miembro, especialmente para los Estados cuyo territorio estuvo « representado » en la Conferencia en que se redactó el tratado. Estos tratados están comprendidos en el artículo 10 del presente proyecto de artículos y se mencionan en el comentario a ese artículo. La sucesión en la calidad de miembro del Estado predecesor está entonces evidentemente abierta al nuevo Estado que reúna las condiciones para ello; pero el derecho del nuevo Estado es un derecho conferido por el tratado y no un verdadero derecho de sucesión. Esta quizá sea la explicación de la práctica respecto a la calidad de miembro de la Corte Permanente de Arbitraje [77]. Las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907 para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales disponían que: *a*) los Estados representados en las Conferencias de la Paz o invitados a ellas podían ratificar las Convenciones o adherirse a ellas, y *b*) la adhesión de otros Estados sería objeto de un « acuerdo ulterior entre las Potencias contratantes » [78]. Por decisiones de 1955, 1957 y 1959, el Consejo Administrativo de la Corte encargó al Gobierno de los Países Bajos, en su calidad de depositario, que preguntara a los nuevos Estados si se consideraban parte en alguna de las Convenciones. Todas las partes contratantes en las Convenciones fueron consultadas antes de enviar la invitación, de modo que puede considerarse que ha mediado un acuerdo posterior para crear un derecho de sucesión. De no ser así, el caso parece pertenecer a los mencionados en el párrafo 4 del presente comentario, donde el elemento relativo a la calidad de miembro no es suficientemente significativo para excluir los principios generales de la sucesión de Estados respecto de tratados multilaterales.

6) En el caso de algunas organizaciones, la cuestión de la sucesión puede complicarse por el hecho de que el tratado constitutivo admite la posibilidad de que los territorios dependientes adquieran la calidad de miembro separado o asociado. Ejemplos de tales organizaciones son la OMS, la UIT, la UNESCO y la UPU. La práctica con respecto a esta calidad de miembro separado o asociado no ha sido totalmente uniforme. Las dos « Uniones » [UIT y UPU] parecen, en general, haber permitido una sucesión en la calidad de miembro si el nuevo Estado tenía ya una identidad separada durante su existencia como territorio dependiente con calidad de miembro, pero han insistido en la « admisión » o « adhesión » cuando éste había sido meramente una parte de un miembro colectivo « dependiente », es decir, una de varias dependencias agrupadas como un solo miembro [79]. La mayoría de los nuevos Estados han experimentado, pues, una interrupción formal de su calidad de miembros de las dos Uniones durante el período comprendido entre la fecha de la independencia y la de su admisión en ellos o su adhesión a sus instrumentos constitutivos. Por otra parte, parece habérseles considerado *de facto* durante este período como si continuaran perteneciendo a las Uniones. En cuanto a los otros dos organismos, ni la OMS ni la UNESCO reconocen ningún procedimiento de sucesión por el cual un miembro asociado pueda convertirse en miembro con plenitud de derechos al obtener su independencia [80]. Ambas organizaciones exigen que los nuevos Estados cumplan con el procedimiento normal de admisión aplicable a los Miembros de las Naciones Unidas o, en su caso, el aplicable a otros Estados. Sin embargo, ambas organizaciones adoptaron al mismo tiempo el principio de que un ex miembro asociado que, después de su independencia, indica su deseo de convertirse en miembro con todos los derechos, permanece sujeto a las obligaciones y conserva los derechos de un miembro asociado hasta que obtiene la calidad de miembro con plenitud de derechos.

7) En lo que respecta a los tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional, una vez más la calidad de miembro de la organización puede ser un factor que se deba tener en cuenta con respecto a la participación de un nuevo Estado en esos tratados. Esto es necesariamente así cuando la participación en el tratado está indisolublemente ligada a la calidad de miembro de la organización. En otros casos, cuando no existe ninguna verdadera incompatibilidad con el objeto y el fin del tratado, la admisión en calidad de miembro puede ser una condición previa para notificar la sucesión en tratados multilaterales adoptados en el ámbito de una organización, pero el requisito de admisión no excluye la posibilidad de que un nuevo Estado llegue a ser parte por « sucesión » y no por « adhesión ». Así, a pesar de que el Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéros internacionales (1944) está únicamente abierto a la aceptación de los miembros de la OACI [81], después de su ingreso en la Organización varios Estados de reciente independencia han reivindicado el derecho a considerar que seguían siendo partes en el mismo y esta pretensión no ha sido discutida por el depositario (los Estados Unidos de América) ni por las otras partes en el Acuerdo [82]. Del mismo modo, aunque es necesario ser miembro de la UNESCO o de las Naciones Unidas para participar en el Acuerdo para la importación de objetos de carácter educativo, científico o cultural (1950) [83], esto no ha impedido que algunos Estados de reciente independencia, luego de adquirir la calidad de miembro, hayan notificado su sucesión en este Acuerdo [84]. Además, otros 18 Estados de reciente independencia han transmitido notificaciones de sucesión en la Convención

[77] *Ibid.*, págs. 26 a 30, párrs. 109 a 127.

[78] *Ibid.*, pág. 25, párr. 104.

[79] Véase *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 66, documento A/CN.4/225.

[80] Véase International Law Association, *The Effect... (op. cit.)*, págs. 256 a 258, 327 a 330 y 334 a 339.

[81] Artículo VI. Véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 84, pág. 397.

[82] Por ejemplo, Pakistán (1948), Sri Lanka [Ceilán] (1957), Malasia [Federación Malaya] (1959), Madagascar (1962) y Dahomey (1963); véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: E/F.68.V.5), págs. 224 a 226.

[83] Artículo IX. Véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 131, pág. 33. Según este artículo puede invitarse a otros Estados a que se hagan partes en el Acuerdo, pero no parece que se haya hecho ninguna invitación.

[84] Ghana (1958), Malasia (1959), Nigeria (1961), Zaire (1962), Sierra Leona (1962), Chipre (1963), Rwanda (1964), Trinidad y Tabago (1966), Malta (1968), Mauricio (1969) y Fiji (1972); véase Naciones Unidas, *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions: List of Signatures, Ratifications, Accessions, etc., as at 31 December 1972* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: E.73.V.7), págs. 336 y 337.

de 1946 sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas [85] que, en virtud de su artículo final (sección 31), está abierta únicamente a la adhesión de los Miembros de la Organización.

8) En el caso de los convenios internacionales del trabajo, que presuponen también que sus partes contratantes serán miembros de la OIT, dicha Organización ha utilizado la calidad de miembro como un medio de facilitar la sucesión en los convenios del trabajo. A partir del caso del Pakistán en 1947, se ha creado una práctica en virtud de la cual, al ser admitido como miembro, cada Estado de reciente independencia formula una declaración en la que se reconoce que continúa acatando las obligaciones contraídas respecto de su territorio por su predecesor. Esta práctica debida a la iniciativa de la secretaría de la OIT tuvo una o dos excepciones al principio [86], pero ahora se ha hecho tan constante que se ha dicho que sería inconcebible que en lo sucesivo un nuevo Estado se hiciese miembro sin reconocerse obligado por los convenios del trabajo aplicables respecto de su territorio a partir de la fecha de su independencia. Más aún, si bien estas declaraciones se formulan en relación con la admisión en calidad de miembro —y, por consiguiente, algún tiempo después de la fecha de la independencia—, son tratadas como equivalentes a notificaciones de sucesión, y los convenios del trabajo de que se trata se consideran obligatorios para el nuevo Estado desde la fecha de su independencia.

9) Algunos tratados multilaterales, además, pueden ser adoptados en el ámbito de un órgano de una organización internacional, pero sin ser de otro modo distintos de los tratados adoptados en conferencias diplomáticas. Pueden citarse como ejemplos la Convención de 1953 sobre los derechos políticos de la mujer y la Convención de 1957 sobre la nacionalidad de la mujer casada, que fueron aprobadas por resoluciones de la Asamblea General. Es verdad que estas Convenciones están abiertas a la firma de cualquier Miembro de las Naciones Unidas, pero también lo están a la firma de cualquier miembro de un organismo especializado o de cualquier parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, así como de cualquier Estado invitado por la Asamblea General; la calidad de miembro de la Organización tiene poca importancia respecto de las convenciones. *A fortiori*, entonces, el hecho de que un tratado haya sido aprobado en el ámbito de una organización no es óbice para que un Estado de reciente independencia se haga parte en el mismo por « sucesión » y no por « adhesión » [87].

10) Por lo dicho, cabe incluso preguntarse si el derecho de sucesión se aplica a los instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales. Por ejemplo, el derecho de participación de un Estado de reciente independencia en tratados multilaterales en vigor mediante notificación de la sucesión no se puede hacer extensivo normalmente a los instrumentos constitutivos de una organización internacional porque la participación en éstos suele estar regida, según se indica en los párrafos anteriores, por las normas de cada organización relativas a la adquisición de la calidad de miembro. Por otra parte, algunas organizaciones internacionales, tales como ciertas uniones, no tienen, en rigor, normas que regulen la adquisición de la calidad de miembro. En estas organizaciones el derecho de sucesión en materia de tratados ha sido aplicado a veces, y se puede aplicar, a la participación de un Estado de reciente independencia en los respectivos instrumentos constitutivos de tales organizaciones. Además, ha habido casos, en relación con la disolución de una unión de Estados, en los que la cuestión de la participación de los Estados separados en la organización ha sido resuelta aplicando el derecho relativo a la sucesión en materia de tratados. Por otra parte, la sucesión respecto de un instrumento consitutivo no está vinculada necesariamente con la cuestión de la calidad de miembro. Por ejemplo, la norma de la « movilidad del ámbito del tratado » se aplica en el caso de los tratados constitutivos de organizaciones internacionales. En resumen, aunque las normas de sucesión de Estados frecuentemente no se aplican respecto de los instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales, sería incorrecto afirmar que no se aplican en absoluto a esta categoría de tratados. En principio, tienen prelación las normas pertinentes de la organización, pero éstas no excluyen totalmente la aplicación de las normas generales de la sucesión de Estados en materia de tratados cuando el tratado es el instrumento constitutivo de una organización internacional.

11) En cuanto a los tratados « adoptados en el ámbito de una organización internacional », es evidente que existe la posibilidad de que las organizaciones instituyan sus propias normas para regular las cuestiones de sucesión. Por ejemplo, como ya se ha dicho, la OIT ha establecido una práctica invariable según la cual el Estado « sucesor » miembro de la organización asume las obligaciones de los convenios de la OIT aplicables anteriormente en el territorio respectivo. Sin tomar posición alguna sobre si esta práctica particular tiene la categoría de costumbre o de norma interna de esa Organización, la Comisión considera que es necesaria una reserva general en favor de las normas pertinentes de las organizaciones que abarque esas prácticas respecto de los tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional. Durante el nuevo examen del proyecto de artículos realizado en el 26.º período de sesiones de la Comisión, ésta, a la luz de las observaciones formuladas por la OIT, deliberó sobre si deberían introducirse nuevas disposiciones para contribuir a asegurar la continuidad de las obligaciones emanadas de los convenios de la OIT. La Comisión, aunque no modificó su posición en cuanto al carácter de la práctica de la OIT a este respecto, decidió que esta cuestión debería regirse por las normas pertinentes de la Organización, según se prevé en el proyecto de 1972.

12) Por consiguiente, el principio básico aplicable a ambas categorías de tratados reguladas en el artículo es el

[85] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1, pág. 15 [el texto español figura en anexo a la resolución 22 A (I) de la Asamblea General].

[86] Sri Lanka [Ceilán] (1948), Viet-Nam (1950) y Libia (1952) prefirieron declarar que examinarían con la mayor brevedad la cuestión de ratificar formalmente los convenios. Indonesia (1950) formuló primeramente una declaración análoga, pero luego decidió asumir la posición que consideraba que seguía obligada por las ratificaciones de su predecesor.

[87] Seis Estados han remitido notificaciones de sucesión al Secretario General de las Naciones Unidas respecto de la Convención sobre los derechos políticos de la mujer y otros ocho Estados respecto de la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada [véase Naciones Unidas, *Multilateral treaties... 1972 (op. cit.)*, págs. 349, 350 y 356].

mismo, a saber, que las normas de la sucesión de Estados en materia de tratados se aplican a esas categorías « sin perjuicio » de las normas pertinentes de la organización de que se trate. Pero, teniendo presente la importancia fundamental de las normas sobre la adquisición de la calidad de miembro en relación con la sucesión de Estados respecto de instrumentos constitutivos, la Comisión consideró conveniente mencionar especialmente las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro en los casos en que intervienen instrumentos constitutivos. En consecuencia, como esta cuestión sólo se plantea con los instrumentos constitutivos, la Comisión ha dividido el artículo en dos apartados, y en el primero ha mencionado expresamente las « normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro » y « cualquier otra norma pertinente de la organización ».

13) En cuanto al significado del término « normas » empleado en el artículo 4, quizá convenga recordar la declaración hecha por el Presidente del Comité de Redacción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, en el sentido de que la expresión « normas » del artículo correspondiente de la Convención de Viena se aplica tanto a las normas escritas como a las normas consuetudinarias no escritas de la organización, pero no a las simples prácticas que no han alcanzado la categoría de normas jurídicas obligatorias [88].

14) Por haber incluido en el artículo que se examina estas disposiciones generales sobre la aplicación de las normas enunciadas en el proyecto a los instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales y a los tratados adoptados en el ámbito de organizaciones internacionales, la Comisión no ha formulado reservas expresas a este respecto en otros artículos.

Artículo 5 [89]. — Obligaciones impuestas por el derecho internacional independientemente de un tratado

El hecho de que un tratado no se considere en vigor respecto de un Estado en virtud de la aplicación de los presentes artículos no menoscabará en nada el deber de ese Estado de cumplir toda obligación enunciada en el tratado a la que esté sometido en virtud del derecho internacional independientemente de ese tratado.

Comentario

1) El artículo 5 está basado en el artículo 43 de la Convención de Viena, que reproduce casi literalmente el artículo 40 del proyecto de artículos de la Comisión. El artículo 43 es una de las disposiciones generales de la parte V de la Convención de Viena, relativa a la nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de los tratados. En el comentario de la Comisión sobre su proyecto de artículo 40 se explicaban de la siguiente manera las razones por las que se incluía:

> [...] la Comisión estimó que, aun cuando podía considerarse que la cuestión era axiomática, convenía indicar que la terminación de un tratado no eximía a las partes en el cumplimiento de las obligaciones enunciadas en el tratado a las que también estuviesen sujetas en virtud de cualquier otra norma de derecho internacional [90].

2) Por las mismas razones, la Comisión juzgó conveniente incluir en la parte I del proyecto de artículos que se examina una disposición general en la que se dice inequívocamente que, en caso de sucesión de Estados, el hecho de que un tratado no siga en vigor como resultado de la aplicación de dichos artículos no eximirá en modo alguno a un Estado de las obligaciones enunciadas en el tratado que sean además obligaciones a las que estaría sometido en virtud del derecho internacional independientemente de ese tratado.

3) La Comisión sustituyó las palabras « un tratado no esté en vigor » del proyecto de 1972 por « un tratado no se considere en vigor ». La cuestión de si un tratado está en vigor corresponde al derecho de los tratados y, en el contexto de los efectos de una sucesión de Estados en materia de tratados, parece más apropiado utilizar la expresión « se considere en vigor » que aparece en otras disposiciones del proyecto, como, por ejemplo, en el párrafo 1 del artículo 23.

4) La Comisión suprimió la palabra « sucesor » de la expresión « un Estado sucesor » y en consecuencia sustituyó « todo Estado » por « ese Estado ». Se suprimió la palabra « sucesor » porque en virtud de las normas del proyecto de artículos, en particular del artículo 23, un tratado puede considerarse en vigor, no sólo respecto del Estado sucesor, sino también respecto de otros Estados. La Comisión también sustituyó las palabras « como resultado de la aplicación de los presentes artículos » por la expresión más flexible « en virtud de la aplicación de los presentes artículos ». Esta modificación se juzgó conveniente porque en varios artículos, entre ellos el artículo 23, se establecen condiciones en las cuales se considera que están en vigor los tratados de una determinada categoría y sólo implícitamente se determinan las condiciones en que estos tratados *no* se considerarán en vigor.

Artículo 6 [91]. — Casos de sucesión de Estados comprendidos en los presentes artículos

Los presentes artículos se aplicarán únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que se produzca de conformidad con el derecho internacional y, en particular, con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

Comentario

1) Cuando la Comisión prepara un proyecto de artículos para codificar las normas del derecho internacional relativo a situaciones normales, da por supuesto naturalmente

[88] Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones, Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.V.7), pág. 162, 28.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 15.

[89] Artículo 5 del proyecto de 1972.

[90] *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia (op. cit.)*, pág. 61.

[91] Artículo 6 del proyecto de 1972.

que tales artículos han de aplicarse a hechos que ocurran y a situaciones que existan en conformidad con el derecho internacional. En consecuencia, no declara por lo general que su aplicación queda así limitada. Sólo cuando alguna cuestión que no esté en conformidad con el derecho internacional requiere un régimen o una mención específicos, la Comisión se ocupa de hechos o de situaciones que no son compatibles con el derecho internacional. Así, en su proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, la Comisión incluyó, entre otras, disposiciones expresas sobre los tratados obtenidos por coacción y los tratados que estén en oposición con normas del *jus cogens*, así como ciertas reservas con respecto a determinadas cuestiones de responsabilidad del Estado, la ruptura de hostilidades y el caso de un Estado agresor. Pero la Comisión, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, presumieron en los demás casos que las disposiciones de la Convención de Viena se aplicarían a hechos que ocurran y a situaciones establecidas en conformidad con el derecho internacional.

2) En 1972, algunos miembros de la Comisión consideraron que bastaría admitir la misma presunción general al redactar los presentes artículos y que era innecesario especificar que los artículos se aplicarían únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que ocurriera de conformidad con el derecho internacional. Otros miembros, en cambio, opinaron que, en lo que se refería en particular a los traspasos de territorio, convenía subrayar que sólo los traspasos efectuados en conformidad con el derecho internacional estarían comprendidos en el concepto de « sucesión de Estados » para los efectos de los presentes artículos. Como el hecho de especificar el elemento de conformidad con el derecho internacional respecto de una categoría de sucesión de Estados podía dar lugar a errores de interpretación en cuanto a la posición adoptada respecto de ese elemento en otras categorías de sucesión de Estados, la Comisión decidió incluir entre los artículos generales una disposición para salvaguardar la cuestión de la legitimidad de la sucesión de Estados que es objeto de los presentes artículos. En consecuencia, el artículo 6 disponía que los presentes artículos se aplicaban únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que ocurriera de conformidad con el derecho internacional y, en particular, con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

3) Hubo pocos comentarios de las delegaciones o de los gobiernos sobre el artículo 6 del proyecto de 1972. Las opiniones estuvieron divididas en cuanto a la necesidad de su inclusión, pero la tendencia era favorable a que se conservara. Un gobierno, sin embargo, propuso que se diera una nueva redacción al artículo de manera que se precisara que aunque las ventajas del proyecto de artículos no pudieran ser disfrutadas en casos de sucesión « ilícitos », las obligaciones fueran aplicables en todos los casos. En el actual período de sesiones de la Comisión, la mayor parte de las opiniones fueron favorables a que se conservara el artículo en la forma en que había sido redactado en 1972. Se estimó que era justo, en principio, limitar la aplicación de los presentes artículos a situaciones que se produzcan en conformidad con el derecho internacional. Por consiguiente, la Comisión decidió conservar el artículo 6 en la forma de 1972.

Artículo 7 [92]. — *Irretroactividad de los presentes artículos*

Sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera normas enunciadas en los presentes artículos a las que los efectos de una sucesión de Estados estén sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de estos artículos, los presentes artículos sólo se aplicarán respecto de una sucesión de Estados que se haya producido después de la entrada en vigor de estos artículos, salvo que se haya convenido en otra cosa.

Comentario

1) Al discutirse el artículo 6 en el actual período de sesiones de la Comisión, algunos miembros expresaron dudas en cuanto a las posibles repercusiones del artículo respecto de acontecimientos ocurridos en el pasado. Se hizo observar que la referencia a la Carta de las Naciones Unidas pudiera ser insuficiente para limitar esas repercusiones a acontecimientos recientes o incluso a los ocurridos desde la entrada en vigor de la Carta. Un miembro de la Comisión consideró de suma importancia que se estableciera de modo inequívoco que el artículo 6 no tenía efecto retroactivo. En consecuencia, presentó un proyecto de artículo que, después de ser examinado y retocado por la Comisión, se incluye ahora como artículo 7.

2) Sin embargo, la decisión de incluir el artículo fue adoptada por una pequeña mayoría [93], después de haber expresado críticas varios miembros de la Comisión. Estimaron éstos que, como la no retroactividad es un principio general del derecho relativo a los tratados, que se refleja en el artículo 28 de la Convención de Viena, no era necesario ni conveniente incluir un artículo en ese sentido en el articulado actual. Algunos miembros estimaron que el artículo podría dar la impresión errónea de que el proyecto de artículos no respondía debidamente a los intereses actuales de muchos Estados y que el texto del artículo era excesivamente amplio y vago en sus efectos. Se expresó asimismo la opinión de que la no retroactividad era asunto que habría de ser considerado por los gobiernos oportunamente en relación con las cláusulas finales que se incluyan en la convención en que se incorpore el proyecto de artículos.

3) El artículo 7 está formulado siguiendo el modelo del artículo 4 de la Convención de Viena, pero está redactado teniendo en cuenta las disposiciones sobre no retroactividad de los tratados que figuran en el artículo 28 de dicha Convención. El artículo tiene dos partes. La primera, que corresponde a la primera parte del artículo 4 de la Convención de Viena, es una cláusula de reserva en la que se indica claramente que la no retroactividad de los presentes artículos se entenderá sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera normas enunciadas en los artículos que rijan los efectos de una sucesión de Estados conforme al derecho internacional independentemente de los artículos. La segunda parte limita la aplicación de los presentes artículos a casos de sucesión de Estados que se produzcan después de la entrada en vigor de los artículos, salvo

[92] Nuevo artículo.

[93] En la 1296.ª sesión de la Comisión, celebrada el 18 de julio de 1974, fue aprobado el artículo por 8 votos contra 4 y 5 abstenciones.

cuando se haya convenido otra cosa. En esta segunda parte se habla sólo de « una sucesión de Estados », porque es posible que los efectos de una sucesión de Estados que se produzca antes de la entrada en vigor de los artículos continúen después de su entrada en vigor, y esta posibilidad podría ser motivo de confusión en la aplicación del artículo. La expresión « entrada en vigor » se refiere a la entrada en vigor en general de los artículos, más que a la entrada en vigor respecto del Estado en cuestión, porque un Estado sucesor no podría pasar a ser parte en una convención que contenga los artículos hasta después de la fecha de la sucesión de Estados. Por consiguiente, una disposición que, como en el artículo 28 de la Convención de Viena, estipule que no habrá retroactividad « respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la *fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte* * », impediría, de interpretarse literalmente, la aplicación de los artículos a cualquier Estado sucesor sobre la base de su participación en la Convención. Las palabras « salvo que se haya convenido en otra cosa » se incluyen para dar cierta flexibilidad y están en consonancia con la salvedad formulada en el artículo 28 de la Convención de Viena.

4) Aunque el texto del artículo fue presentado a la Comisión en relación con el artículo 6, está redactado en términos generales. Tiene que ser así porque, si un artículo prevé la no retroactividad respecto de un artículo solamente, ello tendría evidentemente consecuencias y plantearía dudas respecto a la retroactividad de los demás artículos. En consecuencia, el artículo 7 se ha redactado como una disposición general y se ha incluido en la parte I del proyecto, inmediatamente después del artículo 6.

Artículo 8 [94]. — *Acuerdos para la transmisión de obligaciones o derechos convencionales de un Estado predecesor a un Estado sucesor*

1. Las obligaciones o los derechos de un Estado predecesor dimanantes de tratados en vigor respecto de un territorio en la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser obligaciones o derechos del Estado sucesor para con otros Estados partes en esos tratados por el solo hecho de que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan celebrado un acuerdo por el cual dispongan que tales obligaciones o derechos se transmitirán al Estado sucesor.

2. No obstante la celebración de tal acuerdo, los efectos de una sucesión de Estados sobre los tratados que, en la fecha de esa sucesión de Estados, estén en vigor respecto del territorio de que se trate se regirán por los presentes artículos.

Comentario

1) El artículo 8 se ocupa de los efectos jurídicos de acuerdos por los cuales, en caso de sucesión de Estados, el Estado predecesor y el sucesor han procurado establecer una disposición para transmitir al sucesor obligaciones y derechos del predecesor derivados de tratados anteriormente aplicables al territorio correspondiente. Estos acuerdos, denominados comúnmente « acuerdos de transmisión », han sido muy frecuentes, sobre todo, aunque no exclusivamente, en los casos en que territorios dependientes se convirtieron en Estados soberanos durante el proceso de descolonización de la posguerra.

2) Algunos de los Estados de reciente independencia que no celebraron acuerdos de transmisión no han adoptado oficialmente ninguna medida para dar a conocer su actitud general respecto de la sucesión en materia de tratados; tal es la situación, por ejemplo, de los Estados nacidos de los que fueron territorios franceses de Africa. Sin embargo, muchos Estados de reciente independencia, han hecho declaraciones unilaterales de carácter general, en una u otra forma, por las cuales adoptaron determinada posición —negativa o de otra índole— en cuanto a la transmisión de tratados concertados por el Estado predecesor con respecto a su territorio. Esas declaraciones, si bien guardan afinidades con los acuerdos de transmisión, son tipos de actos jurídicos claramente distintos y, por ello, se examinan por separado en el artículo 9 del proyecto. El artículo que aquí se examina se refiere tan sólo a los *acuerdos* entre el Estado predecesor y el sucesor cuyo objeto es disponer la transmisión de tratados.

3) La celebración de « acuerdos de transmisión » parece deberse en primer lugar al hecho de que el Reino Unido ha seguido la práctica de proponer acuerdos de transmisión a sus territorios de ultramar al pasar éstos a ser Estados independientes y al hecho de que muchos de estos territorios han concertado acuerdos de esa índole. Nueva Zelandia concertó también un acuerdo de transmisión con Samoa Occidental [95] de igual tipo que los acuerdos del Reino Unido con sus territorios de ultramar, y lo mismo hizo Malasia con Singapur cuando éste se separó de Malasia [96]. Entre Italia y Somalia [97] y entre los Países Bajos e Indonesia [98] se celebraron acuerdos análogos. En cuanto a Francia, este país celebró acuerdos de transmisión de carácter global con Laos y Viet-Nam [99], respectivamente, y un acuerdo en términos más concretos con Marruecos [100], pero no parece que los acuerdos de transmisión hayan sido práctica corriente entre Francia y sus ex

[94] Artículo 7 del proyecto de 1972.

[95] Canje de notas de 30 de noviembre de 1962 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 476, págs. 5 y 7).

[96] Acuerdo entre Malasia y Singapur relativo a la separación de Singapur de Malasia como Estado independiente y soberano, firmado en Kuala Lumpur el 7 de agosto de 1965. Véase A/CN.4/263 [Suplemento preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas a *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Singapur, Tratados.

[97] Tratado de amistad (con canje de notas) entre Italia y Somalia, Mogadiscio, 1.° de julio de 1960. Para el texto original italiano, véase *Diritto Internazionale*, vol. XVI, 1962, págs. 440 a 442; traducción al inglés en Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 169 y 170.

[98] Proyecto de acuerdo sobre medidas transitorias incluido en el Acuerdo de la Conferencia de Mesa Redonda entre el Gobierno del Reino de los Países Bajos y el Gobierno de la República de Indonesia de 27 de diciembre de 1949 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 69, pág. 267).

[99] Tratado de amistad y asociación entre el Reino de Laos y la República Francesa (22 de octubre de 1953), artículo 1 [Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pág. 72], y Tratado de independencia, firmado el 4 de junio de 1954, entre Viet-Nam y la República Francesa, artículo 2 (Francia, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, *La documentation française—Articles et documents*, París, 15 de junio de 1954, N.° 067, Textes du jour: Documents de politique internationale, XCVII).

[100] Acuerdo diplomático franco-marroquí de 20 de mayo de 1956, (véase *Annuaire français de droit international*, 1956, París, 1957 vol. II, pág. 133).

territorios africanos [101]. Las condiciones de estos acuerdos varían en cierta medida, más especialmente cuando el acuerdo trata de una situación determinada, como en el caso de los acuerdos entre Francia y Marruecos y entre Italia y Somalia. Pero, salvo la excepción de la *Indian Independence (International Arrangements) Order* de 1947 [102], que contiene disposiciones relativas a los casos especiales de la India y el Pakistán, los acuerdos revisten la forma de tratados y, con algunas excepciones, sobre todo los acuerdos franceses, han sido registrados como tales en la Secretaría de las Naciones Unidas.

4) Los acuerdos de transmisión revisten interés en dos aspectos diferentes. El primero es la medida en que surten efectos —si los tienen— para hacer que se produzca la sucesión de los tratados del Estado predecesor o la continuación de tales tratados; el segundo es la prueba que pueden aportar en cuanto al criterio de los Estados acerca del derecho consuetudinario que rige la sucesión en materia de tratados. El segundo aspecto se examina en el comentario al artículo 15. El artículo que aquí se comenta se refiere por tanto solamente a los efectos jurídicos de un acuerdo de transmisión en cuanto instrumento encaminado a establecer disposiciones concernientes a las obligaciones y los derechos convencionales de un Estado de reciente independencia. La característica general de los acuerdos de transmisión es que disponen la transmisión, del Estado predecesor al sucesor, de las obligaciones y los derechos del Estado predecesor respecto del territorio en virtud de tratados concertados por el predecesor y aplicables al territorio. El acuerdo concertado en 1957 entre la Federación de Malaya y el Reino Unido mediante canje de notas [103] puede citarse como ejemplo típico de un acuerdo de transmisión. Las disposiciones de la nota del Reino Unido dicen lo siguiente:

> Tengo el honor de referirme a la Ley de independencia de la Federación de Malaya de 1957, en virtud de la cual accedió Malaya a la independencia dentro del Commonwealth británico, y de comunicarle que el Gobierno del Reino Unido entiende que el Gobierno de la Federación de Malaya acepta las siguientes disposiciones:
>
> i) Todas las obligaciones y responsabilidades del Gobierno del Reino Unido derivadas de cualquier instrumento internacional en vigor serán asumidas a partir del 31 de agosto de 1957 por el Gobierno de la Federación de Malaya, en tanto en cuanto sean aplicables a la Federación de Malaya con respecto a ella.
>
> ii) Los derechos y beneficios disfrutados hasta ahora por el Gobierno del Reino Unido en virtud de la aplicación de cualquier instrumento internacional de esa índole a la Federación de Malaya o con respecto a ella serán disfrutados a partir del 31 de agosto de 1957 por el Gobierno de la Federación de Malaya.
>
> Le agradeceré me confirme que el Gobierno de la Federación de Malaya está de acuerdo con las antedichas disposiciones y que esta nota y su respuesta constituirán un acuerdo entre los dos Gobiernos [104].

5) La cuestión de los efectos jurídicos de tales acuerdos entre las partes que los celebran, es decir, entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, no puede separarse del problema de sus efectos por lo que respecta a terceros Estados, ya que éstos poseen en virtud de los tratados derechos y obligaciones que los acuerdos de transmisión están destinados a regular. Por consiguiente, parece importante examinar ante todo hasta qué punto son aplicables a esos acuerdos las normas generales de derecho internacional referentes a los tratados y los terceros Estados, es decir, los artículos 34 a 36 de la Convención de Viena. Esto supone, a su vez, determinar la intención de las partes en dichos acuerdos. Basta una ojeada a un acuerdo de transmisión típico, como el que se reproduce en el párrafo anterior, para cerciorarse de que la intención de las partes es reglamentar *entre sí sus propios derechos y obligaciones* en virtud de los referidos tratados y no regular obligaciones o derechos de terceros Estados en el sentido de los artículos 35 y 36 de la Convención de Viena. En la práctica, quizá la auténtica utilidad de un acuerdo de transmisión resida en facilitar la continuación de relaciones convencionales entre un territorio de reciente independencia y otros Estados, pero el texto de los acuerdos de transmisión no admite normalmente que sean interpretados como un medio de creación de obligaciones o de derechos para terceros Estados. Según sus estipulaciones, se ocupan sólo de la transmisión de las obligaciones y los derechos convencionales del Estado predecesor al Estado sucesor.

6) El acuerdo de transmisión ha de ser considerado, de conformidad con la intención aparente de las partes en él, como una cesión intencional, efectuada por el Estado predecesor al Estado sucesor, de las obligaciones y los derechos de aquél en virtud de los tratados anteriormente aplicables al territorio. Sin embargo, es sumamente dudoso que esa cesión intencional modifique *por sí misma* la situación jurídica de cualquiera de los Estados interesados. La Convención de Viena no contiene ninguna disposición acerca de la cesión de derechos u obligaciones derivados de tratados. Esto obedece a que la institución de la « cesión » que se encuentra en algunos sistemas jurídicos nacionales, en virtud de la cual, en determinadas condiciones, los derechos adquiridos por contrato pueden ser transmitidos sin el consentimiento de la otra parte en el contrato, no parece ser una institución reconocida en derecho internacional. En derecho internacional parece clara la norma de que el acuerdo de una parte en un tratado de ceder sus obligaciones o sus derechos derivados del tratado no puede obligar a ninguna otra parte en el tratado sin el consentimiento de ésta. En consecuencia, el acuerdo de transmisión carece en principio de fuerza propia para traspasar del Estado predecesor al Estado sucesor obligaciones o derechos derivados de un tratado. Es un instrumento que, *como tratado*, sólo puede ser obligatoiro entre el Estado predecesor y el Estado sucesor y cuyos efectos jurídicos directos están necesariamente limitados a ellos.

7) Pasando ahora a los efectos jurídicos directos que los acuerdos de transmisión pueden producir entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, y abordando en primer término la cesión de obligaciones, parece claro que, a partir de la fecha de la independencia, las obligaciones derivadas del tratado del Estado predecesor cesan automáticamente de vincular a éste respecto del territorio ya independiente. Esto se infiere del principio de la movilidad

[101] Al parecer, Francia y la Costa de Marfil celebraron un acuerdo de esta índole.

[102] *British and Foreign State Papers, 1947*, parte I, vol. 147, Londres, H. M. Stationary Office, 1955, págs. 158 a 176.

[103] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 279, pág. 287.

[104] *Ibid.*, pág. 289.

del ámbito territorial del tratado, que es tan aplicable al Estado predecesor en el caso de independencia como en el caso de mero traspaso de territorio a otro Estado ya existente, sobre el que versa el artículo 14, porque el territorio del Estado de reciente independencia ha cesado de ser parte de la totalidad del territorio del Estado predecesor. A la inversa, en la fecha de la sucesión, el territorio pasa al régimen de tratados del Estado de reciente independencia, y, como el acuerdo de transmisión no puede por sí mismo efectuar una cesión de las obligaciones convencionales del Estado predecesor al Estado sucesor sin el asentimiento de los demás Estados partes, el acuerdo no establece *por sí solo* ningún nexo de tratado entre el Estado sucesor y otros Estados partes en los tratados del Estado predecesor.

8) En cuanto a la cesión de derechos, es evidente que un acuerdo de transmisión no puede obligar a los demás Estados partes en los tratados del Estado predecesor (que son « terceros Estados » con respecto al acuerdo de transmisión) y no puede, por consiguiente, realizar por sí mismo el traspaso al Estado sucesor de cualesquiera derechos respecto de esos otros Estados partes. En consecuencia, por amplios que sean los términos de un acuerdo de transmisión, y cualquiera que haya sido la intención del Estado predecesor y del Estado sucesor, tal acuerdo no puede por sí mismo transmitir al Estado sucesor derechos convencionales del Estado predecesor que no hubieran pasado a él en todo caso independientemente de ese acuerdo.

9) Es asimismo evidente que en la gran mayoría de los casos los tratados del Estado predecesor entrañarán tanto obligaciones como derechos con respecto al territorio. Por ello, en la mayoría de los casos la tranmisión de obligaciones y la transmisión de derechos al Estado sucesor en virtud de un tratado son cuestiones que no pueden separarse por completo una de otra.

10) En consecuencia, debe llegarse a la conclusión de que los acuerdos de transmisión no modifican esencialmente por sí mismos la situación en que de otro modo se hallaría cualquiera de los Estados interesados (Estado sucesor, Estado predecesor y otros Estados partes). Los acuerdos tienen importancia sobre todo como indicación de las intenciones del Estado de reciente independencia con respecto a los tratados de su predecesor, y como una declaración formal y pública del traspaso de responsabilidad en cuanto a las relaciones convencionales del territorio. Esto se infiere de los principios generales del derecho de los tratados y parece estar confirmado por la práctica de los Estados. Al propio tiempo los acuerdos de transmisión pueden desempeñar la función de promover la continuidad de las relaciones convencionales después de la independencia [105].

11) La práctica de los Estados parece confirmar que el valor primordial de los acuerdos de transmisión estriba simplemente en ser expresión de la *voluntad* del Estado sucesor de continuar las relaciones convencionales de su predecesor. Parece claro que los acuerdos de transmisión, si son válidos, constituyen en todo caso una expresión general de la voluntad del Estado sucesor de mantener los tratados del Estado predecesor aplicables al territorio. Lo que importa saber es si un acuerdo de transmisión constituye algo más, a saber, un *ofrecimiento* de continuar los tratados del Estado predecesor, ofrecimiento que un tercer Estado, parte en uno de estos tratados, puede aceptar, obligando por esta mera aceptación al Estado sucesor a continuar los tratados. En el párrafo 5 del presente comentario ya se ha expresado la opinión de que el acuerdo de transmisión no puede entenderse, según sus términos, como un instrumento destinado a ser el medio de establecer derechos para terceros Estados. Aun así, cabe preguntarse si el acuerdo de transmisión ha de ser considerado como declaración de consentimiento del Estado sucesor en continuar los tratados, declaración que un tercer Estado puede, por su mero asentimiento, expreso o tácito, convertir en un acuerdo de mantener en vigor los tratados del Estado predecesor. En el caso de los tratados multilaterales, cabe también preguntarse si la conclusión y registro de un acuerdo de transmisión equivalen a una notificación de sucesión, de modo que el Estado sucesor haya de ser considerado inmediatamente por los demás Estados partes y por el depositario como parte en el tratado.

12) La práctica del propio Secretario General como depositario de tratados multilaterales parece haber comenzado atribuyendo efectos en gran parte automáticos a los acuerdos de transmisión [106]; pero luego ha evolucionado en el sentido de considerarlos más bien como una expresión general de intención. La práctica actual del Secretario General parece basarse en el criterio de que, a pesar de la celebración de un acuerdo de transmisión, no debe incluirse a un Estado de reciente independencia entre las partes en un tratado multilateral sin haber obtenido primero la confirmación de que ésa es la intención del nuevo Estado. Así, en el memorando que la Secretaría preparó en 1962 sobre « La sucesión de Estados y los tratados multilaterales de los que es depositario el Secretario General » se explica que, si se ha registrado o se ha puesto de algún otro modo en conocimiento del Secretario General un acuerdo de transmisión, se dirige al nuevo Estado una carta que, refiriéndose a ese acuerdo, dice lo siguiente:

> Fundándose en las disposiciones del referido acuerdo, el Secretario General considera que su Gobierno se reconoce obligado a partir de [fecha de la independencia] por todos los instrumentos internacionales que habían sido hechos extensivos a [el nuevo Estado] por [su predecesor] y de los que el Secretario General es depositario. El Secretario General le agradecería que tuviese a bien confirmar esta interpretación, *a fin de poder, en el desempeño de sus funciones de depositario, enviar la notificación oportuna a todos los Estados interesados* * [107].

Asimismo, cuando se ha de determinar si el nuevo Estado debe o no ser considerado como parte al contar el número de partes necesario para que una convención entre en vigor, lo que el Secretario General tiene en cuenta no es el acuerdo de transmisión, sino la declaración concreta de la voluntad del nuevo Estado respecto de esa convención.

[105] Para evaluar la importancia de los acuerdos de transmisión, véase International Law Association, *The Effect... (op. cit.)*, cap. 9.

[106] Véase « Summary of the Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties » (ST/LEG/7), párrs. 108 a 134, y la opinión jurídica dada al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Naciones Unidas, *Anuario Jurídico, 1963* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 65.V.3), págs. 194 y 195.

[107] Véase *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 141, documento A/CN.4/150, párr. 133.

13) El Secretario General no recibe los acuerdos de transmisión a título de depositario de tratados multilaterales sino, con arreglo al Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, en virtud de su obligación de registrar y publicar los tratados. Por consiguiente, el registro de un acuerdo de transmisión, aunque haya sido publicado en la colección de tratados (*Recueil des Traités*) de las Naciones Unidas, no puede equipararse a la notificación por el Estado de reciente independencia al Secretario General, como depositario, de su intención de ser parte en determinado tratado multilateral. Para establecer definitivamente la posición del Estado de reciente independencia como parte en el tratado en su propio nombre se necesita alguna otra manifestación de voluntad de tal Estado respecto de ese tratado.

14) La práctica de otros depositarios de tratados multilaterales tampoco parece apoyar la idea de que un acuerdo de transmisión, como tal, baste para efectuar o perfeccionar la sucesión respecto de un tratado multilateral sin que el Estado notifique concretamente su voluntad en relación con ese tratado. Ocasionalmente, el acuerdo de transmisión se ha tenido en cuenta como factor para establecer la participación de un Estado en un tratado multilateral. Así, a instancia del Gobierno neerlandés, el Gobierno suizo juzgó que el acuerdo de transmisión celebrado entre los Países Bajos e Indonesia bastaba para considerar que Indonesia era parte en la Convención de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas [108]. Pero, en su práctica general como depositario de esta y de otras convenciones, incluidos los Convenios humanitarios de Ginebra, el Gobierno suizo no parece estimar que el acuerdo de transmisión baste para considerar a un Estado sucesor como parte en una convención, puesto que sólo actúa previa declaración o notificación de tal Estado [109]. Por otra parte, Indonesia dejó claramente establecido en otra ocasión que no interpretaba su acuerdo de transmisión en el sentido de que la obligaba respecto de tratados concretos. Además, de la práctica de los Estados Unidos publicada en *Materials on Succession of States* [110] se desprende que los Estados Unidos, para determinar si un Estado debe o no ser considerado como parte en un tratado multilateral del que son depositarios, también se basan únicamente en la declaración o notificación del Estado sucesor y no en la conclusión de un acuerdo de transmisión.

15) La práctica de diversos Estados, sean Estados « sucesores » o « terceros » Estados interesados, quizá es menos definida pero parece también confirmar el limitado alcance de los acuerdos de transmisión. El Reino Unido ha adoptado a veces el criterio de que un acuerdo de transmisión puede bastar para que el Estado sucesor pase a ser parte en los tratados del Reino Unido anteriormente aplicados al territorio de que se trate. Así, el Reino Unido manifestó en 1961 a la Federación de Nigeria que su acuerdo de transmisión bastaría para que Nigeria pasara a ser parte independiente en el Convenio de Varsovia de 1929 y parece que en esa ocasión Nigeria aceptó finalmente este criterio [111]. En cambio, Nigeria se negó a interpretar su acuerdo de transmisión en el sentido de que le obligaba a asumir las obligaciones contraídas por el Reino Unido en virtud de determinados tratados de extradición [112]. En todo caso, el Reino Unido hizo al parecer una indicación bastante diferente al Gobierno de Birmania respecto del mismo Convenio de Varsovia [113]. Además, al examinar la cuestión como « tercer Estado », el Reino Unido se negó a atribuir ningún efecto automático a un acuerdo de transmisión. Así, cuando Laos le informó de que consideraba que el Convenio anglo-francés de procedimiento civil de 1922 seguía aplicándose entre Laos y el Reino Unido como consecuencia de un acuerdo de transmisión, el Reino Unido manifestó que estaba dispuesto a que así fuera, pero añadió que:

> [...] deseaba que quedara entendido que el Convenio seguía en vigor no en virtud del Tratado franco-laosiano de Amistad de 1953, sino porque el Gobierno de Su Majestad y el Gobierno de Laos habían convenido en que el Convenio anglo-francés de procedimiento civil de 1922 continuara en vigor entre el Reino Unido y Laos [114].

Parece ser que el Gobierno de Laos aceptó este criterio. Análogamente, en el *Asunto del Templo de Preah Vihear* [115], Tailandia, en las actuaciones sobre sus objeciones preliminares, sostuvo formalmente ante la Corte Internacional de Justicia que, respecto de « terceros Estados », los acuerdos de transmisión eran *res inter alios acta* y no les obligaban en modo alguno.

16) Los Estados Unidos consideran que los acuerdos de transmisión son un « reconocimiento en términos generales de la continuación en vigor de los acuerdos » que justifica su inscripción en la colección *Treaties in Force* [116]. Pero los Estados Unidos no parecen considerar que el acuerdo de transmisión sea concluyente en cuanto a la actitud del Estado de reciente independencia respecto de tratados concretos, como tampoco considera que su propia inscripción de un tratado concreto bajo el nombre del nuevo Estado en la colección *Treaties in Force* sea algo más que el registro de una presunción o probabilidad de que el tratado continúa en vigor respecto de dicho Estado. La práctica de los Estados Unidos parece más bien consistir en tratar de aclarar la intención del Estado de reciente

[108] *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 12 y 13, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 26 a 29.

[109] *Ibid.*, págs. 14 a 22, párrs. 35 a 85, y págs. 37 a 50, párrs. 158 a 224.

[110] *Op. cit.*, págs. 224 a 228.

[111] *Ibid.*, pág. 181.

[112] *Ibid.*, págs. 193 y 194.

[113] *Ibid.*, págs. 180 y 181.

[114] *Ibid.*, pág. 188. Aún más explícito es el comentario del Reino Unido acerca de este episodio (*ibid.*, págs. 188 y 189). Véase asimismo la advertencia del Reino Unido al Pakistán de que la Indian Independence (International Arrangements) Order, 1947, sólo podía tener validez entre la India y el Pakistán y no podía regir la situación entre el Pakistán y Tailandia [Siam] (*ibid.*, págs. 190 y 191).

[115] Véase *C.I.J. Mémoires, Temple de Préah Vihéar*, vol. II, pág. 33. La propia Corte no se pronunció sobre la cuestión de la sucesión, ya que se declaró competente para conocer del asunto basándose en otras razones.

[116] Estados Unidos de América, Department of State, *Treaties in Force—A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force*, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office. La práctica de los Estados Unidos ha sido descrita por un asesor jurídico adjunto del Departamento de Estado en una carta al redactor jefe del *American Journal of International Law* [reproducida en International Law Association, *The Effect... (op. cit.)*, págs. 382 a 386].

independencia y llegar a un común acuerdo con él respecto del mantenimiento en vigor de tratados concretos [117].

17) Muchos de los Estados de reciente independencia que han celebrado acuerdos de transmisión se han reconocido obligados por al menos algunas de las convenciones multilaterales de las que es depositario el Secretario General previamente aplicadas con respecto a sus territorios; pero algunos de esos Estados no procedieron así [118]. Por lo que atañe a otros tratados multilaterales generales la situación parece ser aproximadamente la misma [119]. En el caso de los tratados bilaterales, los Estados de reciente independencia no parecen considerar el acuerdo de transmisión en el sentido de que los comprometa respecto de terceros Estados a reconocer la continuación en vigor de todos y cada uno de los tratados, sino que se reservan el derecho de dar a conocer su intención respecto de cada tratado en particular. Por ejemplo, el Gobierno de Indonesia adoptó muy claramente esta posición en una nota de 18 de octubre de 1963 dirigida a la República Federal de Alemania [120]. Ni esa nota ni otra anterior dirigida en términos análogos por el Gobierno de Indonesia al Reino Unido en enero de 1961 [121] parecen haber tropezado con la menor objeción del otro Estado. Aunque se refiera a su acuerdo de transmisión como a una prueba de su deseo de que ciertos tratados entre el Reino Unido y los Estados Unidos sigan en vigor después de la independencia, Ghana, en su correspondencia con los Estados Unidos, se reserva cierta libertad para negociar la continuación de alguna cláusula o de algunas cláusulas determinadas de cualesquiera tratados existentes [122]. Del mismo modo, en su correspondencia con el Reino Unido sobre los tratados de extradición, Nigeria parece haber considerado que tenía amplia libertad para determinar si esta categoría de tratados debía o no seguir en vigor [123]; lo mismo se desprende de su correspondencia con los Estados Unidos [124]. Aun cuando el Estado sucesor esté en general dispuesto, en virtud de su acuerdo de transmisión, a reconocer que los tratados de su predecesor siguen en vigor, frecuentemente considera necesario o conveniente concertar con un tercer Estado un acuerdo en el que se estipule específicamente que determinado tratado sigue en vigor [125].

18) Así pues, la práctica de los Estados no permite llegar a la conclusión de que los acuerdos de transmisión crean por sí mismos una relación jurídica entre el Estado sucesor y los terceros Estados partes, por lo que respecta a los tratados aplicables al territorio del Estado sucesor antes de obtener la independencia. Algunos Estados sucesores y algunos terceros Estados partes en uno de esos tratados han tendido indudablemente a considerar que el acuerdo de transmisión crea cierta presunción en favor de la continuación en vigor de ciertas categorías de tratados. Pero ni los Estados sucesores ni los terceros Estados ni los depositarios han atribuido, por regla general, efectos automáticos a los acuerdos de transmisión. Por consiguiente, tanto la práctica estatal como los principios pertinentes del derecho de los tratados parecen indicar que los acuerdos de transmisión, no obstante su importancia como manifestación general de la actitud de los Estados sucesores respecto de los tratados concertados por los Estados predecesores, deben ser considerados como *res inter alios acta* a los efectos de sus relaciones con terceros Estados [126].

19) Habida cuenta de lo que antecede, en el *párrafo 1* del artículo que se examina se declara que las obligaciones y derechos de un Estado predecesor dimanantes de tratados en vigor respecto de un territorio en la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser obligaciones y derechos del Estado sucesor para con otros Estados partes *por el solo hecho* de que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan celebrado un acuerdo de transmisión. A fin de eliminar cualquier duda posible sobre este punto, se enuncia la norma, que se desprende tanto de los principios generales como de la práctica de los Estados, de que el acuerdo de transmisión no crea por sí solo ningún vínculo jurídico entre el Estado sucesor y otros Estados partes.

20) En el *párrafo 2* del artículo se dispone seguidamente que, aun cuando se haya celebrado un acuerdo de transmisión, « los efectos de una sucesión de Estados » sobre los tratados que en la fecha de esa sucesión estén en vigor respecto del territorio de que se trate se regirán por los artículos que se examinan. Con ello no se niega la importancia que el acuerdo de transmisión puede tener como expresión general de la política del Estado sucesor en lo que atañe a la continuación en vigor de los tratados de su predecesor, ni su importancia en el proceso de lograr que continúe en vigor un tratado. Lo que dice este párrafo es que, no obstante la celebración de un acuerdo de transmisión, los efectos de la sucesión de Estados se regirán por las normas del derecho internacional general sobre la sucesión de Estados en materia de tratados codificadas en los presentes artículos. El párrafo pone de relieve que el

---

[117] Véase el canje de notas de los Estados Unidos con Ghana, Trinidad y Tabago y Jamaica, en Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 211 a 213 y 220 a 223.

[118] Por ejemplo, Indonesia y Somalia (*Anuario ... 1962*, vol. II, págs. 127, 128 y 138, documento A/CN.4/150, párrs. 21, 31 a 33 y 106).

[119] *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 1, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2. El caso de los convenios internacionales del trabajo es especial por la práctica de la OIT de exigir a los nuevos Estados que reconozcan, al ingresar en la Organización, el mantenimiento en vigor de los convenios del trabajo.

[120] Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pág. 37. En el asunto Westerling, Indonesia invocó el Tratado de extradición anglo-neerlandés de 1898 y el Gobierno del Reino Unido informó a la Corte de que reconocía la sucesión de Indonesia en los derechos y obligaciones que en virtud del Tratado correspondían a los Países Bajos (*ibid.*, págs. 196 y 197).

[121] *Ibid.*, pág. 186.

[122] *Ibid.*, págs. 211 a 213.

[123] Ibid., págs. 193 y 194.

[124] Véase International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres 1969, pág. 630 [Interim Report of the Committee on the Sucession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, anexo E].

[125] Por ejemplo, acuerdos entre la India y Bélgica (véase Bélgica, *Moniteur belge*, Bruselas, 26 de febrero de 1955, año 1955, N.° 57, pág. 967), el Pakistán y Bélgica (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 133, págs. 200 a 202), el Pakistán y Suiza (Suiza, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse*, Berna, 15 de diciembre de 1955, año 1955, N.° 50, pág. 1168), el Pakistán y la Argentina [Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 6 y 7], los Estados Unidos y Trinidad y Tabago, y los Estados Unidos y Jamaica (*ibid.*, págs. 220 a 224).

[126] Hay que tener también en cuenta que en algunos casos es difícil saber qué tratados quedan comprendidos en el acuerdo de transmisión.

acuerdo de transmisión no puede transmitir *por sí mismo* al Estado sucesor respecto de otros Estados partes ninguna obligación o derecho en materia de tratados que no se le transmitirían en todo caso con arreglo al derecho internacional general.

21) Finalmente, por lo que respecta a la cuestión de la validez intrínseca como tratados de los « acuerdos de transmisión », algunos miembros consideraron que esta cuestión debía enfocarse desde el punto de vista de la « coacción », y en particular de la coacción política o económica. Estimaban que los acuerdos de transmisión pueden constituir el precio pagado al antiguo soberano a cambio de la libertad y que, en tales casos, no se puede sostener la validez de un acuerdo de transmisión. Otros miembros señalaron que, si bien los primeros acuerdos de transmisión pueden haber sido considerados hasta cierto punto como parte del precio de la independencia, los acuerdos posteriores parecen más bien haber sido concertados con objeto de evitar el riesgo de una interrupción total de las relaciones convencionales del Estado de reciente independencia, haciendo constar al mismo tiempo que el Estado predecesor no aceptaría en el futuro ninguna responsabilidad dimanante de sus tratados con respecto al territorio considerado. Como la cuestión de la validez de un acuerdo de transmisión queda necesariamente dentro del ámbito del derecho general de los tratados codificado en la Convención de Viena, la Comisión llegó a la conclusión de que no era necesario incluir ninguna disposición especial al respecto en los artículos que se examinan. En su opinión se debía dejar que la validez de un acuerdo de transmisión dado se determinase con arreglo a las normas pertinentes del derecho general de los tratados, expuestas en la Convención de Viena, particularmente en los artículos 42 a 53.

22) En la segunda lectura del proyecto de artículos, volvió la Comisión a estudiar la relación entre el artículo 8 y el derecho general de los tratados. En las observaciones escritas de un gobierno se decía que el artículo, tal como estaba redactado en 1972, dejaba algunas dudas sobre su relación con los artículos 35, 36 y 37 de la Convención de Viena, que se refieren a los tratados y los terceros Estados. La Comisión, sin embargo, confirmó su parecer de que el artículo 8 se hallaba en consonancia con el principio de que un tratado no crea una obligación para un tercer Estado salvo que éste la haya aceptado expresamente y que, en cualquier otro caso, los efectos de los acuerdos de transmisión en cuanto tratados deberían regirse por las normas pertinentes del derecho internacional. En todo momento, la Comisión ha partido del supuesto fundamental de que el proyecto de artículos debía interpretarse y aplicarse de acuerdo con las normas de derecho internacional en materia de tratados y, en particular, con las normas de la Convención de Viena, y que las cuestiones no reguladas por el proyecto de artículos se regían por las normas correspondientes del derecho de los tratados. Esta es la idea fundamental que informa el texto de los artículos. Tiene especial importancia en relación con el artículo 8, que, tal como está redactado, no impide la posible aplicación, por ejemplo, de las normas que figuran en los artículos 35, 36 y 37 de la Convención de Viena.

23) La Comisión estudió también, a la luz de las observaciones de los gobiernos, si cabía simplificar el texto del artículo 8 reduciéndolo a un único párrafo y si se podía mejorar de cualquier otra forma. Sin embargo, llegó a la conclusión de que combinar las dos ideas que figuran en el artículo en un solo párrafo podría alterar el delicado equilibrio del artículo y suscitar dudas acerca del valor de los acuerdos de transmisión. Por consiguiente, fuera de pequeños cambios de redacción, la Comisión mantuvo el texto del artículo del proyecto de 1972.

Artículo 9[127]. — *Declaración unilateral del Estado sucesor relativa a los tratados del Estado predecesor*

1. Las obligaciones o los derechos de un Estado predecesor dimanantes de tratados en vigor respecto de un territorio en la fecha de una sucesión de Estados no pasarán a ser obligaciones o derechos del Estado sucesor ni de otros Estados partes en esos tratados por el solo hecho de que el Estado sucesor haya formulado una declaración unilateral en la que se prevea el mantenimiento en vigor de los tratados respecto de su territorio.

2. En tal caso, los efectos de la sucesión de Estados sobre los tratados que, en la fecha de esa sucesión de Estados, estén en vigor respecto del territorio de que se trate se regirán por los presentes artículos.

Comentario

1) Como se indica en el párrafo 2 del comentario al artículo 8, algunos de los Estados de reciente independencia han formulado declaraciones unilaterales de carácter general en las que han expuesto determinada posición en relación con los tratados que se aplicaban respecto de su territorio antes de la fecha de la sucesión de Estados. El artículo que se examina trata de los efectos jurídicos de esas declaraciones unilaterales en las relaciones entre el Estado que las hace y otros Estados partes en los tratados.

2) En marzo de 1961, el Gobierno del Reino Unido propuso al Gobierno de Tanganyika que, al adquirir el territorio la independencia, celebrara un acuerdo de transmisión mediante un canje de notas, como habían hecho otros territorios británicos al convertirse en Estados independientes. Tanganyika repuso que, de conformidad con el asesoramiento recibido, dicho acuerdo de transmisión podría tener los efectos siguientes: *a*) los terceros Estados podrían reclamarle el cumplimiento de obligaciones convencionales de las que, en otro caso, quedaría relevada al pasar a ser Estado independiente; pero *b*) dicho acuerdo no proporcionaría base jurídica para que Tanganyika pudiera reclamar, respecto de ella, el cumplimiento por terceros Estados de tratados celebrados entre ellos y el Reino Unido. Por consiguiente, Tanganyika no celebró un acuerdo de transmisión, sino que envió al Secretario General de las Naciones Unidas en diciembre de 1961 la declaración siguiente:

> El Gobierno de Tanganyika es consciente de la conveniencia de mantener, en la mayor medida compatible con la adquisición de la independencia completa por el Estado de Tanganyika, una continuidad jurídica entre Tanganyika y los diversos Estados con los cuales el territorio de Tanganyika representado por el Reino Unido se hallaba

[127] Artículo 8 del proyecto de 1972.

en relaciones convencionales antes de lograr la independencia. Por consiguiente, el Gobierno de Tanganyika aprovecha la presente oportunidad para formular la siguiente declaración:

Por lo que respecta a los tratados bilaterales concluidos válidamente por el Reino Unido en nombre del territorio de Tanganyika y a los tratados válidamente aplicados en el territorio o extendidos al mismo por el Reino Unido, el Gobierno de Tanganyika se declara dispuesto a seguir aplicando dentro de su territorio, con criterio de reciprocidad, las disposiciones de los mencionados tratados durante un período de dos años a contar desde la fecha de la independencia (es decir, hasta el 8 de diciembre de 1963), salvo que sean derogados o modificados con anterioridad por consentimiento mutuo. Al expirar dicho período, el Gobierno de Tanganyika considerará terminados los tratados de esa índole que no puedan considerarse en vigor en virtud de las normas del derecho internacional consuetudinario.

El Gobierno de Tanganyika manifiesta la sincera esperanza de que, durante el mencionado período de dos años, bastará el cauce normal de las negociaciones diplomáticas para llegar a un acuerdo satisfactorio con los Estados interesados sobre la posibilidad de mantener en vigor o de modificar dichos tratados.

El Gobierno de Tanganyika es consciente de que la declaración anterior en relación con los tratados bilaterales no puede ser aplicable con la misma facilidad a los tratados multilaterales. En consecuencia, por lo que respecta a estos últimos, el Gobierno de Tanganyika se propone examinarlos por separado e indicar al depositario, en cada caso, las medidas que desea adoptar en relación con cada uno de los mencionados instrumentos, sea confirmando su terminación, confirmando la sucesión o la adhesión. Durante este período provisional de examen, toda parte en un tratado multilateral que se haya aplicado con respecto de Tanganyika o extendido a su territorio antes de la independencia podrá, con criterio de reciprocidad, exigir de Tanganyika el cumplimiento de las disposiciones de dicho tratado [128].

A petición expresa de Tanganyika, el Secretario General distribuyó el texto de su declaración a todos los Miembros de las Naciones Unidas.

A su vez, el Reino Unido envió al Secretario General una nota en la que solicitaba de éste que distribuyera a todos los Miembros de las Naciones Unidas una declaración que decía así:

Tengo el honor [...] de referirme a la nota de fecha 9 de diciembre de 1961 dirigida a V.E. por el entonces Primer Ministro de Tanganyika, en la que se especificaba la posición de su Gobierno en relación con los instrumentos internacionales concluidos por el Reino Unido, cuyas disposiciones eran aplicables a Tanganyika antes de lograr la independencia. El Gobierno de Su Majestad británica declara por la presente que, al convertirse Tanganyika en un Estado independiente el 9 de diciembre de 1961, da por terminados todos los derechos u obligaciones que anteriormente poseía, en su calidad de autoridad responsable de la administración de Tanganyika, como consecuencia de la aplicación de los mencionados instrumentos internacionales a Tanganyika [129].

En otras palabras, el Reino Unido hizo distribuir a todos los Miembros de las Naciones Unidas un instrumento en el que rechazaba formalmente, en lo que se refería al territorio de Tanganyika, cualesquiera obligaciones o derechos del Reino Unido que tuvieran como base los tratados aplicados por este último al mencionado territorio antes de la independencia.

3) El precedente sentado por Tanganyika [130] ha sido seguido por otros Estados de reciente independencia, cuyas declaraciones unilaterales han asumido, sin embargo, formas diversas [131].

[128] Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 177 y 178.

[129] *Ibid.*, pág. 178.

[130] Para la declaración formulada ulteriormente por la República Unida de Tanzania acerca de la Unión de Tanganyika con Zanzíbar, véase el párrafo 10 del presente comentario.

[131] Tonga hizo en 1970 una declaración distinta de las mencionadas en el comentario. El texto de la declaración dice así:

« 1. Tengo el honor de informarle de que el Gobierno del Reino de Tonga ha considerado la cuestión del efecto sobre sus relaciones convencionales con otros países del canje de notas de este Gobierno con el Reino Unido y conforme al cual el Reino Unido dejó el 4 de junio de 1970 de tener responsabilidad alguna con respecto a las relaciones exteriores del Reino de Tonga.

» 2. Las relaciones entre el Gobierno de Su Majestad Británica en el Reino Unido y el Gobierno del Reino de Tonga se han regido por:

el Tratado de Amistad del 29 de noviembre de 1879;
el Tratado de Amistad del 18 de mayo de 1900;
el Acuerdo del 18 de enero de 1905;
el Acuerdo del 7 de noviembre de 1928;
el Acuerdo del 20 de mayo de 1952;
el Tratado de Amistad del 26 de agosto de 1958;
el Tratado de Amistad del 30 de mayo de 1968.

» 3. Aunque de estos instrumentos los que eran de fecha anterior al 26 de agosto de 1958 no definían las facultades del Reino Unido con respecto a las relaciones exteriores del Reino de Tonga, los dos últimos reconocían que en la práctica las relaciones entre los Estados, en el régimen de protectorado, implican necesariamente la aceptación por el Estado que goza de protección de limitaciones a su soberanía en la esfera de las relaciones exteriores. En el momento de negociarse el Tratado del 18 de mayo de 1900, el Rey de Tonga asumió un compromiso consignado en instrumentos no publicados en el sentido de conducir sus relaciones con Potencias extranjeras exclusivamente con el asesoramiento y por intermedio del Reino Unido, y este compromiso constituyó la base conforme a la cual se dirigieron las relaciones exteriores de Tonga hasta el 26 de agosto de 1958.

» 4. El artículo III del Tratado del 26 de agosto de 1958 disponía que las relaciones exteriores del Reino de Tonga estarían a cargo y bajo la responsabilidad del Gobierno del Reino Unido, excepto en la medida en que la dirección de esas relaciones pudiera ser confiada por el Gobierno del Reino Unido al Gobierno del Reino de Tonga. En una communicación sobre las relaciones exteriores de la misma fecha, el Gobierno del Reino de Tonga fue autorizado a:

» *a*) negociar y formalizar acuerdos de interés puramente local (con la excepción de acuerdos relacionados con asuntos de defensa y seguridad y de aviación civil) con las administraciones de las islas vecinas del Pacífico y los Gobiernos de Australia y Nueva Zelandia, incluidos arreglos para el intercambio de representantes;

» *b*) negociar y formalizar acuerdos comerciales, bilaterales o multilaterales, relativos solamente al régimen aplicable a las mercaderías;

» *c*) convertirse en miembro de cualquier organización técnica internacional en la que Tonga pudiera ingresar de conformidad con los términos del instrumento constitutivo de la organización; y encargarse de las relaciones exteriores (salvo las relaciones excluidas de la competencia de ese Gobierno por el derecho internacional) derivadas de cualquier acuerdo de esa naturaleza formalizado por el Gobierno de Tonga o de la calidad de miembro de cualquier organización internacional.

» 5. El párrafo 2 del mencionado artículo III imponía al Gobierno del Reino Unido la obligación general de consultar con el Gobierno de Tonga en lo relativo a la dirección de sus relaciones exteriores, y el párrafo 3 imponía al soberano del Reino de Tonga la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para aplicar los acuerdos internacionales formalizados en nombre del Gobierno de Tonga.

» 6. El artículo II del Tratado del 30 de mayo de 1968 disponía que el Gobierno del Reino Unido tendría la responsabilidad plena y exclusiva con respecto a las relaciones exteriores del Reino de Tonga y a la dirección de esas relaciones:

» *a*) con las Naciones Unidas;

(Continúa en la página siguiente.)

(Continuación de la nota 131.)

» *b*) con todas las organizaciones internacionales de las que ni el Reino Unido ni el Reino de Tonga fueran miembros por el momento;

» *c*) con respecto a la adhesión por el Reino de Tonga a una alianza o agrupación política de Estados;

» *d*) con respecto a la defensa;

» *e*) con respecto a cuestiones de establecimiento, marina mercante y aviación civil,

excepto en la medida en que el Gobierno del Reino Unido pudiera declarar que la responsabilidad con respecto a estas relaciones, o a la dirección de estas relaciones, se confiaría al Gobierno del Reino de Tonga.

» 7. Para el caso de que, de conformidad con este artículo, el Gobierno del Reino Unido tuviera responsabilidad plena y exclusiva con respecto a las relaciones exteriores del Reino de Tonga o la dirección de esas relaciones, el párrafo 3 de ese artículo disponía que debía consultar con el Gobierno de Tonga con respecto a la dirección de esas relaciones exteriores y, en particular, debía consultar con el Gobierno de Tonga antes de formalizar cualquier acuerdo internacional concerniente al Reino de Tonga.

» 8. A reserva de las disposiciones de ese Tratado, el párrafo 4 de este artículo disponía que las relaciones exteriores del Reino de Tonga estarían a cargo del Gobierno de Tonga y serían dirigidas por este Gobierno excepto en la medida en que el Gobierno del Reino Unido pudiera, a solicitud del Gobierno de Tonga, asumir la responsabilidad o encargarse de la dirección de esas relaciones.

» 9. El Gobierno del Reino de Tonga, consciente de la conveniencia de mantener las relaciones jurídicas existentes y consciente de sus obligaciones en virtud del derecho internacional de respetar los compromisos contraídos en virtud de tratados, reconoce que los tratados formalizados válidamente en nombre del Gobierno de Tonga por el Gobierno del Reino Unido de conformidad con las facultades del Reino Unido derivadas de los instrumentos antes citados y con sujeción a las condiciones de esos instrumentos obligaban al Reino de Tonga como Estado protegido y siguen en principio obligándole, en virtud del derecho internacional consuetudinario, después del 4 de junio de 1970 y mientras no se les ponga fin válidamente.

» 10. Sin embargo, mientras el Reino de Tonga no haya estudiado los tratados que el Reino Unido formalizó en su nombre, el Gobierno del Reino de Tonga no puede manifestar de manera definitiva sus conclusiones con respecto a cuáles de estos tratados, en caso de haber alguno en estas condiciones, no fueron concluidos válidamente por el Reino Unido dentro de las facultades derivadas de las condiciones convenidas en los instrumentos antes citados, ni con respecto a cuáles de estos tratados, en caso de haber alguno en estas condiciones, resulta afectado por la extinción de los acuerdos en virtud de los cuales el Reino Unido se encargaba de las relaciones internacionales del Reino de Tonga o por otros hechos, de modo que ya no están en vigor en virtud del derecho internacional.

» 11. Parece, pues, esencial que cada tratado sea sometido a un estudio jurídico. El Reino de Tonga se propone indicar, después de completar este estudio, cuáles de los tratados que el Reino Unido formalizó en nombre del Reino de Tonga, en caso de haber alguno en estas condiciones, no crean, en opinión del Gobierno de Tonga, derechos y obligaciones para el Reino de Tonga en virtud de las circunstancias antes mencionadas y del derecho internacional.

» 12. Es intención del Reino de Tonga que se presuma que todos los tratados siguen creando derechos y obligaciones y que se actúe sobre la base de esta presunción mientras no se llegue a la decisión de que estos tratados no se han concertado válidamente en nombre del Reino de Tonga o se han extinguido. Si el Gobierno del Reino de Tonga opinara que continúa estando obligado por un tratado y deseara poner fin a su aplicación, haría la oportuna notificación de que lo da por terminado de conformidad con las disposiciones en él estipuladas.

» 13. Con respecto a los tratados debidamente ratificados que habían sido celebrados por el Gobierno de Tonga antes de que el Reino Unido asumiera la responsabilidad de las relaciones internacionales de este Reino, el Gobierno del Reino de Tonga reconoce que permanecen en vigor en la medida en que sus disposiciones no resultaron afectadas, de conformidad con el derecho internacional, por los instrumentos antes citados concertados entre el Reino Unido y el Reino de Tonga o por otros hechos.

» 14. El Gobierno de Toga desea que esta carta se distribuya a todos los Miembros de las Naciones Unidas de modo que tengan conocimiento de la actitud del Gobierno. »

Véase A/CN.4/263 [Suplemento preparado por la Secretaría a *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Tratados, Tonga.

Para las conclusiones de la Comisión sobre los Estados protegidos, véase el párrafo 7 del comentario al artículo 2.

4) Botswana y Lesotho [132], en 1966 y 1967, respectivamente, formularon declaraciones similares a la de Tanganyika. En 1969, Lesotho solicitó del Secretario General que distribuyera a todos los Miembros de las Naciones Unidas otra declaración, por la que se prorrogaba el plazo de dos años establecido por la declaración de 1967 para el examen de los tratados bilaterales por un nuevo plazo de dos años. Al mismo tiempo, el Gobierno de Lesotho señaló que continuaba examinando cuál había de ser su actitud en relación con los tratados multilaterales y que, según los términos de su declaración anterior, no era necesario prorrogar formalmente el período inicial de dos años. La nueva declaración concluía con la siguiente *advertencia:*

El Gobierno del Reino de Lesotho desea que quede entendido que sólo se trata de un arreglo transitorio. Bajo ninguna circunstancia deberá interpretarse que por esta declaración Lesotho se ha adherido a tratado alguno o indicado la continuidad de tratado alguno por vía de sucesión [133].

5) En 1968, Nauru formuló igualmente una declaración que, con pequeñas diferencias de forma, se inspira en el modelo de Tanganyika. Pero la declaración de Nauru difiere en un aspecto sustancial que debe ponerse de manifiesto por su posible interés para el problema general de la existencia de normas de derecho consuetudinario relativas a la sucesión en materia de tratados bilaterales. En la declaración de Tanganyika se estipula que, al expirar el plazo provisional de examen, Tanganyika considerará « terminados los tratados de esa índole *que no puedan considerarse en vigor en virtud de las normas de derecho internacional consuetudinario** » [134]. En cambio, en la declaración de Nauru se dispone que este país considerará « terminados dichos tratados *salvo que haya convenido previamente con la otra parte contratante mantenerlos en vigor** » [135], sin hacer ninguna referencia al derecho consuetudinario. Además, Nauru solicitó que su declaración fuera distribuida a los miembros de los organismos especializados, así como a los Estados Miembros de las Naciones Unidas [136].

6) Uganda, en una nota dirigida al Secretario General el 12 de febrero de 1963 [137], hizo una declaración por la que

[132] *Ibid.*, Tratados, Botswana y Lesotho.

[133] *Ibid.*, Tratados, Lesotho.

[134] Véase párr. 2 *supra*.

[135] Estados Unidos de América, Department of State, *Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1972*, Department of State publication No. 8628, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, pág. 169.

[136] El texto completo de la declaración figura en la comunicación de 28 de mayo de 1968, transmitida por el Secretario General el 2 de julio de 1968 (LE 222 NAURU).

[137] Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 179 y 180. Véase también la exposición explicativa hecha

aplicaba un mismo procedimiento provisional tanto a los tratados bilaterales como a los multilaterales. En la declaración se afirmaba que Uganda continuaría aplicando todos los tratados válidamente concluidos por el Reino Unido en nombre del Protectorado de Uganda o válidamente hechos extensivos a éste antes del 9 de octubre de 1962 (fecha de la independencia), en condiciones de reciprocidad, hasta fines de 1963, a menos que fueran abrogados o modificados por acuerdo con las otras partes interesadas. En la declaración se agregaba que, al finalizar ese período o cualquier subsiguiente prórroga del mismo notificada de manera análoga, Uganda daría los tratados por terminados, excepto aquellos que « de conformidad con las normas de derecho internacional consuetudinario, deban entenderse, por cualquier otro concepto, como todavía en vigor ». En la declaración también se expresaba la esperanza de Uganda de que, antes de que finalizase el período estipulado, se pudiera llegar, por los cauces normales de las negociaciones diplomáticas, a acuerdos satisfactorios con los Estados interesados sobre la posibilidad de mantener en vigor o modificar los tratados; y, en cuanto a los tratados multilaterales, Uganda expresaba su intención de notificar al depositario, dentro del mismo plazo, las medidas que desease adoptar con respecto a cada tratado. Al igual que Tanganyika, Uganda afirmó expresamente que, durante dicho plazo, las demás partes en los tratados podrían exigir de Uganda, en condiciones de reciprocidad, el cumplimiento de las disposiciones de los mismos [138].

Kenia [139] y Malawi [140] pidieron ulteriormente al Secretario General que comunicara a los Miembros de las Naciones Unidas las declaraciones que habían formulado en el mismo sentido que Uganda. La declaración de Kenia contenía un párrafo adicional, de cierto interés en relación con los llamados tratados dispositivos, que decía así:

La presente declaración no irá ni se considerará en detrimento de las reivindicaciones territoriales existentes del Estado de Kenia contra terceros, ni de los derechos de carácter dispositivo inicialmente conferidos al Estado de Kenia en virtud de determinados tratados internacionales o disposiciones administrativas que constituyen acuerdos.

7) En septiembre de 1965, Zambia transmitió al Secretario General una declaración redactada en términos algo diferentes:

Tengo el honor de informarle que el Gobierno de Zambia, consciente de la conveniencia de conservar las relaciones jurídicas existentes y consciente de la obligación que tiene, de conformidad con el derecho internacional, de cumplir los compromisos contraídos en virtud de tratados, reconoce que Zambia, al lograr la independencia y según el derecho internacional consuetudinario, sucede en muchos de los derechos y obligaciones convencionales del Gobierno del Reino Unido con respecto a Rhodesia del Norte.

Sin embargo, puesto que es probable que, en virtud del derecho internacional consuetudinario, algunos tratados hayan caducado en la fecha de la independencia de Zambia, parece imprescindible que cada tratado sea sometido a un examen desde el punto de vista jurídico. Se tiene la intención de indicar, después de que se haya efectuado este examen, cuáles son los tratados, en el caso de que haya alguno, que puedan haber caducado conforme al derecho internacional consuetudinario y que el Gobierno de Zambia quiera considerar caducados.

La cuestión de la sucesión de Zambia en cuanto a los tratados se complica por los problemas jurídicos resultantes de haberse confiado los asuntos exteriores a la que fue Federación de Rhodesia y Nyasalandia. Mientras no se resuelvan estas cuestiones, no estará claro hasta qué punto Zambia sigue afectada por los tratados concertados por la antigua Federación.

Se expresa el deseo de que, mientras no se decida que un tratado deba considerarse caducado, se presuma que Zambia ha aceptado la sucesión jurídica respecto de cada uno de los tratados y que se actúe en consecuencia. Si el Gobierno de Zambia considera que existe la sucesión jurídica respecto de un tratado y desea poner término a la aplicación del mismo, comunicará oportunamente la terminación de dicho tratado de conformidad con las disposiciones en él estipuladas.

El Gobierno de Zambia desea que se distribuya esta comunicación a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de los organismos especializados a fin de que tengan conocimiento de la actitud del Gobierno [141].

Posteriormente, hicieron declaraciones en este mismo sentido Guyana, Barbados, Mauricio, Bahamas y Fiji [142]. En las declaraciones de Barbados, Mauricio, Bahamas y Fiji, no figuraba nada equivalente al párrafo tercero de la declaración de Zambia. En la declaración de Guyana, en cambio, existía un párrafo análogo al párrafo tercero, que aludía a las circunstancias especiales de Guyana y decía lo siguiente:

Debido a la manera en que la Corona Británica adquirió la Guyana Británica y debido a la historia de ésta hasta aquella fecha, habrá que tener en cuenta qué tratados, entre los celebrados antes de 1804, siguen en vigor en virtud del derecho internacional consuetudinario.

8) En todos los casos mencionados, el Reino Unido pidió al Secretario General que distribuyera a los Estados Miembros de las Naciones Unidas una declaración en la que se desligaba expresamente de todos los derechos u obligaciones del Reino Unido [143] en los mismos términos que en el caso de Tanganyika [144].

9) Swazilandia hizo en 1968 una declaración que era a la vez sencilla y completa:

Tengo el honor [...] de declarar en nombre del Gobierno del Reino de Swazilandia que durante un período de dos años, a partir del 6 de

por el Gobierno de Uganda en el documento de sesión N.º 2 de 1963, en International Law Association, *The Effect... (op. cit.)*, pág. 386.

[138] En la declaración de Uganda sólo se hace mención explícitamente de los tratados multilaterales, pero parece claro que la intención de Uganda era que las partes en cualquiera de los tratados pudieran, en condiciones de reciprocidad, reivindicar respecto de Uganda la aplicación de las estipulaciones del tratado.

[139] Para el texto de la declaración de Kenia, véase A/CN.4/263 [Suplemento preparado por la Secretaría a *Materials on Succession of States (op. cit.)*]; Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Tratados, Kenia.

[140] *Ibid.*, Tratados, Malawi.

[141] *Ibid.*, Tratados, Zambia.

[142] *Ibid.*, Tratados, Guyana, Barbados, Mauricio. El texto de la declaración de Bahamas figura en la comunicación de 10 de julio de 1973 transmitida por el Secretario General el 3 de agosto de 1973 (LE 222 BAHAMAS). La de Fiji figura en la comunicación de 10 de diciembre de 1970 transmitida por el Secretario General el 16 de diciembre de 1970 (LE 222 FIJI).

[143] Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 178 y 180, y A/CN.4/263 [Suplemento preparado por la Secretaría a *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Tratados, Kenia, Malawi, Zambia, Guyana, Botswana, Lesotho, Barbados, Mauricio.

[144] Véase párr. 2 *supra*.

septiembre de 1968, el Gobierno del Reino de Swazilandia acepta todos los derechos y obligaciones derivados de los tratados que, con anterioridad a su independencia, concluyó el Gobierno británico en nombre del Reino de Swazilandia, período durante el cual se examinarán los tratados y acuerdos internacionales que contienen tales derechos y obligaciones, con miras a determinar, a la expiración de ese período de dos años, cuáles de esos derechos y obligaciones serán adoptados, cuáles se darán por terminados y cuáles se adoptarán con reservas relativas a cuestiones particulares [145].

La declaración fue comunicada al Secretario General conjuntamente con la petición de que la transmitiera a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de los organismos especializados.

10) En 1964, la República de Tanganyika y la República Popular de Zanzíbar se unieron para formar un solo Estado soberano que posteriormente adoptó el nombre de República Unida de Tanzania. Con motivo de esa unión, la República Unida de Tanzania dirigió al Secretario General una nota por la que le informaba del acontecimiento y en la que se decía:

Se ruega al Secretario General que tome nota de que la República Unida de Tanganyika y Zanzíbar declara que es ahora un solo Miembro de las Naciones Unidas obligado por las disposiciones de la Carta, y que todos los tratados y acuerdos internacionales en vigor celebrados entre la República de Tanganyika o la República Popular de Zanzíbar con otros Estados u organizaciones internacionales seguirán vigentes en la medida en que su cumplimiento sea compatible con la posición constitucional establecida por las disposiciones constitucionales de la Unión, dentro de los límites regionales prescritos en su concertación y de acuerdo con los principios del derecho internacional [146].

Para concluir, en la nota se pedía al Secretario General que comunicara su contenido a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, a todos los órganos, principales y auxiliares, de las Naciones Unidas y a los organismos especializados. En la nota no se indicaba expresamente si continuaría en vigor la declaración anterior hecha por Tanganyika en 1961 [147] ni se hacía ninguna referencia a ella. Pero tampoco se anulaba la declaración precedente, que al parecer debía seguir surtiendo efecto, a tenor de sus términos, en relación con los tratados que anteriormente estaban vigentes respecto del territorio de Tanganyika.

11) Dos Estados que fueron dependientes de Bélgica hicieron también declaraciones que se distribuyeron a los Estados Miembros de las Naciones Unidas. La declaración de Rwanda, formulada en julio de 1962, estaba redactada en términos bastante generales:

La República de Rwanda se compromete a respetar los tratados y acuerdos internacionales concertados por Bélgica y que se apliquen a Rwanda, siempre que no se hayan denunciado por ésta ni hayan sido objeto de observaciones por su parte.

Entre estos tratados y acuerdos internacionales, el Gobierno de la República determinará los que deben aplicarse a Rwanda independiente; a tal fin se inspirará en la práctica internacional.

Dichos tratados y acuerdos han sido y son objeto de un minucioso examen progresivo [148].

12) Burundi, por su parte, presentó en una nota de junio de 1964 una declaración mucho más detallada, que se inspiraba en cierto modo en la declaración de Tanganyika y decía así:

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior del Reino de Burundi saluda a U Thant, Secretario General de las Naciones Unidas, y tiene el honor de darle a conocer la siguiente declaración sobre la posición del Gobierno de Burundi en lo que respecta a los acuerdos internacionales suscritos por Bélgica y cuyo campo de aplicación se había extendido al Reino de Burundi antes de su independencia.

I. En lo que se refiere a los *acuerdos bilaterales*, el Gobierno del Reino de Burundi está dispuesto a aceptar la sucesión con las siguientes reservas:

1) A partir del 12 de julio de 1962, día de la independencia de Burundi, dichos acuerdos permanecerán en vigor durante un período de cuatro años, es decir, hasta el 1.º de julio de 1966;

2) Dichos acuerdos se aplicarán a base de reciprocidad;

3) Dichos acuerdos podrán prorrogarse por acuerdo de las partes;

4) Dichos acuerdos deberán haberse aplicado efectivamente;

5) Dichos acuerdos estarán sometidos a las condiciones generales del derecho de gentes relativas a la modificación y a la extinción de los actos internacionales;

6) Dichos acuerdos no deberán ser contrarios a la letra ni al espíritu de la Constitución del Reino de Burundi.

Al expirar el plazo antedicho*, el Gobierno de Burundi considerará caducados todos los acuerdos que no hayan sido prorrogados por las partes o que hayan llegado a su término de conformidad con las normas del derecho internacional consuetudinario.

Quedarán asimismo sin efecto los acuerdos que no respondan a las reservas anteriormente formuladas.

Por otra parte, en lo que respecta a los acuerdos bilaterales concertados por Burundi después de su independencia, el Gobierno tiene intención de presentarlos, para su registro, al Secretario General, una vez cumplidos los trámites constitucionales internos.

II. En lo que se refiere a los *acuerdos multilaterales*, el Gobierno de Burundi está dispuesto a aceptar la sucesión con las siguientes reservas:

1) Que tales acuerdos todavía sean de actualidad en cuanto a su objeto;

2) Que tales acuerdos, con arreglo al artículo 60 de la Constitución del Reino de Burundi, no resulten gravosos para el Estado ni obliguen individualmente a los habitantes. De conformidad con los propios términos de la Constitución los compromisos de esa índole sólo pueden aplicarse con el consentimiento previo de las cámaras.

En cuanto a los acuerdos multilaterales que no satisfagan las condiciones antedichas, el Gobierno de Burundi está dispuesto a dar a conocer su intención expresa en cada caso. Lo mismo cabe decir respecto de los acuerdos más recientes cuyas disposiciones aplica Burundi tácitamente, de conformidad con la costumbre. Burundi podrá confirmar la validez de dichos acuerdos, formular reservas en cuanto a los mismos o denunciarlos. En cada caso dará a conocer al depositario si desea obligarse en nombre propio mediante adhesión o por vía sucesoria.

En lo que atañe a los acuerdos multilaterales abiertos a la firma, el Gobierno procederá en una fecha próxima a designar plenipotenciarios con los poderes necesarios para cumplir ese tipo de formalidades.

* Prorrogado por otro período de dos años por nota de diciembre de 1966.

[145] Véase A/CN.4/263 [Suplemento preparado por la Secretaría a *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Tratados, Swazilandia.

[146] Véase International Law Association, *The Effect... (op. cit.)*, págs. 381 y 382; y Estados Unidos de América, Department of State, *Treaties in Force—A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1968*, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1968, pág. 200.

[147] Véase párr. 2 *supra*.

[148] Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pág. 146. Esta declaración fue remitida en 1962 por el Gobierno belga al Secretario General.

III. No obstante, durante el período intermedio el Gobierno adopta las siguientes *disposiciones transitorias:*

1) Toda parte en un tratado multilateral regional o de carácter universal que haya tenido aplicación efectiva a base de reciprocidad podrá seguir reivindicando sus disposiciones *ipso jure* respecto del Gobierno de Burundi hasta nuevo aviso;

2) El período de transición llegará a su término el 1.º de julio de 1966;

3) Ninguna disposición de la presente declaración podrá interpretarse en violación de la integridad territorial, la independencia o la neutralidad de hecho del Reino de Burundi.

El Ministerio ruega al Secretario General que tenga a bien publicar la presente declaración como documento de las Naciones Unidas a fin de asegurar su difusión entre los Estados Miembros, y aprovecha la oportunidad para saludar al Secretario General con su más alta consideración [149].

Se observará que, en esta declaración, la disposición expresa de que durante el plazo de revisión las demás partes pueden invocar las disposiciones de los tratados respecto de Burundi sólo parece referirse a los tratados multilaterales.

13) Las declaraciones de que aquí se trata no encajan netamente en ninguno de los procedimientos establecidos en materia de tratados. No se remiten al Secretario General en su calidad de encargado del registro y la publicación de los tratados en virtud del Artículo 102 de la Carta. En las comunicaciones con que se envían al Secretario General no se pide su registro ni su archivo e inscripción, de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General. En consecuencia, las declaraciones no se registran ni se clasifican y archivan, ni tampoco se publican en el *Recueil des Traités* de las Naciones Unidas. Tampoco se envían las declaraciones al Secretario General en su calidad de depositario de tratados multilaterales. Un número considerable de los tratados multilaterales a que se refieren estas declaraciones pueden ser, sin duda, tratados de los que el Secretario General es depositario. Pero las declaraciones abarcan además muchos tratados bilaterales para los que no hay depositario, así como tratados multilaterales con depositarios que no son el Secretario General. Las declaraciones se envían al Secretario General, al parecer, con un carácter más general, como órgano internacional al que las Naciones Unidas han encomendado específicamente funciones relativas a la publicación de instrumentos referentes a tratados, o incluso simplemente por constituir una vía diplomática apropiada para distribuir a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de los organismos especializados las notificaciones relativas a dichos instrumentos.

14) A diferencia de los acuerdos de transmisión, las declaraciones se cursan directamente a los demás Estados interesados, esto es, a los Estados partes en los tratados aplicados al territorio del nuevo Estado antes de su independencia. Contienen, en una forma u otra, una obligación del Estado declarante, formulada con carácter de reciprocidad, de continuar aplicando provisionalmente esos tratados después de la independencia hasta que haya fijado su posición con respecto a cada tratado concreto. En consecuencia, el objeto principal de las declaraciones que se están examinando parecería ser la creación, en un contexto diferente, de una relación convencional análoga a la que es objeto del artículo 25 de la Convención de Viena, relativa a la aplicación provisional de los tratados antes de su entrada en vigor. La cuestión de la participación definitiva del Estado de reciente independencia en los tratados debe ser decidida con respecto a cada tratado concreto en el transcurso de un período de revisión, durante el cual la situación queda resuelta mediante la aplicación provisional del tratado en condiciones de reciprocidad.

15) Pese a ciertas variaciones en la formulación, las declaraciones del tipo de las de Tanganyika, Uganda y Swazilandia confirman lo que se ha dicho en el párrafo anterior. Incluso en las declaraciones del tipo de la de Zambia, que reflejan una actitud más afirmativa con respecto a la sucesión en los tratados del Estado predecesor, se reconoce expresamente que, en virtud del derecho consuetudinario, ciertos tratados pueden haber caducado en la fecha de la independencia; no se da ninguna indicación que pueda servir para determinar los tratados respecto de los cuales ha de considerarse que el Estado declarante ha sucedido o aquellos cuya caducidad haya de considerarse probable en virtud del derecho consuetudinario; y se declara expresamente que es indispensable someter *cada* tratado a un examen jurídico para determinar si ha caducado o no.

16) Aunque las declaraciones se dirigen a gran número de Estados entre los que se cuentan, en su mayoría, las demás partes en los tratados aplicados al territorio del Estado declarante antes de su independencia, se trata de *actos unilaterales* cuyos efectos jurídicos respecto de las demás partes en los tratados no pueden depender exclusivamente de la voluntad del Estado declarante. Ello únicamente podría ser así si se pudiera considerar que el Estado de reciente independencia tiene, en virtud del derecho internacional, derecho a la aplicación provisional de los tratados de su predecesor durante cierto plazo después de la independencia. Pero no parece que este derecho tenga ningún fundamento en la práctica de los Estados; es más, en muchas de las propias declaraciones se establece claramente la presunción de que las demás partes en los tratados son libres de aceptar o rechazar la propuesta del Estado declarante de aplicar provisionalmente los tratados de su predecesor. De igual modo, los propios tratados no toman normalmente en consideración la posibilidad de que existan « partes provisionales » ni de que haya una « aplicación provisional ». En consecuencia, el efecto jurídico de las declaraciones parece consistir en servir de base de un acuerdo *supletorio* en forma simplificada entre el Estado de reciente independencia y las distintas partes en los tratados de su predecesor para la aplicación provisional de los tratados después de la independencia. Tal acuerdo puede ser expreso, pero puede igualmente emanar de la conducta de cualquier Estado determinado que sea parte en cualquier tratado comprendido en la declaración, en particular de los actos que demuestren que este Estado considera que el tratado sigue siendo aplicable con respecto al territorio.

17) Desde luego, no hay nada que impida a un Estado de reciente independencia hacer una declaración unilate-

[149] Véase International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, págs. 617 a 619 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, anexo A, VI].

ral en la que anuncie definitivamente que se considera, o desea ser considerado, como parte en los tratados, o en algunos tratados, de su predecesor que se aplicaban a su territorio antes de la independencia. Incluso en ese caso, como la declaración no tendría por sí misma fuerza obligatoria para otros Estados, sus efectos jurídicos se regirían simplemente por lo dispuesto en los artículos que se examinan en relación con la notificación de la sucesión respecto de tratados multilaterales y la continuación en vigor de los tratados mediante acuerdo. En otras palabras, los efectos jurídicos de una declaración unilateral de ese género con respecto a los terceros Estados partes en los tratados del Estado predecesor serían análogos a los de un acuerdo de transmisión.

18) En la práctica moderna que se acaba de describir, la función principal de las declaraciones unilaterales de los Estados sucesores ha consistido en facilitar la aplicación provisional de los tratados aplicados previamente al territorio de que se trata; y estas declaraciones han sido formuladas en su mayor parte por Estados de reciente independencia. Sin embargo, las declaraciones unilaterales de ese tipo pueden redactarse en términos generales, no limitados a la aplicación provisional, y pueden ser hechas por Estados sucesores que no sean Estados de reciente independencia. En consecuencia, la Comisión decidió formular en el artículo 9 la norma relativa al efecto jurídico de las declaraciones unilaterales como norma de alcance general e incluirla en las disposiciones generales de la parte I junto al artículo relativo a los acuerdos para la transmisión (artículo 8).

19) Al mismo tiempo, como en la práctica parece observarse que la aplicación provisional de los tratados en caso de sucesión de Estados tiene importancia sobre todo en el caso de los Estados de reciente independencia, la Comisión decidió regular esta cuestión por separado e incluir las disposiciones pertinentes en una sección especial (la sección 4) de la parte III del presente proyecto de artículos.

20) En cuanto al artículo que se examina, la Comisión decidió redactarlo ajustándose al artículo 8 (Acuerdos para la transmisión), en vista de que en ambos casos se aplica la norma negativa en virtud de la cual no surte ningún efecto directo la declaración de un Estado sucesor en lo que se refiere a los demás Estados partes en los tratados del Estado predecesor, aunque las consideraciones jurídicas en que se basa la norma no sean exactamente las mismas en el caso de las declaraciones que en el caso de los acuerdos de transmisión. En las observaciones de los gobiernos se mencionaban ciertas diferencias entre los acuerdos para la transmisión y las declaraciones unilaterales. Sin embargo, la Comisión, al examinar de nuevo el proyecto de artículos, estimó que se trataba de diferencias más políticas que jurídicas y que quedaban suficientemente reflejadas en los comentarios a los artículos 8 y 9. Se hizo referencia a este respecto al párrafo 21 del comentario al artículo 8. Se señaló asimismo que había una diferencia de tono entre el párrafo 2 del artículo 8, que empieza con las palabras « No obstante la celebración de tal acuerdo », y el párrafo 2 del artículo 9, en el que las palabras correspondientes son « En tal caso ».

21) En consecuencia, en el *párrafo 1* del artículo 9 se declara que las obligaciones o los derechos de un Estado predecesor dimanantes de tratados en vigor respecto de un territorio en la fecha de la sucesión de Estados no pasarán a ser obligaciones o derechos del Estado sucesor ni de otros Estados partes en esos tratados por el *solo* hecho de que el Estado sucesor haya formulado una declaración unilateral en la que se disponga el mantenimiento en vigor de los tratados respecto de su territorio. Y en el *párrafo 2* se estipula que, en tal caso, « los efectos de la sucesión de Estados » en los tratados que en la fecha de la sucesión de Estados estén en vigor respecto del territorio de que se trate se regirán por los presentes artículos.

22) En su 26.º período de sesiones, la Comisión decidió mantener el artículo 9 en su forma original por las mismas razones que se aducen en el párrafo 23 del comentario del artículo 8, introduciendo únicamente pequeños cambios de forma.

Artículo 10[150]. — *Tratados en que se prevé la participación de un Estado sucesor*

1. Cuando un tratado disponga que, en caso de una sucesión de Estados, un Estado sucesor tendrá la facultad de considerarse parte en él, ese Estado podrá notificar su sucesión respecto del tratado de conformidad con las disposiciones de éste o, en defecto de tales disposiciones, de conformidad con las disposiciones de los presentes artículos.

2. Si un tratado dispone que, en caso de una sucesión de Estados, el Estado sucesor será considerado parte en él, tal disposición sólo surtirá efecto si el Estado sucesor acepta expresamente por escrito que se le considere como parte.

3. En los casos comprendidos en los párrafos 1 ó 2, un Estado sucesor que haga constar su consentimiento en ser parte en el tratado será considerado como parte desde la fecha de la sucesión, salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto.

Comentario

1) Este artículo, como su título indica, se refiere al caso de participación de un Estado sucesor en un tratado en virtud de una cláusula del tratado mismo, a diferencia del caso en el que el derecho de participación se deriva del derecho general de sucesión. Aunque no ha habido muchas cláusulas de esa índole, hay tratados, principalmente tratados multilaterales, que contienen disposiciones destinadas a regular *de antemano* la aplicación del tratado en caso de sucesión de Estados. Las cláusulas pueden referirse a determinada categoría de Estados o a un Estado en particular. A veces han sido incluidas en tratados cuando el proceso de adquisición de la independencia de uno o más Estados sucesores se hallaba bastante adelantado en el momento de la negociación del tratado inicial o de una enmienda o revisión del tratado.

2) Por ejemplo, el apartado *c* del párrafo 5 del artículo XXVI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (enmendado por el Protocolo de 1955) dice lo siguiente:

Si un territorio aduanero, en nombre del cual una parte contratante haya aceptado el presente Acuerdo, goza de una autonomía

[150] Artículo 9 del proyecto de 1972.

completa en sus relaciones comerciales exteriores y en todas las demás cuestiones que son objeto del presente Acuerdo, o si adquiere esta autonomía, *será considerado como parte contratante mediante presentación de una declaración de la parte contratante responsable, en la que expondrá los hechos mencionados** [151].

Esta cláusula, que se incluyó en el texto original del Acuerdo General [152], parece haber tenido por objeto permitir que ciertos territorios autónomos *dependientes* pudieran adquirir separadamente la calidad de Partes Contratantes en el GATT, más que permitir que *Estados de reciente independencia* [153] pudieran seguir siendo partes en el GATT. Con todo, la gran mayoría de los Estados de reciente independencia que han pasado a ser partes en el GATT lo han hecho mediante el procedimiento establecido en la cláusula. Es más, las Partes Contratantes han estimado conveniente, mediante una serie de recomendaciones, complementar esa cláusula con otro procedimiento de « aplicación provisional » denominado « aplicación *de facto* » [154].

3) En definitiva, el resultado ha sido que, en virtud del apartado *c* del párrafo 5 del artículo XXVI del GATT, unos cinco Estados de reciente independencia han pasado a ser Partes Contratantes en el Acuerdo General simplemente mediante presentación por el Estado predecesor, seguida de una declaración de las Partes Contratantes existentes; y que alrededor de otros 25 han pasado a ser Partes Contratantes mediante presentación y declaración después de un período de aplicación provisional *de facto*. Además, algunos Estados de reciente independencia están aplicando *de facto* el Acuerdo General de conformidad con las recomendaciones, mientras adoptan decisiones definitivas en cuanto a si pasan o no a ser Partes Contratantes [155]. Cabe añadir que se considera que los Estados que se convierten en Partes Contratantes en el Acuerdo General en virtud del apartado *c* del párrafo 5 del artículo XXVI han convenido implícitamente en pasar a ser partes en los tratados multilaterales subsidiarios del GATT que se hicieron aplicables a sus territorios antes de su independencia.

4) En diversos convenios sobre productos básicos pueden encontrarse otros ejemplos de tratados que permiten la participación de un Estado sucesor: Convenios Internacionales del Estaño, Segundo [156] y Tercero [157], de 1960 y 1965, el Convenio Internacional del Café de 1962 [158], y el Convenio Internacional del Azúcar de 1968 [159]. El párrafo 6 del artículo XXII del Convenio Internacional del Estaño de 1960 dice lo siguiente:

> Todo país o territorio cuya participación por separado haya sido declarada por un Gobierno Contratante con arreglo al Artículo III o al párrafo 2 del presente Artículo y *que se convierta en Estado independiente será considerado como Gobierno Contratante** y las disposiciones del presente Convenio se aplicarán al Gobierno de dicho Estado *como si se tratara de un Gobierno Contratante original** ya participante en el presente Convenio.

Tomada literalmente, esta cláusula parecería disponer la *conversión automática* del Estado de reciente independencia en parte contratante distinta. Ahora bien, por el depositario se ha sabido que los nuevos Estados independientes que se han convertido en partes en el Segundo Convenio del Estaño (1960) [160] no lo han hecho en virtud del párrafo 6 del artículo XXII. Análogamente, aunque el Tercer Convenio Internacional del Estaño (1965) contiene también, en el párrafo 6 del artículo XXV, una cláusula en la que se dispone la participación automática, no ha habido, al parecer, ningún caso de Estado de reciente independencia que haya asumido el carácter de parte en virtud de dicha cláusula.

5) El párrafo 1 del artículo XXI del Segundo Convenio del Estaño (1960) interesa también a este respecto. En él se dispone que el Convenio estará hasta el 31 de diciembre de 1960 abierto a la firma « de los Gobiernos representados en el período de sesiones », entre los cuales figuraban Zaire y Nigeria, que alcanzaron la independencia antes de que expirase el período prescrito para la firma. Estos dos nuevos Estados procedieron, en efecto, a firmar el Convenio en virtud del párrafo 1 del artículo XXI y, posteriormente, adquirieron la calidad de parte al depositar sus instrumentos de ratificación. Parece, pues, que prefirieron seguir este procedimiento en vez de invocar la disposición sobre participación automática del párrafo 6 del artículo XXII. Asimismo, el caso de Rwanda-Urundi indica que la disposición sobre la participación automática no debía entenderse literalmente. Bélgica firmó el Convenio en nombre propio y en el de Rwanda-Urundi, y luego limitó expresamente su instrumento de ratificación a Bélgica a fin de que Rwanda y Urundi quedaran en libertad de adoptar su propia decisión.

6) El Convenio Internacional del Café de 1962 incluye también disposiciones relativas a la situación de un territorio que logra la independencia, pero lo hace más bien en el sentido de *conferir* al nuevo Estado *el derecho* a pasar a ser parte en el Convenio después de la independencia, si lo desea. Por ejemplo, el artículo 67, tras autorizar en el párrafo 1 la extensión del Convenio a los territorios dependientes, dispone en el párrafo 4 lo siguiente:

> El gobierno de un territorio al cual se hubiere extendido este Convenio en virtud del párrafo 1 de este artículo y que obtuviere su independencia después podrá, *dentro de los 90 días de la obtención de la independencia, declarar por notificación al Secretario General de las Naciones Unidas que ha asumido para el territorio los derechos y obligaciones de una Parte Contratante en el Convenio**. Desde la fecha de tal notificación, se le considerará Parte Contratante en el Convenio [161].

---

[151] Véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités* vol. 278, pág. 205.

[152] Inicialmente formaba parte del párrafo 4 del artículo XXVI del Acuerdo General pero pasó a ser el apartado *c* del párrafo 4 en virtud del Protocolo de enmienda de 13 de agosto de 1949, y luego el apartado *c* del párrafo 5 en virtud de otro Protocolo de 1955, que entró en vigor el 7 de octubre de 1957 (véase *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 70, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, nota 548).

[153] Birmania, Sri Lanka [Ceilán] y Rhodesia del Sur eran los territorios interesados (*ibid.*, nota 549).

[154] *Ibid.*, pág. 71, párrs. 321 a 325, en cuanto a los detalles de estas recomendaciones.

[155] *Ibid.*, págs. 73 a 78, párrs. 332 a 350.

[156] Véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 403, pág. 3.

[157] *Ibid.*, vol. 616, pág. 317.

[158] *Ibid.*, vol. 469, pág. 169.

[159] *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Azúcar, 1968: resumen de los trabajos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.69.II.D.6), pág. 58, anexo III.

[160] Zaire [Congo (Leopoldville)] y Nigeria (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 403, págs. 5, 115 y 116).

[161] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 469, pág. 319. Este párrafo se reproduce en el Convenio Internacional del Café de 1968 (*ibid.*, vol. 647, pág. 190) como párrafo 4 del artículo 65.

Ningún territorio, después de alcanzar la independencia, ha ejercido su derecho a notificar al Secretario General —como depositario— su adquisición de calidad de parte contratante distinta. De los dos Estados que reunían las condiciones necesarias para invocar el párrafo 4, uno —Barbados— reconoció que tenía derecho a convertirse en parte en virtud de dicho párrafo, hasta el punto de notificar al Secretario General, con referencia expresa al párrafo 4 del artículo 67, que *no* deseaba asumir los derechos y obligaciones de Parte Contratante. El otro —Kenia— dejó que expirase el plazo de 90 días y no se convirtió en parte hasta tres años después de la fecha de su independencia, al depositar un instrumento de adhesión [162].

7) Al igual que en el Segundo Convenio del Estaño (1960), el Convenio del Café de 1962 estableció en sus disposiciones finales —artículo 62— que el Convenio estaría abierto a la firma del gobierno de todo Estado representado antes de su independencia como territorio dependiente en la Conferencia. Uganda, uno de los territorios así representados, alcanzó la independencia antes de expirar el plazo prescrito para la firma y se convirtió debidamente en parte firmando primero y ratificando luego el Convenio [163].

8) Solamente otro tratado multilateral parece contener una cláusula análoga, y es otro convenio sobre un producto básico, el Convenio Internacional del Azúcar (1964) [164], en el que el párrafo 2 del artículo 66 está redactado en términos muy semejantes a los del párrafo 4 del artículo 67 del Convenio del Café de 1962. El Gobierno del Reino Unido notificó el 20 de diciembre de 1968 que el Convenio Internacional del Azúcar de 1968 se hacía extensivo a ciertos territorios, entre ellos Fiji. Posteriormente, en una notificación de 10 de octubre de 1970, que el Secretario General recibió el 17 de octubre de 1970, el Gobierno de Fiji comunicó a éste lo siguiente:

> Fiji alcanzó la independencia el 10 de octubre de 1970 y el Gobierno de Fiji declara, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 66 del Convenio Internacional del Azúcar, que a partir de la fecha de la presente notificación asume los derechos y obligaciones de Parte Contratante en el Convenio [165].

9) Un ejemplo de acuerdo bilateral que contiene una cláusula en la que se dispone la futura participación del territorio después de la independencia es el Acuerdo para resolver la controversia sobre la frontera entre Venezuela y Guayana Británica (Ginebra, 1966) [166], concertado entre el Reino Unido y Venezuela poco antes de la independencia de la Guayana Británica. El Acuerdo, cuyo preámbulo afirma que fue hecho por el Reino Unido « en consulta con el Gobierno de Guayana Británica » y que consideró la próxima independencia de esta última, dispone lo siguiente en el artículo VIII:

> Al obtener Guayana Británica su independencia, el *Gobierno de Guyana será en adelante parte del presente Acuerdo** además del Gobierno de Venezuela y del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Antes de la independencia, el Acuerdo fue aprobado oficialmente por la Asamblea de lo que entonces era todavía la « Guayana Británica ». Además, Venezuela, al notificar al Secretario General la entrada en vigor del instrumento entre ella y el Reino Unido, puso de relieve especialmente la disposición del artículo VIII en virtud de la cual el Gobierno de Guyana se convertiría en parte al obtener la independencia. De hecho, Guyana alcanzó la independencia unas semanas más tarde y, acto seguido, tanto Venezuela como Guyana procedieron sobre la base de que esta última era ahora una tercera parte contratante distinta en el Acuerdo de Ginebra.

10) A la luz de la práctica de los Estados a que se hace referencia en los párrafos precedentes, la Comisión estimó conveniente enunciar por separado las dos normas formuladas en los *párrafos 1 y 2* del artículo que se examina. El *párrafo 1* trata del caso más frecuente, es decir, el que se da cuando el Estado sucesor tiene en virtud del tratado la *facultad* de considerarse parte en él. Parece que estos casos están comprendidos en la norma del artículo 36 (Tratados en que se prevén derechos para terceros Estados) de la Convención de Viena. Ahora bien, es evidente que el Estado sucesor, independientemente de que deba o no considerarse como tercer Estado en relación con el tratado, puede ejercer el derecho a convertirse en parte establecido expresamente en el tratado mismo. Al mismo tiempo, el ejercicio de ese derecho estará naturalmente sujeto a las disposiciones del tratado sobre procedimiento o, de no haber tales disposiciones, a las normas generales de sucesión de Estados en materia de tratados contenidas en el proyecto de artículos que se examina. La frase « o, en defecto de tales disposiciones, de conformidad con las disposiciones de los presentes artículos » atiende, pues, el caso de los tratados en que se prevé la facultad mencionada en la primera parte del párrafo 1, pero que no contienen ninguna disposición para indicar los medios por los cuales puede ejercerse esa opción. En tales circunstancias parece que, en el caso de los Estados de reciente independencia, habría de seguirse el procedimiento determinado por las disposiciones del artículo 21, y en otros casos, el determinado por las disposiciones del artículo 37.

11) El *párrafo 2* se refiere a los casos en que un tratado pretende disponer que en caso de sucesión de Estados, el Estado sucesor *será considerado parte en él*. En esos casos, las disposiciones del tratado no confieren simplemente al Estado sucesor la facultad de convertirse en parte, sino que parecen tener también por objeto imponer automáticamente al Estado sucesor la obligación de considerarse parte. En otras palabras, esos casos parecen estar comprendidos en el artículo 35 (Tratados en que se prevén obligaciones para terceros Estados) de la Convención de Viena. En virtud de dicho artículo, la obligación impuesta por el tratado sólo se aplica al tercer Estado si éste la acepta expresamente por escrito. La cuestión es, pues, si representaría alguna diferencia el que el tratado

---

[162] Naciones Unidas, *Multilateral Treaties... 1972 (op. cit.)*, págs. 377 y 378.

[163] *Ibid.*, pág. 377.

[164] Véase la nota 159 *supra*. El Convenio del Azúcar de 1958 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 385, pág. 137), no contenía esa cláusula, y la independencia de los territorios dependientes a los que se había « extendido » el Convenio había suscitado algunos problemas.

[165] Naciones Unidas, *Multilateral Treaties... 1972 (op. cit.)*, págs. 383 y 386.

[166] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 561, pág. 322.

fuese previamente obligatorio respecto del territorio del Estado sucesor cuando este territorio se encontraba bajo la soberanía de su predecesor. Como ciertos gobiernos han puesto en duda que sea acertado exigir, en el contexto presente, una aceptación expresa por escrito por parte del Estado sucesor, la Comisión examinó de nuevo, en el actual período de sesiones, la posibilidad de introducir cierta flexibilidad en el párrafo 2 del artículo. Con todo, la Comisión decidió mantener el requisito de la aceptación expresa por escrito como en el proyecto de 1972. Al hacerlo, la Comisión se inspiró en la necesidad de evitar el peligro de que un tratado en que se disponga que el Estado sucesor *será considerado parte* pueda interpretarse en el sentido de que impone a ese Estado la obligación de convertirse en parte por la voluntad de las partes originales. En consecuencia, en el párrafo 2 se declara que la disposición del tratado de que el Estado sucesor será considerado parte en él « sólo surtirá efecto si el Estado sucesor acepta expresamente por escrito que se le considere como parte ». Por tanto, conforme a ese párrafo, el Estado sucesor no está en modo alguno obligado a adquirir la calidad de parte simplemente por efectos de la cláusula del tratado. Esta cláusula, sea cual fuere su redacción, se entenderá en el sentido de establecer para el Estado sucesor una opción, y no una obligación de convertirse en parte en el tratado. Con las palabras « será considerado parte en él » se quieren abarcar todas las expresiones conexas que se encuentran en el texto de los tratados, como « será parte » o « se entenderá parte ».

12) La Comisión estimó preferible exigir alguna prueba de la aceptación subsiguiente del Estado sucesor en todos los casos, a pesar de que en algunos, particularmente cuando el territorio se hallaba ya en una fase avanzada de autonomía en el momento de concertarse el tratado, podría haberse consultado a los representantes del territorio en cuanto a la futura participación en el tratado después de la independencia. Ello no obstante, la Comisión quiso insistir en que el párrafo 2 sólo concierne a la aplicación de las disposiciones del tratado propiamente dicho, y no pretende excluir la aplicación, cuando proceda, de otras disposiciones del proyecto de artículos. Por ejemplo, en el caso de una continuidad *de jure* con arreglo a la Parte IV del proyecto, el tratado seguirá en vigor respecto del Estado sucesor, sin que pudiera impedirlo una disposición del tratado en el sentido de que « el Estado sucesor será considerado parte ».

13) Como algunos miembros plantearon el problema de la continuidad de la aplicación del tratado durante el período comprendido entre la fecha de la sucesión de Estados y el momento en que el Estado sucesor expresa su consentimiento, la Comisión decidió agregar la disposición del párrafo 3. En consecuencia, el *párrafo 3* tiene por finalidad asegurar la continuidad de la aplicación al disponer, como norma general, que, en los casos comprendidos en los párrafos 1 ó 2, el Estado sucesor que consiente en ser considerado como parte será considerado como tal desde la fecha de la sucesión de Estados. Esta norma general queda limitada por la disposición restrictiva final, que dice: « salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto », la cual salvaguarda las estipulaciones del tratado mismo, como en el caso del Convenio Internacional del Café de 1962 y el Convenio Internacional del Azúcar de 1968 mencionados anteriormente [167], y la libertad de las partes. En su actual período de sesiones la Comisión examinó si debía modificarse el párrafo 3 en vista de los cambios introducidos en el artículo 22, que normalmente llevarían a que el tratado multilateral surtiera efecto respecto de un Estado de reciente independencia a partir de la fecha de la notificación de sucesión, y no de la fecha de la sucesión de Estados. Sin embargo, la Comisión llegó a la conclusión de que, cuando un tratado contiene una disposición expresa destinada a facilitar la continuidad de la aplicación del tratado, como en los casos análogos a los previstos en los párrafos 1 y 2 del artículo 10, sería razonable mantener la norma subsidiaria en la forma en que aparece en el párrafo 3. En consecuencia, la Comisión no agregó, respecto de la suspensión de la vigencia del tratado, ninguna disposición correspondiente a la del párrafo 2 del artículo 22.

14) Aunque los precedentes recientes mencionados en este comentario se refieren a Estados de reciente independencia, y principalmente a tratados multilaterales, la Comisión estimó procedente, dadas las cuestiones de principio planteadas, formular el artículo 10 en términos generales, para hacerlo aplicable a todos los casos de sucesión de Estados y a todos los tipos de tratado. En consecuencia, incluyó del artículo entre las disposiciones generales del proyecto que se examina.

Artículo 11 [168]. — *Regímenes de frontera*

Una sucesión de Estados no afectará de por sí:

***a)* a una frontera establecida por un tratado; ni**

***b)* a las obligaciones y los derechos establecidos por un tratado y que se refieran al régimen de una frontera.**

Artículo 12 [169]. — *Otros regímenes territoriales*

1. Una sucesión de Estados no afectará de por sí:

***a)* a las obligaciones relativas al uso de cualquier territorio, o a las restricciones en su uso, establecidas por un tratado en beneficio de cualquier territorio de un Estado extranjero y que se consideren vinculadas a los territorios de que se trate;**

***b)* a los derechos establecidos por un tratado en beneficio de cualquier territorio y relativos al uso, o a las restricciones en el uso, de cualquier territorio de un Estado extranjero y que se consideren vinculados a los territorios de que se trate.**

2. Una sucesión de Estados no afectará de por sí:

***a)* a las obligaciones relativas al uso de cualquier territorio, o a las restricciones en su uso, establecidas por un**

[167] El caso de la participación de Fiji en el Convenio Internacional del Azúcar de 1968, a que se hace referencia en el párrafo 8 *supra*, constituye un buen ejemplo. Fiji no pasó a ser parte desde la fecha de la sucesión de Estados (10 de octubre de 1970), sino a partir de la fecha de la notificación en que comunicaba que asumía los derechos y obligaciones de una Parte Contratante, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 66 del Convenio Internacional del Azúcar de 1968.

[168] Artículo 29 del proyecto de 1972.

[169] Artículo 30 del proyecto de 1972.

tratado en beneficio de un grupo de Estados o de todos los Estados y que se consideren vinculadas a ese territorio;

***b)* a los derechos establecidos por un tratado en beneficio de un grupo de Estados o de todos los Estados y relativos al uso de cualquier territorio, o a las restricciones en su uso, y que se consideren vinculados a ese territorio.**

Comentario

1) Tanto en la doctrina como en la práctica de los Estados se hace frecuentemente referencia a determinadas categorías de tratados, calificados a veces de « territoriales », « dispositivos », « reales » o « localizados », los cuales siguen teniendo fuerza obligatoria para un territorio no obstante cualquier sucesión de Estados. La cuestión de los tratados que, por razones de conveniencia, se denominarán « tratados territoriales » en el presente comentario es a la vez importante, compleja y controvertida. Para subrayar su importancia basta señalar que guarda relación con problemas tan importantes como las fronteras internacionales, los derechos de tránsito por vías navegables internacionales o sobre el territorio de otro Estado, el aprovechamiento de los ríos internacionales, la desmilitarización o neutralización de determinadas localidades, etc.

2) La mayoría de los autores modernos apoyan la doctrina tradicional de que los tratados territoriales constituyen una categoría especial a la que no afecta la sucesión de Estados. Al mismo tiempo, algunos juristas tienden a adoptar la posición, especialmente en lo que respecta a las fronteras, de que no son los tratados propiamente dichos los que constituyen la categoría especial, sino más bien las situaciones resultantes de su ejecución. En otras palabras, sostienen que en el presente contexto no se trata de la cuestión respecto del propio tratado sino respecto de la frontera u otro régimen territorial establecido por el tratado. En general, sin embargo, la diversidad de opiniones de los autores hace difícil encontrar en ellos una guía clara en cuanto a la medida en que el derecho internacional reconoce que los tratados territoriales constituyen una categoría especial para efectos del derecho aplicable a la sucesión de Estados o en cuanto a las bases precisas en que se funda para ello.

3) Las decisiones de los tribunales internacionales arrojan alguna luz sobre la cuestión de los tratados territoriales. En su segunda providencia en el *Asunto de las zonas francas de la Alta Saboya y del país de Gex*, la Corte Permanente de Justicia Internacional se manifestó en una forma que tal vez constituya el apoyo más firme de la existencia de una norma en virtud de la cual el Estado sucesor está obligado a respetar un tratado territorial que afecta al territorio al que se refiere una sucesión de Estados. El Tratado de Turín de 1816, al delimitar la frontera entre Suiza y Cerdeña, estableció restricciones a la imposición de derechos de aduana en la zona de Saint-Gingolph. Suiza adujo que, con arreglo al tratado, la línea de las aduanas debía retirarse de Saint-Gingolph. Cerdeña, si bien impugnó en un principio esta concepción del tratado, terminó por acceder y dio efecto a su asentimiento mediante un « manifiesto » por el que retiró la línea de las aduanas. A este respecto, la Corte declaró:

> [...] en vista de que ese asentimiento dado por Su Majestad el Rey de Cerdeña, sin reserva alguna, puso término a una controversia internacional relativa a la interpretación del Tratado de Turín; en vista, por tanto, de que el efecto del Manifiesto del Real Tribunal de Cuentas de Cerdeña, publicado en ejecución de las órdenes del Soberano, fue enunciar, con carácter obligatorio para el Reino de Cerdeña, el régimen que había de imperar entre las Partes; en vista de que el acuerdo, interpretado de este modo por el Manifiesto, confiere a la creación de la zona de Saint-Gingolph la naturaleza de una estipulación convencional *que Francia está obligada a respetar por haber sucedido a Cerdeña en la soberanía de ese territorio** [170].

Esta decisión se recogió en términos muy similares en el fallo definitivo pronunciado por la Corte en la segunda fase del asunto [171]. Aunque en el pasaje anteriormente mencionado no se subraye especialmente el carácter territorial del tratado, resulta evidente de otros pasajes que la Corte reconoció que se trataba de un acuerdo de carácter territorial. En efecto, el Gobierno suizo había destacado firmemente en sus alegatos el carácter « real » del acuerdo [172], aludiendo al concepto de servidumbre en relación con las Zonas Francas [173]. Por ello se ha reconocido con razón que ese asunto constituye un precedente en favor del principio de que determinados tratados de carácter territorial tienen *ipso jure* fuerza obligatoria para el Estado sucesor.

4) Lo que tal vez no quede claro es la naturaleza precisa del principio aplicado por la Corte. Las Zonas Francas, incluida la zona sarda, fueron creadas como parte de los acuerdos internacionales celebrados al terminar las guerras napoleónicas; y en otra parte de sus decisiones [174], la Corte subrayó este aspecto de los acuerdos relativos a las Zonas Francas. La cuestión, por consiguiente, es si la decisión de la Corte se aplica en general a los tratados que tienen tal carácter territorial o si se limita a los tratados que forman parte de un acuerdo territorial y establecen un régimen convencional objetivo. Lo único que cabe decir al respecto es que el enunciado de dicha decisión era de carácter muy general. La Corte no parece haberse ocupado concretamente de la cuestión de si en tal caso la sucesión lo era respecto del tratado o de la situación derivada de la ejecución del tratado. El texto del pasaje de la providencia anteriormente citado y un pasaje análogo de un fallo definitivo, intencionalmente o no, hablan de una « *estipulación convencional* » que Francia está obligada a respetar por haber sucedido a Cerdeña en la soberanía de ese territorio ».

5) Antes de que se constituyera la Corte Permanente, la cuestión de la sucesión respecto de un tratado territorial se había planteado ante el Consejo de la Sociedad de las Naciones en relación con la obligación de Finlandia de mantener desmilitarizadas las islas Aland. La cuestión se planteó con motivo de una controversia entre Suecia y Finlandia relativa a la asignación de las islas después de separada Finlandia de Rusia al finalizar la primera guerra mundial. El Consejo remitió los aspectos jurídicos de la controversia a un comité de tres juristas, entre los que figuraba Max Huber, que más adelante habría de ser

[170] Providencia de 6 de diciembre de 1930 (*C.P.J.I.*, serie A, N.º 24, pág. 17).

[171] *C.P.J.I.*, serie A/B, N.º 46, pág. 145.

[172] *C.P.J.I.*, serie C, N.º 17-I, Affaire de zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, vol. III, pág. 1654.

[173] *Ibid.*, vol. I, pág. 415.

[174] Por ejemplo, *C.P.J.I.*, serie A/B, N.º 46, pág. 148.

Magistrado y Presidente de la Corte Permanente. El tratado objeto de la controversia era la Convención sobre las islas Aland, suscrita por Francia, Gran Bretaña y Rusia como parte del Acuerdo de Paz de 1856, en virtud del cual las tres Potencias declaraban que « las islas Aland no serán fortificadas no se mantendrá ni creará en ellas base militar o naval alguna »[175]. La cuestión afectaba a dos aspectos principales del derecho de los tratados. El primero de ellos, es decir, el derecho de Suecia a invocar la Convención aunque no fuera parte en ella, fue examinado por el Relator Especial para el derecho de los tratados en su tercer informe sobre esta materia en relación con el efecto de los tratados sobre terceros Estados y con los tratados que establecen regímenes objetivos[176]. El segundo era si Finlandia estaba obligada a mantener desmilitarizadas las islas. En su dictamen, el Comité de Juristas, después de observar que « no se admite en general la existencia de servidumbres internacionales, en el verdadero sentido técnico del término »[177], estimó, no obstante, que había motivo para atribuir efectos especiales a la Convención de desmilitarización de 1856:

> En lo que respecta a la situación del Estado titular de derechos soberanos sobre el territorio de las islas Aland, si se admitiera la existencia de servidumbres reales, ese Estado estaría obligado jurídicamente a reconocer las estipulaciones de 1856 y a acatarlas. También se llegaría a una conclusión análoga si se adoptase la tesis anteriormente enunciada, según la cual se trata de una solución concreta de intereses europeos y no de una cuestión de simples obligaciones políticas individuales y subjetivas. Finlandia, al declararse independiente y al reivindicar con ello el reconocimiento de su personalidad jurídica en derecho internacional, no puede eludir las obligaciones impuestas por tal solución de los intereses europeos. El reconocimiento de cualquier Estado debe quedar sujeto siempre a la reserva de que el Estado reconocido respete las obligaciones que le impone el derecho internacional general o *acuerdos internacionales concretos relativos a su territorio*[178].

Claramente, en ese dictamen, el Comité de Juristas no basó la obligación del Estado sucesor de mantener el régimen de desmilitarización simplemente en el carácter territorial del tratado. Más bien parece haberse fundado en la teoría del efecto dispositivo de un acuerdo internacional establecido en interés general de la comunidad internacional (o por lo menos de una región). De este modo, parece haber considerado que Finlandia sucedió en un régimen o situación establecidos como consecuencia del tratado y no en las obligaciones contractuales del tratado en sí.

6) El *Asunto del Templo de Preah Vihear*[179], que algunos autores citan al respecto, presenta algún interés en relación con los tratados de fronteras, aunque la Corte de Justicia Internacional no se ocupó en su fallo de la cuestión de la sucesión. La frontera entre Tailandia y Camboya fue establecida en 1904 por un tratado celebrado entre Tailandia [Siam] y Francia, a la sazón Potencia protectora de Camboya. El asunto se refería a los efectos de un supuesto error en la aplicación del tratado por la Comisión Mixta franco-siamesa que delimitó la frontera. Mientras tanto, Camboya había adquirido la independencia y, por consiguiente, se encontraba en la posición de un Estado de reciente independencia con respecto al tratado de fronteras. Ni Tailandia ni Camboya impugnaban la continuación en vigor del Tratado de 1904 después de haber alcanzado este segundo país la independencia, y la Corte decidió el asunto fundándose en un mapa resultante de la delimitación y en la aquiescencia de Tailandia a la frontera trazada en el mismo. Por consiguiente, la Corte no se vio obligada a examinar la cuestión de la sucesión de Camboya en el tratado de fronteras. Por otra parte, cabe señalar que la Corte no parece haber dudado nunca de que el acuerdo de fronteras establecido mediante el Tratado de 1904 y la demarcación en él señalada, de no estar viciados por un error, tenían fuerza obligatoria para Tailandia y Camboya.

7) Mayor interés directo a los fines del presente estudio ofrece la posición adoptada por las partes sobre la cuestión de la sucesión en sus alegatos respecto de las excepciones preliminares presentadas por Tailandia. Interesada en negar a Camboya la sucesión en los derechos de Francia derivados de las disposiciones sobre solución pacífica del tratado franco-siamés de 1937, Tailandia alegó lo siguiente:

> En virtud del derecho consuetudinario internacional en materia de sucesión de Estados, si Camboya sucede a Francia en lo que respecta a la delimitación de fronteras, está obligada igualmente por los tratados de naturaleza local que determinan los métodos de trazar esas fronteras sobre el terreno. Sin embargo, las normas generales del derecho consuetudinario relativas a la sucesión de Estados no disponen, en caso de sucesión por separación de una parte del territorio de un Estado, como es el caso de la separación de Camboya de Francia, que el nuevo Estado suceda en las estipulaciones políticas de los tratados celebrados por el anterior Estado [...] La cuestión de si Tailandia está obligada para con Camboya por las cláusulas de solución pacífica contenidas en un tratado celebrado entre Tailandia y Francia es muy diferente de problemas tales como las obligaciones de un Estado sucesor de asumir determinadas cargas acerca de las cuales pueda determinarse que guardan relación con el territorio que el Estado sucesor adquiere al lograr la independencia. *Igualmente es diferente de la cuestión de la aplicabilidad de las disposiciones del Tratado de 1904 para la identificación y demarcación sobre el terreno de la frontera que se trazó a lo largo de la línea divisoria de aguas**[180].

Camboya, aunque principalmente invocó la tesis de la « representación » de Camboya por Francia durante el período del protectorado, no disintió de los razonamientos de Tailandia acerca de la sucesión de un nuevo Estado respecto de tratados territoriales. Por el contrario, alegó que las cláusulas de solución pacífica del Tratado de 1937 estaban relacionadas directamente con el acuerdo de fronteras y agregó lo siguiente:

> Tailandia reconoce que Camboya es sucesora de Francia en lo que respecta a los tratados relativos a la definición y delimitación de las fronteras. No puede excluir arbitrariamente de la aplicación de tales tratados las disposiciones que contienen acerca de la solución judicial obligatoria, *en la medida en que tal solución es accesoria a la definición y delimitación de las fronteras**[181].

---

[175] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général des traités*, Gotinga, Dieterich, 1857, t. XV, pág. 790.

[176] Véase *Anuario ... 1964*, vol. II, págs. 20, 28 y 29, documento A/CN.4/167 y Add.1 a 3, párr. 12 del comentario al artículo 62 y párr. 11 del comentario al artículo 63.

[177] Sociedad de las Naciones, *Journal Officiel, Supplément spécial N.º 3* (octubre de 1920), pág. 16.

[178] *Ibid.*, pág. 18.

[179] *C.I.J. Recueil 1962*, pág. 6 a 146.

[180] *C.I.J. Mémoires, Temple de Préah Vihéar*, vol. I, págs. 145 y 146.

[181] *Ibid.*, pág. 165.

Así pues, ambas partes parecen haber partido del supuesto de que, en el caso de un Estado de reciente independencia, hay una sucesión no sólo en lo que respecta a un acuerdo de fronteras, sino también a las disposiciones de tratado accesorias de dicho acuerdo. Tailandia consideró que la sucesión había de limitarse a las disposiciones que formaran parte del propio acuerdo de fronteras, y Camboya estimó que había de hacerse extensiva a las disposiciones de un tratado ulterior directamente relacionado con aquél.

8) El *Asunto del derecho de paso por territorio indio* [182] reviste también cierto interés, aun cuando no supuso pronunciamiento alguno por la Corte sobre la sucesión en obligaciones convencionales. Es cierto que en virtud de un tratado celebrado en 1779 con los Marathas, Portugal obtuvo por primera vez los dos enclaves que suscitaron la cuestión de un derecho de paso en tal asunto. Pero la mayoría de la Corte declaró expresamente que, en vísperas de la consecución de la independencia por la India, Portugal disfrutaba de determinados derechos de paso para el personal civil no en virtud de ese tratado, sino de una costumbre local que se había establecido posteriormente entre Gran Bretaña y Portugal. El derecho de paso emanaba del consentimiento de cada Estado, pero lo que la Corte consideraba que tenía ante sí era un derecho fundado en la costumbre y no en un tratado. La Corte estimó que la India había sucedido en la situación jurídica creada por esa costumbre bilateral, « no alterada por el cambio de régimen en lo que respecta al territorio afectado que ocurrió cuando la India se hizo independiente » [183].

9) Debe examinarse ahora la práctica de los Estados, y más especialmente la práctica moderna de los Estados; se tratará primero la sucesión respecto de los tratados de fronteras y seguidamente la práctica relativa a otras formas de tratados territoriales.

Tratados de fronteras

10) Debe mencionarse ante todo el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 62 de la Convención de Viena, a cuyo tenor un cambio fundamental en las circunstancias no puede alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él « si el tratado establece una frontera ». Esta disposición fue propuesta por la Comisión a raíz de su estudio del derecho general de los tratados. Después de señalar que tal excepción a la norma del cambio fundamental en las circunstancias parecía estar reconocida por la mayoría de los juristas, la Comisión decía en su comentario:

> El *párrafo* 2 exceptúa de la aplicación del artículo dos casos. El primero es el de los tratados que establezcan una frontera, caso que los dos Estados interesados en el asunto de las *Zonas Francas* reconocieron, como la mayoría de los juristas, que estaba exceptuado de la aplicación de la norma. Algunos miembros de la Comisión opinaron que la total exclusión de esos tratados de la aplicación de la norma podría ir demasiado lejos y sería contrario al principio de libre determinación reconocido por la Carta. Sin embargo, la Comisión decidió que los tratados que establezcan una frontera deben ser una excepción a la norma, porque de otro modo, la norma, en vez de ser un instrumento de cambio pacífico, puede constituir una fuente de peligrosa tirantez. Estimó también que la « libre determinación », tal como se prevé en la Carta, es un principio distinto y que podría originar confusiones el que en el contexto del derecho de los tratados se presentara como una aplicación de la norma anunciada en el artículo que se examina. El eximir de la aplicación del artículo a los tratados que establezcan una frontera no obsta a que se aplique el principio de la libre determinación en todos los casos en que existan las condiciones necesarias para su legítima aplicación. La Comisión sustituyó la expresión « tratado que fijare una frontera » por la expresión « tratado *que establezca* una frontera », con objeto de tener en cuenta las observaciones de los gobiernos, pues se trata de una expresión más amplia que abarcaría tanto los tratados de cesión como los tratados de delimitación [184].

La excepción de los tratados que establecen fronteras a la regla del « cambio fundamental en las circunstancias », aunque impugnada por un número reducido de Estados, fue apoyada por la gran mayoría de los Estados participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. Las consideraciones que impulsaron a la Comisión y a la Conferencia a hacer esa excepción a la regla del cambio fundamental en las circunstancias parecen aplicarse con la misma fuerza a la sucesión de Estados, aun cuando la cuestión de la continuación del tratado pueda presentarse entonces en un contexto distinto. En consecuencia, la Comisión cree que la actitud de los Estados hacia los tratados de fronteras en la Conferencia de Viena sobre el Derecho de los Tratados constituye un elemento sumamente pertinente en relación asimismo con la cuestión ahora examinada.

11) Se ha señalado anteriormente la presunción, al parecer aceptada tanto por Tailandia como por Camboya en el *Asunto del Templo de Preah Vihear*, acerca de la sucesión de este último país en la frontera establecida por el Tratado Franco-siamés de 1904 [185]. Parece evidente que tal presunción refleja el parecer general acerca de la posición del Estado sucesor respecto de un acuerdo de fronteras. Tanzania, aun cuando en su declaración unilateral insistió firmemente en su libertad de mantener o dar por terminados los tratados de su predecesor, no mostró menos insistencia en que las fronteras anteriormente establecidas por tratado seguían en vigor. Asimismo, a pesar de su reacción inicial contra el mantenimiento de las fronteras « coloniales », los Estados africanos de reciente independencia han concluido por apoyar el principio del respeto de las fronteras establecidas. Es cierto que el párrafo 3 del artículo III de la Carta de la OUA proclama simplemente el principio del « respeto de la soberanía y la integridad territorial de cada Estado y de su derecho inalienable a una existencia independiente » [186]. Pero en 1964, con reserva únicamente de Somalia y Marruecos, la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrado en El Cairo, aprobó una resolución en la que, después de reafirmar el principio del párrafo 3 del artículo III, se declaraba solemnemente que « todos los Estados miembros se comprometen a respetar las fronteras existentes

[182] *C.I.J. Recueil 1960*, pág. 6.

[183] *Ibid.*, pág. 40.

[184] Párr. 11 del comentario de la Comisión al artículo 59 de su proyecto [ahora artículo 62 de la Convención de Viena] [*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia (op. cit.)*, pág. 84].

[185] Véase párr. 6 *supra*.

[186] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 479, pág. 75.

en la fecha del logro de su independencia nacional[187]. La Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los países no alineados celebrada también en El Cairo en una fecha ulterior del mismo año, aprobó una resolución análoga. Ello no significa, por supuesto, que no hayan surgido o no pueden surgir diferencias fronterizas entre Estados africanos. Con todo, las causas jurídicas invocadas deben ser distintas del mero efecto de una sucesión de Estados en un tratado de fronteras.

12) Somalia tiene dos litigios fronterizos con Etiopía, uno relativa a la frontera de la que fue Somalia británica y otro respecto de la que fue Somalia italiana; tiene además una tercera controversia con Kenia respecto de su demarcación con la provincia nordeste de Kenia. Las pretensiones de Somalia en esas controversias se basan esencialmente en consideraciones de carácter étnico y de libre determinación o en causas que alega para impugnar la validez de algunos de los tratados pertinentes. Somalia no parece haber aducido que, como Estado sucesor, se halla exenta *ipso jure* de toda obligación de respetar las fronteras establecidas en tratados celebrados por su Estado predecesor, aunque, según las observaciones sobre el proyecto de artículos enviadas por el Gobierno de Somalia[188] ésta ha impugnado sistemáticamente la validez del Tratado anglo-etíope de 1897 fundándose en que es uno de los tratados « concertados entre Potencias coloniales extranjeras sin el consentimiento o el conocimiento del pueblo somalí y contrarios a sus intereses ». Según dichas observaciones, además del Tratado anglo-etíope de 1897, los tratados pertinentes eran los concertados en 1897 y 1908 entre Etiopía e Italia y el Tratado anglo-italiano de 1924, y « cuando Somalia obtuvo la independencia en 1960, se negó a reconocer la validez de los tratados concertados por las Potencias coloniales en cuanto a la partición del pueblo somalí y [...] esta posición ha sido invariable ». En cambio, Etiopía y Kenia, que es también un Estado sucesor, adoptan la posición de que esos tratados son válidos y de que, por constituir acuerdos de fronteras, deben ser respetados por el Estado sucesor.

13) En cuanto a la controversia etíope-somalí relativa al Tratado anglo-etíope de 1897, la frontera convenida entre Etiopía y la Gran Bretaña en 1897 significaba que algunas tribus somalíes quedaban separadas de sus tierras tradicionales de pastoreo y por ello, en un canje de cartas anexo al Tratado se preveía que esas tribus, a uno y otro lado de la frontera, podrían cruzarla libremente para trasladarse a sus tierras de pastoreo. El Tratado de 1897 fue refirmado en un acuerdo celebrado entre el Reino Unido y Etiopía en 1954, cuyos artículos I y II confirmaban respectivamente la frontera y los derechos de pastoreo. Seguidamente, en el artículo III, se instituía un « acuerdo especial » sobre el ejercicio de los derechos de pastoreo por las tribus somalíes. En 1960, poco después de la independencia, el Primer Ministro británico fue objeto de una interpelación en el Parlamento acerca de la continuación de los derechos somalíes de pastoreo a la largo de la frontera etíope; el Primer Ministro respondió lo siguiente:

> Al poner término el Gobierno de Su Majestad a sus responsabilidades en la administración del Protectorado, y en defecto de nuevos instrumentos, creemos que las disposiciones del Tratado anglo-etíope de 1897 deben entenderse en vigor entre Etiopía y el Estado sucesor. Por otra parte, estimamos que el artículo III del Acuerdo de 1954, que comprende casi todo lo que se agregó al Tratado de 1897, ha dejado de surtir efectos[189].

El Reino Unido adoptó así la posición de que las estipulaciones relativas a la frontera y a los derechos somalíes de pastoreo seguían en vigor y que solamente se extinguía el « acuerdo especial », que presuponía la administración británica del territorio somalí adyacente. Se observará que en este caso el Reino Unido sustentó la tesis de que unas disposiciones accesorias que constituían parte integrante de un acuerdo de fronteras seguían en vigor al producirse una sucesión de Estados, al paso que aceptó que las disposiciones particulares adoptadas por el Estado predecesor para cumplir esas estipulaciones no supervivían a la sucesión de Estados. Según las observaciones del Gobierno de Etiopía, su posición ha sido y sigue siendo la de que después de la terminación de las responsabilidades del Reino Unido en cuanto al Protectorado de Somalilandia « las estipulaciones del Tratado anglo-etíope de 1897 relativas a la frontera y al pastoreo [siguen] en vigor y que solamente [se ha extinguido] el « arreglo especial » del Acuerdo anglo-etíope de 1954[190].

14) Hay otros casos en los que el Reino Unido ha reconocido que los derechos y las obligaciones derivados de un tratado de fronteras debían permanecer en vigor después de una sucesión de Estados. Uno es el Convenio celebrado en 1930 entre los Estados Unidos de América y el Reino Unido acerca de la delimitación de la frontera entre el archipiélago filipino y el Estado de Borneo septentrional. Al adquirir las Filipinas la independencia en 1946, el Gobierno británico reconoció en una nota diplimática que, como resultado de ello, « el Gobierno de la República de Filipinas ha sucedido en los derechos y obligaciones de los Estados Unidos conforme a las Notas de 1930 »[191].

15) Otro caso es el Tratado de Kabul celebrado en 1921 entre el Reino Unido y Afganistán, en el que, entre otras cosas, se definía la frontera entre el Dominio británico de la India y el Afganistán, a lo largo de la llamada línea Durand. Al dividirse el Dominio en los Estados de la India y el Pakistán y lograr éstos la independencia, el Afganistán impugnó el acuerdo de frontera basándose en la doctrina del cambio fundamental en las circunstancias. La actitud del Reino Unido al respecto, según se resume en *Materials on Succession of States*, fue la siguiente:

> El Foreign Office fue asesorado en el sentido de que la partición de la que fue India en dos Estados —la India y el Pakistán— y el hecho de haberse retirado la administración británica de la India no suponían la extinción del Tratado afgano, el que, por tanto, permanecía en vigor. Se sugirió, no obstante, que un examen del Tratado quizás indicara que algunas de sus disposiciones, por ser de índole política o por referirse al canje continuo de misiones diplomáticas, quedaban comprendidas en la categoría de las que no son transmisibles en caso de sucesión de Estados. *Sin embargo, cualesquiera cláusulas ejecuta-*

---

[187] OUA, documento AHG/Res. 16 (1); véase también S. Touval, « Africa's frontiers—Reactions to a colonial legacy », *International Affairs* (Londres), vol. 42, N.º 4, octubre de 1966, pág. 643.

[188] Véase el anexo I *infra*.

[189] Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pág. 185.

[190] Véase el anexo I *infra*.

[191] Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pág. 190.

*das, tales como las que preveían el establecimiento de una frontera internacional o, mejor dicho, lo que ya se había hecho en virtud de las cláusulas ejecutadas del Tratado, no podían ser afectados, cualquiera que fuera la situación en lo que se refería al tratado propiamente dicho** [192].

Se ve, pues, que también en este caso el Reino Unido distingue entre las estipulaciones por las que se establece una frontera y las estipulaciones accesorias de carácter político. Con todo, también parece haber hecho una distinción entre las estipulaciones convencionales *como tales* y la frontera resultante de su ejecución —distinción que trazan varios juristas—. Afganistán, por otra parte, impugnó el derecho del Pakistán a invocar en las circunstancias del caso las estipulaciones de fronteras del Tratado de 1921 [193]. Lo hizo alegando varias razones, tales como el supuesto carácter « desigual » del Tratado mismo. Pero también mantuvo que el Pakistán, como Estado de reciente independencia, tenía « tabla rasa » en 1947 y no podía reivindicar automáticamente la sucesión en los derechos británicos emanados del Tratado de 1921.

16) Hay otros varios casos recientes en los que un Estado sucesor se ha visto envuelto en una controversia de fronteras, pero en la mayoría de ellos parece tratarse de situaciones en las que el tratado de fronteras ha dejado en duda el trazado de la frontera o se impugna la validez de ésta por diversas razones; en tales casos, la sucesión de Estados ha brindado simplemente la oportunidad de reiterar o de exponer razones para revisar la frontera que nada tienen que ver con el derecho de sucesión. Tal parece haber sido el caso, por ejemplo, de las controversias de fronteras entre Marruecos y Argelia, entre Surinam y Guyana y entre Venezuela y Guyana [194], y se cree que lo mismo cabe decir de las diversas reivindicaciones chinas respecto de Birmania, la India y el Pakistán. Es cierto que China puede haberse mostrado inclinada a rechazar los anteriores tratados « británicos » como tales; pero parece más bien impugnar los tratados propiamente dichos que invocar cualquier concepto general de la « tabla rasa » de un Estado de reciente independencia respecto de los tratados, incluidos los tratados de fronteras.

17) Hay, pues, testimonios de peso en la práctica de los Estados y en la doctrina jurídica en favor de la tesis de que, en principio, un acuerdo de fronteras no queda afectado por la sucesión de Estados, tesis que se ve firme y poderosamente reforzada por la decisión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados de exceptuar de la regla del cambio fundamental en las circunstancias a los tratados que establecen fronteras. Por ello la Comisión ha estimado que en el presente proyecto debe establecerse que los acuerdos de fronteras no se ven afectados por una sucesión de Estados como tal. Una disposición de esa índole se referiría exclusivamente al efecto de la sucesión de Estados sobre los acuerdos de fronteras. Dejaría sin tocar cualquier otra causa que pudiera invocarse para reclamar la revisión o la anulación del acuerdo de fronteras, ya sea la libre determinación o la invalidez o terminación del tratado. Por supuesto, tampoco se refería a cualesquiera excepciones que jurídicamente pudieran oponerse a tal reivindicación. En resumen, el simple hecho de una sucesión de Estados no consagra la frontera existente, si hay razones para impugnarla, ni la priva de su carácter de frontera lícitamente establecido, si lo está en la fecha de la sucesión de Estados.

18) La Comisión examinó seguidamente en su 24.º período de sesiones, celebrado en 1972, el modo en que debía formularse una disposición de tal índole. La disposición análoga de la Convención de Viena figura en el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 62 como excepción a la regla del cambio fundamental en las circunstancias, y está redactada de tal modo que se refiere al tratado y no a la frontera resultante del tratado. En efecto, tal disposición dice:

> Un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un *tratado** o retirarse de él:
>
> *a*) si el *tratado** establece una frontera [...]

Sin embargo, en el presente proyecto no se trata de la permanencia o no en vigor de un tratado entre las partes, sino de las obligaciones y los derechos que se transmiten al Estado sucesor. Por ello en el presente proyecto no cabe necesariamente deducir que la regla deba enunciarse en términos que se refieran al tratado de frontera y no a la situación jurídica establecida por el tratado; y la opinión de los juristas tiende hoy en día a favorecer esta última formulación de la norma. Si se estima que la norma se refiere a la situación resultante del efecto dispositivo de un tratado de fronteras, no parecería ser propiamente una excepción al artículo 15 del presente proyecto. Parecería más bien constituir una regla general en el sentido de que no debe entenderse que una sucesión de Estados afecta de por sí a una frontera o a un régimen de frontera establecido por un tratado antes de producirse tal sucesión de Estados.

19) Algunos miembros de la Comisión consideraron que sería un tanto artificial desligar la sucesión en una frontera de la sucesión en el tratado que la establece. Cabía que no se hubiera demarcado por completo una frontera por lo que podría impugnarse su trazado preciso en una zona determinada. En tal caso, habría de recurrirse a la interpretación del tratado como criterio básico para verificar la frontera, aun cuando podían entrar en juego también otros elementos, tales como la ocupación y el reconocimiento. Además, un tratado de fronteras podía contener estipulaciones accesorias cuyo objeto fuera formar parte permanente del régimen de fronteras creado por el tratado y cuya supresión, al producirse una sucesión de Estados, alteraría materialmente el acuerdo de fronteras establecido por el tratado. También en este caso, cuando la validez del tratado o de una demarcación realizada con arreglo al mismo fuera objeto de controversia antes de producirse la sucesión de Estados, podría parecer artificial separar la sucesión en la frontera de la sucesión en el tratado. En cambio, otros miembros esti-

[192] *Ibid.*, pág. 187.

[193] *Ibid.*, págs. 1 a 5. Debe mencionarse también la carta dirigida por el Representante de Gran Bretaña a Sardar-i-Ala, Ministro de Relaciones Exteriores del Afganistán, que figura como apéndice al Tratado de 1921 y en la que se reconoce la existencia de tribus a ambos lados de la frontera, en las que estaba interesado el Gobierno del Afganistán (*ibid.*, pág. 5), así como una declaración del Gobierno del Reino Unido, de fecha 3 de junio de 1947, con motivo de la independencia de la India y del Pakistán, que trata del caso especial de la Provincia de la frontera noroccidental y de los intereses de las tribus de la frontera noroccidental de la India (*ibid.*, págs. 5 y 6).

[194] Véase párr. 9 del comentario al artículo 10.

maron que un tratado de fronteras tenía efectos constitutivos y establecía una situación de hecho y de derecho que en lo sucesivo gozaba de existencia propia y distinta; y que esta situación, y no el tratado, era lo que se transmitía a un Estado sucesor. Además, no era raro que un tratado de fronteras contuviera disposiciones que no guardaran relación con el acuerdo de fronteras propiamente dicho y, no obstante, éste era el único tipo de acuerdo que exigía un régimen especial en caso de una sucesión de Estados. Al propio tiempo, las objeciones hechas a tal manera de enfocar la cuestión perderían gran parte de su fuerza si se reconocía que la situación jurídica constituida por el tratado comprendía no sólo la delimitación de fronteras, sino también el régimen de las fronteras que debía acompañarle y que las disposiciones del tratado se combinaban en un todo para formar el título constitutivo de la frontera.

20) En 1972 hubo acuerdo general en la Comisión acerca del principio básico de que una sucesión de Estados no afectaba de por sí a una frontera o un régimen de fronteras establecido por un tratado. Teniendo en cuenta las consideraciones mencionadas en los párrafos anteriores y la tendencia de la opinión moderna en el asunto, la Comisión llegó a la conclusión de que debía formular la norma no en función del tratado mismo, sino de la frontera establecida por un tratado y del régimen de fronteras así establecido. En consecuencia, se redactó el artículo 11 para que dispusiera que una sucesión de Estados no afectará de por sí: *a*) a una frontera establecida por un tratado, ni *b*) a las obligaciones y los derechos establecidos por un tratado y que se refieran al régimen de una frontera. Al aceptar esta fórmula, la Comisión subrayó el carácter puramente negativo de la regla, que se limita a negar que una sucesión cualquiera de Estados por el simple hecho de producirse afecte a un frontera establecida por un tratado o a un régimen de fronteras así establecido. Como ya se ha señalado [195], deja sin tocar las razones jurídicas que puede haber para impugnar una frontera, tales como la libre determinación o la invalidez del tratado, y tampoco se refiere a las excepciones que jurídicamente pueden oponerse a tales impugnaciones. La Comisión convino también en que esta norma negativa debía aplicarse igualmente a cualquier régimen de fronteras establecido por un tratado, independientemente de que fuera un tratado de fronteras o un tratado distinto.

Otros tratados territoriales

21) La Comisión ha señalado [196] la presunción de la que parecen partir muchos Estados, incluidos los Estados de reciente independencia, en el sentido de que determinados tratados de carácter territorial constituyen una categoría especial a los efectos de la sucesión de Estados. En la práctica británica hay numerosas declaraciones que ponen de manifiesto la convicción del Reino Unido de que el derecho consuetudinario reconoce la existencia de tal excepción al principio de la « tabla rasa » y también a la regla de la movilidad del ámbito territorial del tratado. Entre tales declaraciones figura la referente a Finlandia [197]. Otra es la respuesta de la Oficina de Relaciones del Commonwealth a la Asociación de Derecho Internacional [198]. Una declaración análoga, que se encuentra en *Materials on Succesion of States* [199], se hizo con motivo de las conversaciones con el Gobierno de Chipre en relación con el artículo 8 del Tratado relativo a la creación de la República de Chipre.

22) El Gobierno francés parece haber adoptado un punto de vista análogo. Así, en una nota dirigida al Gobierno alemán en 1935, después de referirse a lo que, de hecho, era el principio de la movilidad del ámbito territorial del tratado, el Gobierno de Francia agregaba:

> Esta regla sufre una excepción importante en el caso de convenciones que no tienen carácter político alguno, es decir, que no se han celebrado en consideración de la persona misma del Estado, sino que son de aplicación territorial y local y se basan en una situación geográfica: el Estado sucesor, cualquiera que sea la causa por la que sucede, está obligado a soportar las cargas derivadas de tratados de este tipo, del mismo modo que disfruta de las ventajas estipuladas en ellos.

El Canadá, también en el contexto de la regla de la movilidad territorial del ámbito del tratado, ha mostrado asimismo que comparte la opinión de que los tratados territoriales constituyen una excepción a la misma. Después de que Terranova se hubo convertido en una provincia del Canadá, la División Jurídica del Departamento de Relaciones Exteriores explicó la actitud del Canadá del modo siguiente:

> [...] Terranova había llegado a ser parte del Canadá mediante una forma de cesión y que, en consecuencia, y de acuerdo con las normas pertinentes del derecho internacional, los acuerdos que obligaban a Terranova con anterioridad a la unión habían expirado, *salvo por lo que respecta a las obligaciones derivadas de acuerdos de aplicación local que hubiesen establecido derechos de propiedad o cuasi propiedad** [...] [200].

El hecho de que el Canadá no reconociese, después de que Terranova pasó a formar parte de su territorio, los derechos de tránsito aéreo por el aeropuerto de Gander en Terranova, que se habían concedido con carácter vinculante en acuerdos anteriores a la unión, arroja nueva luz sobre la posición canadiense al respecto [201]. Por otra parte, el Canadá reconoció hallarse obligado por una condición que impedía la utilización por aeronaves comerciales de determinadas bases situadas en Terranova, que habían sido arrendadas a los Estados Unidos de América antes de que Terranova pasara a formar parte del Canadá. Además, el Canadá no parece haber impugnado la permanencia en vigor de los derechos de pesca en aguas de Terranova que fueron concedidos por Gran Bretaña a los Estados Unidos en el tratado de Gante, en 1818, y que fueron objeto del Arbitraje de las Pesquerías del Atlántico Norte, en 1910, ni tampoco los derechos de pesca concedidos a Francia por primera vez en el Tratado de Utrecht (1713) y regulados en otros sucesivos tratados.

23) Un precedente instructivo que afecta a la sucesión de Estados de reciente independencia son los llamados Acuerdos de Belbases de 1921 y 1951, que se refieren a

[195] Véase párr. 17 *supra*.

[196] Véase *infra* párr. 15 del comentario al artículo 15.

[197] Véase párr. 3 del comentario al artículo 15.

[198] Véase párr. 17 del comentario al artículo 15.

[199] *Op. cit.*, pág. 183.

[200] *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), pág. 138, documento A/CN.4/243, párr. 85.

[201] *Ibid.*, págs. 138 a 141, párrs. 86 a 101.

Tanzania, por una parte, y al Zaire [Congo (Leopoldville)], Rwanda y Burundi, por otra. Después de la primera guerra mundial, los mandatos confiados a Gran Bretaña y Bélgica, respectivamente, surtieron el efecto de separar los territorios del Africa central administrados por Bélgica de su puerto marítimo natural, Dar-es-Salaam. Posteriormente, Gran Bretaña celebró un Acuerdo con Bélgica, en 1921, en virtud del cual se arrendaron a Bélgica a perpetuidad por el precio de un franco al año, zonas portuarias en Dar-es-Salaam y Kigoma, en Tanganyika. En dicho Acuerdo se establecieron también determinadas exenciones aduaneras en las zonas arrendadas y facilidades de tránsito desde los territorios bajo mandato belga a dichas zonas. En 1951, año en que los mandatos habían pasado a ser territorios en fideicomiso, las dos Potencias administradoras llegaron a un nuevo acuerdo por el que se preveía un cambio de la zona en Dar-es-Salaam, pero se dejaban en vigor los demás acuerdos concertados en 1921. Cabe agregar que el Gobierno belga invirtió sumas considerables en las zonas arrendadas. En vísperas de la independencia, el Gobierno de Tanganyika informó al Reino Unido que se proponía dar por nulos ambos acuerdos y tomar nuevamente posesión de las zonas. El Gobierno británico respondió que no compartía el parecer de que los Acuerdos fueran nulos, pero que, una vez declarada la independencia, no serían asunto suyo las consecuencias internacionales de las opiniones de Tanganyika. El Gobierno británico informó asimismo a Bélgica y a los Gobiernos del Zaire [Congo (Leopoldville)] y de Rwanda y Burundi sobre la declaración de Tanganyika y su propia respuesta [202]. En la Asamblea Nacional, el Primer Ministro Nyerere explicó [203] que, a juicio de Tanganyika: « El arrendamiento a perpetuidad de terrenos situados en territorio de Tanganyika no es compatible con la soberanía de Tanganyika, ya que ha sido efectuado por una autoridad cuyos propios derechos sobre Tanganyika eran de duración limitada. » Tras subrayar el carácter limitado de un mandato o de una administración fiduciaria, el Primer Ministro agregó: « Es, pues, evidente, que, al pretender vincular a perpetuidad territorios de Tanganyika, el Reino Unido trató de hacer algo que excedía de sus facultades. » Cuando, en 1962, Tanganyika notificó su petición de que fueran evacuadas las zonas, el Zaire [Congo (Leopoldville)], Rwanda y Burundi, todos los cuales habían alcanzado ya la independencia, se opusieron, alegando que se habían sucedido en los derechos de Bélgica derivados de los Acuerdos. Tanganyika propuso entonces que se negociaran nuevos acuerdos para la utilización de las instalaciones portuarias, a lo que asintieron los otros tres Estados sucesores; pero parece que no se ha celebrado todavía ningún nuevo acuerdo y que *de facto* las instalaciones portuarias continúan siendo explotadas como antes.

24) Evidentemente, no se puede rechazar a la ligera el argumento aducido por Tanganyika respecto del carácter limitado de la competencia de una Potencia administradora. Sin que ello signifique pronunciarse sobre los fundamentos de las posiciones adoptadas por los distintos Estados interesados en el asunto, basta subrayar aquí que Tanganyika no se basó en el principio de la « tabla rasa » al pedir su liberación de los Acuerdos de Belbases. Por el contrario, al basar su reivindicación específicamente en el carácter limitado de la competencia de una Potencia administradora para obligar a un territorio bajo mandato o en fideicomiso, parecer haber reconocido implícitamente que las disposiciones de los acuerdos sobre las Zonas Francas portuarias y el tránsito eran tales que habrían sido obligatorias en otro caso para un Estado sucesor.

25) En todo caso, en el contexto de las bases militares, los Estados Unidos de América parecen haber reconocido en relación con las que les cedió el Reino Unido en las Antillas en 1941, la pertinencia del carácter limitado de la competencia de una Potencia administradora, y ello en lo que respecta a la competencia limitada de una Potencia administradora *colonial*. En el Acuerdo se estipulaba que las bases se arrendaban a los Estados Unidos durante 99 años. Pero, al acercarse los territorios de las Antillas británicas a la independencia, los Estados Unidos opinaron que no podían, sin exponerse a ser objeto de críticas, insistir en que las restricciones impuestas al territorio de las Antillas cuando tenía un estatuto colonial seguirían obligando a las Indias Occidentales después de la independencia [204]. Por su parte, las Indias Occidentales afirmaron que «al obtener la independencia debían tener derecho a establecer sus propias alianzas en general y a determinar por sí mismas qué bases militares se autorizarían en su territorio y quién controlaría esas bases»[205]. En resumen, ambas partes reconocieron que el futuro de las bases debía ser objeto de un acuerdo entre los Estados Unidos y las Indias Occidentales de reciente independencia. En este caso, se observará que había dos elementos: *a*) la concesión durante la existencia de un estatuto colonial, y *b*) el carácter personal y político de los acuerdos militares. Un caso análogo es el del Tratado franco-norteamericano de 1950 por el que se cedió una base militar a los Estados Unidos en Marruecos antes de la terminación del protectorado. En tal caso, completamente aparte del carácter militar del Acuerdo, Marruecos alegó que éste lo había celebrado la Potencia protectora sin consultar al Estado protegido y no podía seguir teniendo fuerza obligatoria para él al recuperar su independencia [206].

26) Se suele considerar que los tratados relativos al aprovechamiento de las aguas de los ríos o a la navegación fluvial pueden incluirse en la categoría de tratados territoriales. Entre los precedentes más antiguos que se citan figura el derecho de navegación en el Misisipí reconocido a Gran Bretaña por Francia en el Tratado de París de 1763, derecho que, cuando Luisiana fue cedida a España, esta última admitió que seguía en vigor [207]. Tam-

[202] Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 187 y 188.

[203] Véase « Treaties and succession of States and governments in Tanzania », en Nigerian Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems: Proceedings*, Carnegie Endowment for International Peace, 1967, párr. 119.

[204] Véase A. J. Esgain, « Military servitudes and the new nations », en W. V. O'Brien, ed., *The New Nations in International Law and Diplomacy (The Yearbook of World Polity*, vol. III), Nueva York, Praeger, 1965, pág. 78.

[205] *Ibid.*, pág. 79.

[206] *Ibid.*, págs. 72 a 76.

[207] Otro precedente antiguo que se cita es la concesión de derechos de navegación a Gran Bretaña por Rusia en el Tratado de 1825

bién se citan las disposiciones del Tratado de Erzerum, celebrado en 1847 entre Turquía y Persia, relativas a Shatt-el-Arab. Es cierto que Persia impugnó la validez del Tratado. Pero, en cuanto a la sucesión del Irak al derecho de Turquía en virtud del Tratado, no parece que se opusiera ninguna objeción. Un precedente moderno lo constituyen los derechos de navegación de Tailandia en el río Mekong, concedidos por antiguos tratados y confirmados en un tratado franco-siamés de 1926. En relación con las disposiciones para la independencia de Camboya, Laos y Viet-Nam, estos países y Francia reconocieron que permanecerían en vigor los derechos de navegación de Tailandia.

27) En cuanto a los derechos de utilización de aguas, un precedente moderno importante lo constituye el Acuerdo de 1929 sobre las aguas del Nilo, celebrado entre Gran Bretaña y Egipto, en el que se estipula, entre otras cosas, lo siguiente:

> A menos que el Gobierno egipcio haya dado su asentimiento previo, no se podrá tomar ninguna medida ni construir ninguna obra para el riego o producción de energía eléctrica en el Nilo, en sus afluentes o en los lagos que lo alimentan *si esas corrientes de agua o lagos están situados en el Sudán o en otros países bajo administración británica** y si esas medidas u obras pueden perjudicar los intereses de Egipto, bien disminuyendo el caudal de agua que lleva a Egipto, bien modificando la fecha de llegada de las aguas, bien reduciendo su nivel [208].

Esta disposición surtió el efecto de conceder prioridad a la utilización por Egipto de las aguas del Nilo en la medida en que se aprovechaban en la fecha del Acuerdo. Además, a la sazón no sólo el Sudán, sino también Tanganyika, Kenia y Uganda, todos ellos territorios ribereños en la cuenca del Nilo, estaban bajo administración británica. Al hacerse independiente, el Sudán, aunque no impugnó los derechos establecidos de Egipto como usuario, se negó a aceptar las obligaciones del Acuerdo de 1929 respecto al futuro aprovechamiento de las aguas del Nilo. Tanganyika, después de independizarse, se negó a considerarse obligada en modo alguno por el Acuerdo sobre las aguas del Nilo. Adoptó el punto de vista de que un acuerdo que pretendía obligar perpetuamente a Tanganyika a obtener el consentimiento previo del Gobierno egipcio para comprender obras de riego o de aprovechamiento de energía hidroeléctrica u otras medidas análogas en el lago Victoria o en su cuenca era incompatible con su condición de Estado independiente y soberano. Al mismo tiempo, indicó que estaba dispuesta a iniciar negociaciones con los otros gobiernos interesados para la regulación y división equitativa de la utilización de las aguas del Nilo. Por su parte, la República Arabe Unida, en respuesta a Tanganyika, afirmó que mientras no se celebre otro acuerdo, el Acuerdo de 1929 sobre las aguas del Nilo, que ha regulado hasta ahora la utilización de las aguas del Nilo, sigue siendo válido y aplicable. También en este caso existe la complicación de que el tratado haya sido celebrado por una Potencia administradora, cuya competencia para comprometer a un territorio dependiente en materia de obligaciones territoriales es impugnada posteriormente al independizarse el territorio.

28) Complicaciones análogas oscurecen otro precedente moderno: los derechos de Siria a utilizar las aguas del río Jordán. Al establecerse los mandatos de Palestina y Siria después de la primera guerra mundial, Gran Bretaña y Francia celebraron una serie de acuerdos relativos al régimen de fronteras entre los territorios bajo mandato, acuerdos que preveían el aprovechamiento de las aguas del Jordán. Un acuerdo de 1923 preveía la igualdad de derechos de navegación y pesca [209], mientras que un nuevo Acuerdo de 1926 estipulaba que « permanecerán como en el presente todos los derechos que tengan su origen en las leyes y costumbres locales respecto de la utilización de las aguas, ríos, canales y lagos para fines de riego o suministro de agua para los habitantes »[210]. Estas disposiciones se confirmaron en un acuerdo ulterior. Después de la independencia, Israel emprendió un proyecto de aprovechamiento de energía hidroeléctrica que Siria consideró incompatible con el régimen establecido por los tratados antes mencionados. En los debates del Consejo de Seguridad, Siria afirmó que tenía derechos adquiridos sobre las aguas del Jordán en virtud de los tratados franco-británicos, mientras que Israel negó que le afectasen en modo alguno los tratados celebrados por el Reino Unido. En efecto, Israel niega ser en modo alguno un Estado sucesor de hecho o de derecho.

29) En las obras de los juristas se citan otros ejemplos de tratados bilaterales de carácter territorial, pero no parecen arrojar mayor luz sobre el régimen de la sucesión en materia de tratados [211]. Sin embargo, cabe mencionar otra categoría de tratados bilaterales, que a veces se califican de tratados « dispositivos » o « reales », es decir, tratados que confieren derechos específicos de carácter de derecho privado a los nacionales de determinado Estado extranjero, como, por ejemplo, el derecho a poseer tierras. En otra época, a veces se había considerado que esos tratados eran de carácter dispositivo a los fines de las normas que rigen el efecto de la guerra sobre los tratados [212]. Sin entrar en la cuestión de determinar si tal calificación de esos tratados es válida en ese contexto, no parece que haya testimonios suficientes para que puedan considerarse como tratados de carácter dispositivo o territorial según el derecho que rige la sucesión de Estados en materia de tratados.

30) Quedan, sin embargo, los tratados de carácter territorial que examinó la Comisión en 1964, en su 16.º período de sesiones, bajo la amplia designación de « tratados que prevén regímenes objetivos », durante sus trabajos sobre el derecho general de los tratados. El examen de esos tratados efectuado por la Comisión y por el Relator Especial desde el punto de vista de sus efectos sobre

relativo a la frontera entre el Canadá y Alaska, pero este precedente no está muy claro.

[208] Naciones Unidas, *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the utilization of International Rivers for other Purposes than Navigation* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.V.4), pág. 101; véase también el documento A/5409 [se publicará en *Anuario ... 1974*, vol. II (segunda parte)], párrs. 100 a 107.

[209] Véase Naciones Unidas, *Legislative Texts and Treaty Provisions... (op. cit.)*, págs. 287 y 288.

[210] *Ibid.*, pág. 288.

[211] Por ejemplo, ciertos arreglos de fronteras de Finlandia, la desmilitarización de Hünningen, los arriendos del Congo, etc.

[212] Véase el proyecto de convención sobre el derecho de los tratados en Harvard Law School, *Research in International Law: III. Law of Treaties*, Suplemento a *American Journal of International Law*, Wáshington (D. C.), vol. 29, N.º 4, octubre 1935.

terceros Estados figura en la documentación del 16.º período de sesiones de la Comisión [213]. La característica de esos tratados es que vinculan obligaciones a un territorio, río, canal, etc., determinado en beneficio de un grupo de Estados (por ejemplo, Estados ribereños de un río determinado) o de todos los Estados en general. Figuran entre ellos los tratados de neutralización o desmilitarización de un territorio determinado, los tratados que establecen la libertad de navegación en ríos o vías navegables internacionales, los tratados para el uso equitativo de los recursos acuáticos de una cuenca hidrográfica internacional y otros tratados por el estilo. La Comisión, en su labor sobre el derecho de los tratados, no consideró que los tratados de ese carácter surtían el efecto de establecer, de por sí, un régimen objetivo que fuera obligatorio para la soberanía territorial y que confiriera derechos contractuales a los Estados que no fueran partes en el mismo. Si bien reconoció que un tratado de tal naturaleza podía traducirse en un régimen objetivo, estimó que este régimen objetivo era más bien resultado de la ejecución del tratado, y de la incorporación a éste de una costumbre internacional. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados adoptó el mismo punto de vista en la materia y la Convención de Viena no exceptúa los tratados destinados a crear regímenes objetivos de las normas generales que formula acerca de los efectos de los tratados sobre terceros Estados. En el contexto actual, si se produce una sucesión de Estados respecto del territorio afectado por un tratado destinado a crear un régimen objetivo, el Estado sucesor no es propiamente hablando un « tercer Estado » en relación con el tratado. Debido al nexo jurídico existente entre el tratado y el territorio antes de la fecha de la sucesión de Estados, el Estado sucesor no puede invocar sencillamente el artículo 35 de la Convención de Viena conforme al cual un tratado no puede imponer obligaciones a un tercer Estado sin su consentimiento. También entran en juego las normas relativas a la sucesión en materia de tratados. Conforme a estas normas, hay casos en los que el tratado destinado a establecer un régimen objetivo no tiene fuerza obligatoria para un Estado sucesor, a menos que se considere que tal tratado queda comprendido en el ámbito de una norma especial en ese sentido. De un modo análogo, si la sucesión de Estados se produce en relación con un Estado que es beneficiario de un tratado que establece un régimen objetivo, de conformidad con el derecho general de los tratados y el derecho de sucesión, el Estado sucesor no podrá reivindicar siempre los derechos de que gozaba su Estado predecesor, a menos que se considere que el tratado queda comprendido en una norma especial. La existencia de tal norma especial queda demostrada, a juicio de la Comisión, por una serie de precedentes de peso.

31) Ya se han mencionado dos precedentes importantes [214] al examinar los pronunciamientos que sobre los tratados de carácter territorial se encuentran en las decisiones de los tribunales internacionales. Se trata de los asuntos de las *Zonas Francas* y las *Islas Aland*, en los que el tribunal consideró que el Estado sucesor estaba obligado por un régimen convencional de carácter territorial establecido como parte de una « solución europea ». Un asunto anterior en el que estaba en juego el mismo elemento de un tratado celebrado en interés general fue el de la situación de Bélgica, después de su separación de los Países Bajos, en lo referente a las obligaciones contraídas por este último país en virtud de los Acuerdos de Paz concertados en el Congreso de Viena respecto de las fortalezas situadas en la frontera franco-neerlandesa. Las cuatro Potencias (Gran Bretaña, Austria, Prusia y Rusia) adoptaron al parecer la posición de que no podían admitir que la separación de Bélgica y Holanda haya ocasionado cambio alguno con respecto a los intereses que regían esos Acuerdos y consideran que el Rey de los belgas está, con respecto a esas fortalezas y en relación con las cuatro Potencias, en la misma situación y ligado por las mismas obligaciones que el Rey de los Países Bajos antes de la revolución. Aunque Bélgica no aceptó que se la pudiese considerar obligada por un tratado en el que no había participado, parece haber reconocido en un tratado ulterior que estaba en la misma situación que los Países Bajos respecto de algunas fortalezas fronterizas. Otro caso de este tipo es el artículo XCII del Acta Final del Congreso de Viena [215] que preveía la neutralización de Chablais y Faucigny, a la sazón bajo la soberanía de Cerdeña. Las disposiciones de tal artículo se referían a la neutralización de Suiza que había acordado el Congreso, y Suiza las aceptó en una declaración formulada en 1815. En 1860, cuando Cerdeña cedió a Niza y Saboya a Francia, tanto Francia como Cerdeña reconocieron que esta última sólo podía traspasar a Francia lo que poseía, y que Francia recibiría el territorio con la obligación de respetar las disposiciones de neutralización. Por su parte, Francia subrayó que estas disposiciones habían formado parte de un acuerdo realizado en beneficio de los intereses generales de Europa. Las disposiciones se mantuvieron en vigor hasta que fueron derogadas por un acuerdo entre Suiza y Francia celebrado después de la primera guerra mundial con el asentimiento de las Potencias Aliadas y Asociadas, que se hizo constar en el artículo 435 del Tratado de Versalles [216]. Cabe señalar que la propia Francia había participado en los acuerdos concertados en el Congreso de Viena de modo que se le podía objetar que no estaba en la situación de un Estado meramente sucesor. Aun así, su obligación de respetar las disposiciones de neutralización parece haberse analizado simplemente sobre la base de que, como sucesora de Cerdeña sólo podía recibir el territorio con sujeción a esas disposiciones.

32) El concepto de los acuerdos internacionales se menciona también en relación con los regímenes de los ríos y canales internacionales. Por ejemplo, el Acta General de Berlín de 1885 estableció los regímenes de libre navegación de los ríos Congo y Níger, y en el primer caso se consideró que el régimen obligaba a Bélgica cuando el Congo pasó bajo su soberanía por cesión. En el Tratado de Saint-Germain-en-Laye (1919), sólo algunos de los

[213] Véase *Anuario ... 1964*, vol. I, págs. 101 y ss., sesiones 738.ª a 740.ª; *ibid.*, vol. II, págs. 25 a 32, documento A/CN.4/167 y Add.1 a 3, comentario al artículo 63; e *ibid.*, vol. II, págs. 178 y 179, documento A/5809, cap. II, secc. B, comentario al artículo 62.

[214] Véanse párrs. 3 a 5 *supra*.

[215] Véase G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1887, t. II. (1814-1815), pág. 421.

[216] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3.ª serie, t. XI, pág. 663.

signatarios del Acta de 1885 abrogaron esta última entre sí, sustituyéndola por un régimen preferencial y ello se planteó ante la Corte Permanente de Justicia Internacional en el *Asunto Oscar Chinn*. En este asunto, la Corte parece haber dado por supuesta la sucesión de Bélgica en las obligaciones del Acta de 1885. Mientras tanto, los diversos territorios ribereños de los dos ríos se habían convertido en Estados independientes, con lo que se planteaba el problema de su situación respecto del Acta de Berlín y del Tratado de Saint-Germain. Por lo que respecta al Congo, el problema se ha puesto de manifiesto en el GATT y también en relación con los acuerdos de asociación con la CEE. Aunque es posible que los Estados interesados hayan modificado la política adoptada respecto de la continuación del régimen anterior, parecen haber tomado la actitud general de que su emancipación supone la caducidad del Tratado de Saint-Germain y del Acta de Berlín. Por lo que respecta al Níger, los nuevos Estados independientes ribereños sustituyeron en 1963 el Acta de Berlín y el Tratado de Saint-Germain por una nueva convención. Las partes en esta convención « abrogaron » entre sí los instrumentos anteriores y en las negociaciones que precedieron a la celebración de la convención parece que hubo discrepancias sobre la necesidad de la abrogación. Pero las dudas al respecto se expresaron sobre la base de un cambio fundamental en las circunstancias y no de la no sucesión [217].

33) En el Acta Final del Congreso de Viena se estableció una Comisión para el Rhin, cuyo régimen se elaboró en 1868 por la Convención de Mannheim, y aunque, después de la primera guerra mundial, el Tratado de Versalles reorganizó la Comisión, mantuvo en vigor el régimen de esa Convención de Mannheim. En cuanto a los casos de sucesión, parece que, en relación con la composición de la Comisión, se aplicaron las normas de sucesión cuando se produjeron cambios de soberanía, aunque tal aplicación quizás no se hizo basándose en ninguna teoría específica de sucesión en los regímenes internacionales o en los tratados territoriales.

34) También se ha planteado la cuestión de la sucesión de Estados en relación con la Convención del canal de Suez de 1888. La Convención estableció el derecho de libre paso por el canal y, ya sea en virtud del tratado o del régimen consuetudinario a que dio lugar, se reconoció que ese derecho podía exigirse a los no signatarios tanto como a los signatarios. Por consiguiente, aunque muchos Estados de reciente independencia han surgido de partes en la Convención, el derecho de los mismos a ser considerados como Estados sucesores no se consideró que tenía importancia con respecto a la utilización del canal. Sin embargo, en 1956, ese derecho adquirió una importancia momentánea en relación con la segunda Conferencia sobre el Canal de Suez, celebrada en Londres. En ella se afirmó que varios Estados que no estaban presentes debían haber sido invitados a la Conferencia, y se dijo, entre otras cosas, que algunos de esos Estados tenían derecho a estar presentes en su calidad de Estados sucesores de algunas de las partes en la Convención [218]. No se insistió en que se adoptase una decisión sobre este asunto, y del incidente cabe decir a lo sumo que constituye una indicación en favor de la sucesión en el caso de un acuerdo internacional de este tipo.

35) Quizá se podrían examinar algunos precedentes más de un tipo u otro, pero es dudoso que aclaren más la difícil cuestión de los tratados territoriales. En los precedentes y en las opiniones de los autores hay testimonios de peso en favor de la tesis de que ciertos tratados atribuyen a un territorio un régimen que conserva su carácter obligatorio al pasar ese territorio a un Estado sucesor. No es raro que entren en juego otros elementos, por ejemplo, cuando se alega un cambio fundamental en las circunstancias o la competencia limitada del Estado predecesor, y el Estado sucesor reclama efectivamente verse exento de la obligación de respetar el régimen. Sin embargo, hay indicaciones persistentes de la aceptación general de ese principio. Al mismo tiempo, ni los precedentes ni la doctrina dan una orientación clara de los criterios para determinar cuándo es aplicable. Los testimonios, no indican, sin embargo, que esta categoría de tratados deba abarcar una gama muy amplia de los llamados tratados territoriales. Por el contrario, tal categoría parece limitarse a los casos en que un Estado cede mediante tratado un derecho a usar un territorio, o a restringir su propio uso de tal territorio, derecho que se vincula a un territorio de un Estado extranjero o que se establece en beneficio de un grupo de Estados o de todos los Estados en general. Ha de haber algo, en suma, que tenga el carácter de un régimen territorial.

36) En todo caso, al igual que cuando se trata de fronteras y de regímenes de fronteras, se plantea aquí el problema de determinar si hay sucesión en el tratado como tal o si no ocurre más bien que el régimen establecido por los efectos dispositivos del tratado se ve afectado por el hecho de una sucesión de Estados. Los testimonios pueden quizá sugerir uno u otro punto de vista. Pero la Comisión, en 1972, estimó que, al formular la regla relativa al efecto de una sucesión de Estados en los regímenes objetivos establecidos por un tratado, debía adoptar el mismo punto de vista que en el caso de regímenes de frontera y otros regímenes de carácter territorial establecidos por un tratado. En otras palabras, la regla debía referirse a la situación jurídica, al régimen resultante de los efectos dispositivos del tratado más bien que a la sucesión en el tratado. Además, en el caso de regímenes objetivos, consideró que este modo de proceder estaba también claramente indicado en las decisiones que, al codificar el derecho general de los tratados, habían adoptado la Comisión de Derecho Internacional y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados en relación con los tratados que preveían dichos regímenes.

37) En consecuencia, el artículo 30 del proyecto de 1972, al igual que el artículo 29 del mismo proyecto, enuncia el derecho relativo a otras formas de regímenes territoriales sencillamente en función del modo en que una sucesión de Estados afecta —o, mejor dicho, no afecta— al régimen de que se trata. La dificultad estribaba en encontrar términos que definieran y limitaran adecuadamente las condiciones en que el artículo se aplica. El artículo estaba dividido en dos párrafos que

[217] Véase *American Journal of International Law*, Wáshington (D. C.), vol. 57, N.º 4 (octubre de 1963), págs. 879 y 880.

[218] Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 157 y 158.

regulaban, respectivamente, los regímenes territoriales establecidos en beneficio de un territorio determinado de otro Estado (párr. 1), y los regímenes territoriales establecidos en beneficio de un grupo de Estados o de todos los Estados (párr. 2).

38) El *apartado* a *del párrafo* 1 del artículo 30 del proyecto de 1972 preveía que una sucesión de Estados no afectaría de por sí a « las obligaciones relativas al uso de un *territorio determinado**, o a restricciones en su uso, establecidas por un tratado *expresamente** en beneficio de un *territorio determinado** de un Estado extranjero *y que se consideren vinculadas a los territorios de que se trate** ». Correlativamente, el *apartado* b *del párrafo 1* disponía que una sucesión de Estados no afectaría a « los derechos establecidos por un tratado *expresamente** en beneficio de un *territorio determinado** y relativos al uso, o a restricciones en el uso, de un *territorio determinado de un Estado extranjero y que se consideren vinculados a los territorios de que se trate** ». La Comisión consideró que, en el caso de estos regímenes territoriales, las obligaciones y los derechos debían estar vinculados a un territorio determinado más bien que al Estado que soporta la carga como tal o al Estado beneficiario como tal. Al agregar las palabras « y que se consideran vinculadas a los territorios de que se trate », la Comisión no sólo tuvo por objeto poner de relieve este aspecto de la cuestión, sino indicar además la pertinencia del elemento dispositivo, es decir, el establecimiento del régimen mediante la ejecución del tratado.

39) El *párrafo 2* contenía disposiciones similares para regímenes objetivos, excepto que en este caso el requisito de la vinculación de un *territorio determinado* se aplicaba solamente al territorio sobre el cual recaía la *obligación*; no se exige que los derechos establecidos por el tratado estén vinculados a un territorio o a unos territorios determinados en vista de que el carácter especial del régimen con respecto al *derecho* establecido por el tratado estriba en su creación en interés de un *grupo* de Estados o de *todos* los Estados, y no en interés de un territorio o unos territorios determinados.

40) Para los efectos del artículo 30 de 1972, el término « territorio » indicaba cualquier parte del espacio terrestre, acuático o aéreo de un Estado. La Comisión estimó, sin embargo, que por ser éste el significado natural del término en el presente contexto, no era necesario definirlo en el artículo.

Nuevo examen en el 26.º período de sesiones

41) Los párrafos 1 a 40 *supra* reproducen con pequeñas modificaciones el comentario a los artículos 29 y 30 del proyecto de 1972 que figura en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 24.º período de sesiones. Los cambios están destinados a tener en cuenta las observaciones de los gobiernos así como otras observaciones que se formularon durante el examen de los artículos en el actual período de sesiones. Se ha adoptado esta forma de presentación para indicar claramente la base sobre la cual se aprobó inicialmente el proyecto de artículos y las razones de las decisiones tomadas por la Comisión en su actual período de sesiones.

42) Los artículos 29 y 30 del proyecto de 1972 han suscitado más observaciones de delegaciones y gobiernos que cualquier otra disposición del proyecto de artículos, a excepción quizá del principio de la « tabla rasa » que se formula en los artículos 15, 16 y 17. Una gran mayoría de los que han hecho observaciones se han mostrado favorables a la inclusión de los artículos 29 y 30 del proyecto de 1972 y, en términos generales, a la forma en que habían sido redactados. Sin embargo, algunas observaciones han manifestado una oposición resuelta a la inclusión de tales artículos, por lo menos en una forma que fuese semejante a la del proyecto de 1972.

43) Durante la segunda lectura del proyecto de artículos en su actual período de sesiones, la Comisión volvió a examinar detenida y cuidadosamente los artículos 29 y 30 del proyecto de 1972, a la luz de las observaciones formuladas por las delegaciones y los gobiernos. En conjunto, el debate confirmó la justificación de los artículos que aparece en el comentario de 1972 y la necesidad de su inclusión, teniendo en cuenta otras disposiciones del proyecto, como los artículos 14 y 15. La mayor parte de los miembros de la Comisión se mostraron partidarios de que se mantuvieran los artículos en la forma que aparecían en el proyecto de 1972. Sin embargo, algunos miembros manifiestaron dudas y uno insistió en que se suprimieran los artículos porque, a su juicio, no estaban bien fundados y podían prejuzgar la cuestión de un litigio de fronteras cuando una de las partes impugnara el tratado por el cual se había establecido la frontera. Otros miembros, en cambio, sostuvieron, no menos vigorosamente, que los artículos deberían mantenerse.

44) Entre los principales argumentos aducidos en contra de los artículos en las observaciones de los gobiernos figura, en primer lugar, que son contrarios al principio de la libre determinación y, en segundo lugar, que serían perjudiciales para la posición, en particular de los Estados de reciente independencia, que impugnaban una frontera fundándose en que había sido establecida por un tratado inválido. La mayoría de los miembros, sin embargo, opinaron que el proyecto de artículos era compatible con el principio de la libre determinación, así como con el principio de la igualdad soberana de los Estados, y que nada de lo dispuesto en los artículos impediría el ejercicio de la libre determinación en su caso. Manifestaron también la opinión de que los artículos, tal como estaban redactados, se limitaban a la cuestión de los efectos de una sucesión de Estados en cuanto tales respecto de la frontera, o del régimen de una frontera u otro régimen territorial establecidos por el tratado, y no afectaban en modo alguno a la validez del tratado mismo, ni tampoco a cualquier otro motivo que pudiera alegarse para impugnar la frontera o el régimen. Los pareceres así expresados no bastaron a desvanecer los temores de algunos miembros en cuanto a los efectos perjudiciales de los artículos. No se estimaron suficientes, para desvanecerlos, ni la forma negativa de los artículos ni las explicaciones que se daban en el comentario. En consecuencia, la Comisión consideró la posibilidad de incluir en el proyecto de artículos una disposición explícita. Se sugirió que se añadiera para ello una cláusula apropiada en el artículo 11 o en el 12, pero, tras un prolongado debate, la Comisión llegó a la conclusión de que sería preferible formular un artículo separado.

45) La Comisión consideró si debería incluir una norma en el sentido de que « Nada de lo dispuesto en el ar-

tículo 11 o en el artículo 12 se entenderá en modo alguno en perjuicio de una cuestión relativa a la validez de un tratado ». Sin embargo, algunos miembros se opusieron a este texto porque, a su juicio, suponía que cualquier artículo, excepto los artículos 11 ó 12, podía prejuzgar cuestiones relativas a la validez de tratados. La Comisión, por tanto, decidió añadir un artículo de este tipo pero sin referirse a ninguna disposición concreta del proyecto. En tal situación, la Comisión decidió incluir un artículo formulado en términos generales que es ahora el artículo 13. No obstante, en vista de que el nuevo artículo tendrá carácter general, y de que los artículos 11 y 12 son necesarios como resultado de otros artículos del proyecto, la Comisión convino en incluir estos tres artículos en la parte I del proyecto, titulada « Disposiciones generales ».

46) Sobre la base de este acuerdo, se aprobaron con pequeñas modificaciones los artículos 11 y 12. El único cambio introducido en el artículo 11 [219] consistió en sustituir, en el texto inglés, la palabra « shall » por « does » en la frase de introducción. Se pensó que la palabra « does » se hallaba más en consonancia con la declaración de un principio establecido que la forma imperativa implícita en «shall». La Comisión, sin embargo, examinó también si cabía mejorar el texto del apartado *b*. En particular, consideró si se podían sustituir las palabras « y que se refieran al régimen de una frontera » por « y que formen parte del régimen de una frontera ». Finalmente, la Comisión desechó las palabras « y que formen parte de » porque en la práctica sería muy difícil determinar qué es lo que forma parte o lo que no forma parte del régimen de una frontera.

47) Como en el artículo 11, y por las mismas razones, la Comisión sustituyó la palabra « shall » por « does » en la introducción del párrafo 1 y del párrafo 2 del artículo 12 [220]. La Comisión suprimió también la palabra « expresamente » en cada uno de los apartados de los párrafos 1 y 2 porque no parecían aclarar ni añadir nada nuevo al texto. En el apartado *a* del párrafo 1, la Comisión sustituyó las palabras « relativas al uso de un territorio determinado » por « relativas al uso de cualquier territorio » y « en beneficio de un territorio determinado de un Estado extranjero » por « en beneficio de cualquier territorio de un Estado extranjero ». La Comisión estimó que la expresión « de un territorio determinado » podía restringir indebidamente los efectos del artículo y quizá excluir, por ejemplo, los derechos de tránsito que no podían considerarse como otorgados en beneficio de un territorio « determinado ». Los mismos cambios se introdujeron en el apartado *b* del párrafo 1 y en el párrafo 2.

48) Teniendo en cuenta las observaciones de un gobierno, la Comisión estudió en particular si cabía redactar el artículo 12 para que estipulara directamente las obligaciones o derechos establecidos en beneficio de los habitantes de un territorio. En general, la Comisión estimó que esto no era factible ni necesario. Si bien los derechos pertenecientes a un territorio han de beneficiar en definitiva a los habitantes, la Comisión no consideró oportuno incluir una disposición expresa relativa a los habitantes porque ello podría interpretarse en el sentido de que la Comisión adoptaba un punto de vista en cuanto a la posición de los individuos en derecho internacional.

49) En vista de las observaciones de un gobierno, la Comisión consideró también de nuevo si debía incluir una definición del término « territorio » a los efectos del artículo 12, pero confirmó su decisión de 1972 ya mencionada [221].

Artículo 13 [222]. — *Cuestiones relativas a la validez de un tratado*

Nada de lo dispuesto en los presentes artículos se entenderá en modo alguno en perjuicio de ninguna cuestión relativa a la validez de un tratado.

Comentario

1) La Comisión decidió incluir en el proyecto el artículo 13 por las razones antes expuestas en el comentario a los artículos 11 y 12 [223]. Se pretende evitar que los efectos de una sucesión de Estados, a la que se refiere el presente proyecto de artículos, puedan en modo alguno prejuzgar una cuestión relativa a la validez de un tratado. Aun cuando el artículo se presentó haciendo especial referencia a los artículos 11 y 12, se formuló en términos generales, según se explica en el comentario a los artículos 11 y 12. Por consiguiente, se ha incluido en la parte I (Disposiciones generales), junto con los artículos 11 y 12.

2) El artículo 13 prevé que *nada* de lo dispuesto en los presentes artículos se entenderá en modo alguno *en perjuicio* de *ninguna cuestión* relativa a la *validez* de un tratado.

PARTE II

SUCESIÓN RESPECTO DE UNA PARTE DE TERRITORIO

Artículo 14 [224]. — *Sucesión respecto de una parte de territorio*

Cuando una parte del territorio de un Estado, o cuando cualquier territorio que no forme parte del territorio de un Estado, de cuyas relaciones internacionales sea responsable ese Estado, pase a ser parte del territorio de otro Estado:

***a)* los tratados del Estado predecesor dejarán de estar en vigor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados desde la fecha de la sucesión de Estados; y**

***b)* los tratados del Estado sucesor estarán en vigor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados desde la fecha de la sucesión de Estados, a menos que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado a ese territorio sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.**

[219] En cuanto a los efectos del artículo 11 tal como se redactó en 1972, véase párr. 20 *supra*.

[220] En cuanto a los efectos del artículo 12, tal como se redactó en 1972, véase párrs. 38 y 39 *supra*.

[221] Véase párr. 40 *supra*.

[222] Nuevo artículo.

[223] Véanse párrs. 43 a 45 del comentario a los artículos 11 y 12.

[224] Artículo 10 del proyecto de 1972.

Comentario

1) Este artículo se refiere a la aplicación de una norma, llamada con frecuencia en la doctrina norma de « la movilidad del ámbito territorial del tratado », que se aplica a los casos en que un territorio que no es un Estado experimenta un cambio de soberanía y el Estado sucesor es un Estado ya existente. El artículo se refiere, pues, a casos que no implican una unión de Estados, o la fusión de un Estado con otro, y que tampoco implican el nacimiento de un nuevo Estado independiente. El principio de la movilidad del ámbito territorial del tratado se aplica en mayor o menor medida en algunos otros contextos. Pero en esos otros contextos se aplica junto con otras normas, mientras en los casos comprendidos en el presente artículo —la simple adición de una porción de territorio a un Estado existente— la norma de la movilidad del ámbito territorial del tratado aparece en su forma pura. Aunque, en cierto modo, esa norma es un elemento básico de gran parte del derecho de la sucesión de Estados en materia de tratados, el caso que se examina constituye una categoría particular de sucesión de Estados, que la Comisión estimó que debería figurar en una parte distinta. Habida cuenta de su pertinencia en otros contextos, la Comisión decidió incluirla en la parte II del proyecto, inmediatamente después de las disposiciones generales de la parte I.

2) En suma, la norma de la movilidad del ámbito territorial del tratado establece que un territorio, cuando experimenta un cambio de soberanía, sale automáticamente del régimen de tratados del Estado predecesor para entrar en el régimen de tratados del Estados sucesor. Así pues, tiene dos aspectos, uno positivo y otro negativo. El aspecto positivo es que los tratados celebrados por el Estado sucesor comienzan automáticamente a aplicarse al territorio en cuestión a partir de la fecha de la sucesión. El aspecto negativo es que los tratados del Estado predecesor, a su vez, dejan automáticamente de aplicarse a dicho territorio a partir de esa fecha.

3) Puede parecer a primera vista que dicha norma, puesto que prevé la simple sustitución de un régimen de tratados por otro, no entraña sucesión alguna de Estados en materia de tratados. Sin embargo, los casos comprendidos en la norma implican una « sucesión de Estados » en el sentido en que se utiliza este concepto en el proyecto de artículos que se examina, es decir, la sustitución de un Estado por otro en la soberanía o en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio. Más aún, la norma está muy arraigada en la práctica de los Estados y suele ser incluida por los autores entre los casos de sucesión de Estados. En cuanto a la justificación de la norma, basta con remitirse al principio enunciado en el artículo 29 de la Convención de Viena, con arreglo al cual un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que conste una intención diferente. Esto significa en general que, en cualquier momento dado, un Estado estará obligado por un tratado respecto de cualquier territorio del que sea soberano, pero, a la inversa, no estará obligado respecto de un territorio que ya no posee.

4) Cuando fue constituida Yugoslavia después de la primera guerra mundial, se consideró que los tratados que había celebrado Servia se habían hecho aplicables a todo el territorio yugoslavo. Aunque algunos dudaron de que fuese correcto considerar a Yugoslavia como una Servia de mayor extensión territorial en lugar de como un nuevo Estado, en la práctica de los Estados se estimó que los tratados celebrados por Servia debían ser considerados como aplicables *ipso facto* a toda Yugoslavia. Así parece desprenderse del artículo 12 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye en lo que respecta a todos los tratados celebrados entre Servia y las principales Potencias Aliadas y Asociadas [225]. Ulteriormente, los Estados adoptaron la posición de que los tratados que habían celebrado con Servia continuaban siendo aplicables a la totalidad de Yugoslavia [226], en tanto que varias Potencias neutrales, entre ellas Dinamarca, España, los Países Bajos, Suecia y Suiza, también reconocieron la continuidad de la aplicación de los tratados celebrados por Servia y su extensión a Yugoslavia. La posición de los Estados Unidos quedó aclarada particularmente por un memorando presentado por el Departamento de Estado con carácter de *amicus curiae* en el *Asunto Ivancevic contra Artukovic* [227].

5) Entre los ejemplos más recientes de la aplicación de esta norma cabe mencionar la extensión de los tratados celebrados por el Canadá a Terranova al unirse este territorio al Canadá [228], la extensión de los tratados celebrados por Etiopía a Eritrea en 1952, con ocasión de la federación de ésta con Etiopía [229], la extensión de los tratados celebrados por la India a las antiguas posesiones francesas [230] y portuguesas al incorporarse éstas a la India, y la extensión de los tratados celebrados por Indonesia al Irián Occidental después de que los Países Bajos transfirieran ese territorio a Indonesia [231].

6) En el artículo 14 se exponen los dos aspectos de la norma antes mencionada de la movilidad del ámbito territorial del tratado. Dicho artículo, al igual que el proyecto de artículos en su conjunto, ha de leerse en conjunción con el artículo 6, que limita el articulado que se examina a situaciones lícitas, y con la cláusula de salvaguardia de los artículos 38 y 39 relativa a casos de ocupación militar, etc. El artículo 14 se limita a cambios normales en la soberanía o en la responsabilidad en cuanto a las relaciones internacionales de un territorio. Del artículo 39 se desprende claramente que el presente artículo no se aplica al caso de una ocupación militar. En

---

[225] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1925, 3.ª serie, t. XIII, pág. 521.

[226] Véase G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Wáshington (D. C.), U.S. Government Printing Office 1940-1944, vol. V, págs. 374 y 375; *Foreign Relations of the United States (1927)*, Wáshington (D. C.), U.S. Government Printing Office, 1942, vol. III, págs. 842 y 843.

[227] Véase N. M. Whiteman, *Digest of International Law*, Wáshington (D. C.), U.S. Government Printing Office, 1963, vol. 2, págs. 940 a 945, especialmente las págs. 944 y 945.

[228] Véase, por ejemplo, *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), págs. 138 a 141, documento A/CN.4/243, párrs. 85 a 101, e *ibid.*, pág. 184, documento A/CN.4/243/Add.1, párr. 137.

[229] Véase « Summary of the practice of the Secretary-General as depositary of multilateral agreements » (ST/LEG/7), pág. 63; *Anuario ... 1970*, vol. II, págs. 94 y 95, documento A/CN.4/225, párrs. 102 y 103. Véase también *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), pág. 182, documento A/CN.4/243/Add.1, párr. 128.

[230] Véase, por ejemplo, *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 101, documento A/CN.4/225, párrs. 127 y 128.

[231] *Ibid.*, pág. 102, párrs. 132 y 133.

cuanto al artículo 6, si bien la limitación a situaciones lícitas se aplica a todo el proyecto de artículos, algunos miembros de la Comisión estimaron que revestía particular importancia a este respecto.

7) El alcance del artículo queda definido por su *frase inicial*, que en el texto de 1972 decía así: « Cuando un territorio que se encuentra bajo la soberanía o la administración de un Estado pase a ser parte de otro Estado ». Los gobiernos y los miembros de la Comisión observaron, sin embargo, que en primer lugar este texto no indicaba claramente que el artículo no se aplicaba al caso de la incorporación de todo el territorio de un Estado en el territorio de un Estado ya existente y, en segundo lugar, que las palabras « territorio [...] bajo [...] la administración de un Estado » debieran reemplazarse por una expresión basada en la definición de « sucesión de Estados » que figura en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2 por razones tanto de claridad como de coherencia. La Comisión, en su actual período de sesiones, estimó que estas observaciones estaban fundadas, y decidió modificar la frase inicial del artículo para que dijese: « Cuando una parte del territorio de un Estado, o cuando cualquier territorio que no forme parte del territorio de un Estado, de cuyas relaciones internacionales sea responsable ese Estado, pase a ser parte del territorio de otro Estado ». El artículo no abarcaría, pues, los casos de incorporación total, que quedarían comprendidos bajo los casos de « unión de Estados ». Las palabras « o cuando cualquier territorio que no forme parte del territorio de un Estado, de cuyas relaciones internacionales sea responsable ese Estado » se han utilizado para prever los casos en que el territorio de que se trate no esté bajo la soberanía del Estado predecesor sino solamente bajo una Potencia administradora responsable de sus relaciones internacionales [232]. Habiendo llegado a estas conclusiones, la Comisión decidió igualmente modificar el *título* de la parte II y el del artículo, sustituyendo el enunciado « Traspaso de territorio » por « Sucesión respecto de una parte de territorio ».

8) La Comisión se dio cuenta de que las palabras « pase a ser parte del territorio de otro Estado » podrían excluir de la aplicación del artículo el caso en que un territorio dependiente fuese traspasado de una Potencia administradora a otra. Reconoció que tales casos podrían producirse, pero advirtió que estos casos serían probablemente muy raros. Durante la segunda lectura, se mencionaron otros casos excepcionales que podrían exigir la aplicación de normas especiales. En general, la Comisión consideró que sería más prudente no complicar el actual proyecto de artículos añadiendo disposiciones detalladas para prever tales casos. En el supuesto de un traspaso de responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio de una Potencia administradora a otra, la Comisión consideró que la norma de la movilidad del ámbito territorial del tratado no tendría por qué aplicarse necesariamente. En estos casos habría que tener en cuenta las circunstancias en que se producía el cambio y en la medida en que fuera necesario se aplicarían, por analogía, las disposiciones de los presentes artículos.

9) En el *apartado a* del artículo 14 se enuncia el aspecto negativo, consistente en que los tratados del Estado predecesor dejan de estar en vigor, a partir de la fecha de la sucesión de Estados, respecto del territorio que ha pasado a formar parte de otro Estado. Desde el punto de vista del derecho de los tratados, este aspecto de la norma puede explicarse en función de determinados principios, tales como los que rigen el ámbito territorial de los tratados, la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento o el cambio fundamental en las circunstancias (artículos 29, 61 y 62 de la Convención de Viena). Por consiguiente, los derechos y obligaciones derivados de los tratados cesan respecto de un territorio que no se encuentra ya bajo la soberanía ni bajo la responsabilidad, para sus relaciones internacionales, del Estado parte interesado. Los únicos cambios de redacción hechos por la Comisión en el apartado *a* en segunda lectura fueron la sustitución de las palabras « de ese territorio » por « del territorio al que se refiera », un cambio correspondiente en el apartado *b*, así como la sustitución de las palabras « la sucesión » por la expresión « la sucesión de Estados », ya que esta última es la expresión que se define en el artículo 2 y no la expresión « sucesión ».

10) El apartado *a* no afecta, por supuesto, a los tratados celebrados por el Estado predecesor más que respecto de su aplicación al territorio que deja de estar bajo su soberanía o su responsabilidad en cuanto a sus relaciones internacionales. Aparte de la reducción de su ámbito territorial, los tratados en que ese Estado es parte no quedan afectados normalmente por la pérdida del territorio. Unicamente en el caso de que la porción del territorio de que se trate haya sido objeto, totalmente o en su mayor parte, de un tratado determinado, podrá impugnarse la continuidad del tratado respecto del territorio restante del Estado predecesor por imposibilidad de su cumplimiento o por un cambio fundamental en las circunstancias. En tales casos, la cuestión habrá de resolverse de conformidad con las normas generales del derecho de los tratados codificadas en la Convención de Viena y no parece requerir ninguna norma específica en el contexto del proyecto de artículos que se examina. Sin embargo, algunos miembros recordaron a este respecto que, en virtud del apartado *b* del párrafo 2 del artículo 62 (Cambio fundamental en las circunstancias) de la Convención de Viena, el cambio fundamental en las circunstancias no puede alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él si « resulta de una violación, por la parte que lo alega, de una obligación nacida de un tratado o de toda otra obligación internacional con respecto a cualquier otra parte en el tratado ».

11) En el caso de algunos tratados, más en particular de los tratados multilaterales generales, el propio tratado puede continuar siendo aplicable al territorio después de la sucesión, por la sencilla razón de que el Estado sucesor también es parte en el tratado. Desde luego, en tal caso

[232] A este respecto, cabe recordar el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, reconocido en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aprobado por la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, que dice:

« El establecimiento de un Estado soberano e independiente, *la libre asociación o integración con un Estado independiente** o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo. »

no hay ninguna sucesión ni continuidad de los derechos y obligaciones del Estado predecesor derivados del tratado. Por el contrario, incluso en tales supuestos se modifica el régimen de tratados del territorio, y éste queda sujeto al tratado en virtud exclusiva de la participación independiente del Estado sucesor en el tratado. Por ejemplo, cualquier reserva que el Estado predecesor hubiese formulado al tratado dejaría de ser aplicable, en tanto que cualquier reserva formulada por el Estado sucesor sería aplicable al territorio.

12) En el *apartado b* del artículo 14 se establece el aspecto positivo de la norma de la movilidad del ámbito territorial del tratado en su aplicación a los casos en los que se añade territorio a un Estado ya existente, al afirmarse que los tratados del Estado sucesor *estarán en vigor respecto de ese territorio* a partir de la fecha de la sucesión de Estados. Con arreglo a este apartado, se considera que los tratados del Estado sucesor son aplicables por sí mismos respecto del territorio que acaba de adquirirse. Incluso si, en algunos casos, puede decirse que la aplicación del régimen de tratados del Estado sucesor al territorio recién adquirido deriva de un acuerdo tácito o expreso entre dicho Estado y los demás Estados partes en los tratados correspondientes, en la mayoría de los casos la movilidad del ámbito territorial del tratado es un proceso automático. Se presume más bien que el cambio del régimen convencional del territorio es consecuencia natural de haber pasado éste a ser parte del Estado que es responsable en lo sucesivo de sus relaciones exteriores.

13) Deben exceptuarse, sin embargo, ciertos tratados, por ejemplo aquellos con un ámbito de aplicación territorial limitado que no abarca el territorio recién adquirido por el Estado sucesor. Además, la Comisión consideró, en su actual período de sesiones, que la excepción debiera abarcar también los casos en que la aplicación de un tratado del Estado sucesor al territorio recién adquirido constituye un cambio radical de las condiciones de aplicación del tratado, según se prevé en otros artículos del proyecto de 1972, como por ejemplo en los artículos 25, 26, 27 y 28. Esto explica la adición en el apartado *b* de la cláusula « a menos que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado a ese territorio sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado ». La palabra « particular », que en el texto de 1972 acompañaba a la palabra « tratado », se consideró innecesaria y se suprimió por tanto en la segunda lectura.

14) Como se indica en relación con el proyecto de 1972:

> [...] Con esa fórmula, la Comisión procura enunciar un *criterio internacional objetivo de compatibilidad* que, de aplicarse de buena fe, constituirá una norma razonable, flexible y práctica. La incompatibilidad con el « objeto » y el « fin » del tratado y el hecho de « cambiar radicalmente las condiciones de aplicación del tratado », utilizados en otros contextos en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, son, a juicio de la Comisión, el criterio adecuado en el presente caso para tener en cuenta los intereses de todos los Estados y abarcar todas las situaciones posibles y todos los tipos de tratados [233].

Las palabras « o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado » son una adaptación de las palabras que se encuentran en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 62 (Cambio fundamental en las circunstancias) de la Convención de Viena, pero la Comisión no consideró que en los casos de sucesión de Estados fuera apropiado incorporar todas las condiciones que se prevén en el mencionado artículo. Por otra parte, opinó que en la mayoría de los casos de sucesión de Estados, si no en todos ellos, los cambios territoriales podían traer como consecuencia una incompatibilidad con el « objeto » y el « fin » del tratado o cambiar « radicalmente las condiciones de ejecución del tratado ». En consecuencia, la fórmula que se utiliza en el artículo 14 tal como está ahora redactado se ha repetido en otros artículos donde parecía que era apropiado. En los comentarios a estos artículos, sin embargo, no se repite la explicación que se da aquí a propósito de la fórmula.

15) Finalmente, el artículo 14 debe leerse en el contexto de las normas concretas relativas a los regímenes de frontera u otros regímenes territoriales establecidos por un tratado, enunciadas en los artículos 11 y 12.

PARTE III

ESTADOS DE RECIENTE INDEPENDENCIA

SECCIÓN 1. — REGLA GENERAL

Artículo 15 [234]. — *Posición respecto de los tratados del Estado predecesor*

Ningún Estado de reciente independencia estará obligado a mantener en vigor un tratado, o a pasar a ser parte en él, por el solo hecho de que en la fecha de la sucesión de Estados el tratado esté en vigor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados.

Comentario

1) En este artículo se formula la norma general relativa a la posición del Estado de reciente independencia respecto de los tratados previamente aplicados a su territorio por el Estado predecesor.

2) La cuestión de la sucesión de un Estado de reciente independencia en los tratados suscritos por su predecesor tiene dos aspectos: *a*) ¿tiene ese Estado la *obligación* de seguir aplicando esos tratados a su territorio después de la sucesión de Estados?, y *b*) ¿tiene *derecho* a considerarse parte en los tratados, en nombre propio, después de la sucesión de Estados? A juicio de la Comisión, estos dos aspectos de la sucesión en materia de tratados no pueden considerarse como un solo problema. Si se considera que el Estado de reciente independencia está automáticamente vinculado por las obligaciones convencionales de su predecesor, la reciprocidad exigirá, desde luego, que pueda también invocar los derechos conferidos por los tratados; de igual modo, si un Estado de reciente independencia posee y hace valer el derecho a que se le considere parte en los tratados de su predecesor, la reciprocidad exigirá que al mismo tiempo quede vinculado por las obligaciones impuestas en ellos. Pero la reciproci-

[233] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 318, documento A/8710/Rev.1, cap. II, C, párr. 29 del comentario al artículo 26.

[234] Artículo 11 del proyecto de 1972.

dad no exige que un Estado, si tiene *derecho* a considerarse parte en un tratado, también deba estar *obligado* a serlo. Así, todo Estado que firma un tratado sujeto a ratificación tiene derecho a adquirir la calidad de parte en el mismo, pero no la obligación de hacerlo. En resumen, la cuestión de si un Estado de reciente independencia tiene la *obligación* de considerarse parte en los tratados de su predecesor es muy distinta, desde el punto de vista jurídico, de la cuestión de si tiene *derecho* a considerarse parte en esos tratados o a pasar a serlo. Evidentemente, si un Estado de reciente independencia está *obligado* jurídicamente a asumir los tratados de su predecesor, la cuestión de si tiene derecho a reivindicar su calidad de parte en ellos ya no se plantea. Por consiguiente, el primer punto consiste en saber si esa obligación jurídica existe en el derecho internacional general, y en el artículo que se examina se trata precisamente de aclarar ese punto.

3) La mayoría de los autores aceptan la idea, apoyada por la práctica de los Estados, de que el Estado de reciente independencia inicia su existencia con una tabla rasa en materia de tratados, excepto en lo que se refiere a las obligaciones « locales » o « reales ». La doctrina de la « tabla rasa » se ha reconocido generalmente como « tradicional » en la materia. Ha sido aplicada a casos anteriores de Estados de reciente independencia que han surgido de las que fueron colonias (por ejemplo, los Estados Unidos de América y las repúblicas hispanoamericanas) o de un proceso de secesión o desmembramiento (por ejemplo, Bélgica, Panamá, Irlanda, Polonia, Checoslovaquia y Finlandia). Hay una declaración del Reino Unido, en la que define su actitud ante la situación de Finlandia con respecto a los tratados rusos aplicables a este país antes de su independencia, que es muy clara:

> He sido informado de que en el caso de un nuevo Estado cuyo territorio formaba parte de un Estado existente no hay sucesión del primero en los tratados del segundo, si bien las obligaciones relativas a cuestiones como la navegación fluvial, que tienen el carácter de servidumbre, pasarán normalmente al nuevo Estado. En consecuencia, no existe ningún tratado entre Finlandia y este país [235].

4) El mismo punto de vista jurídico se expresa en el dictamen dado por la Secretaría de las Naciones Unidas en 1947 acerca de la posición del Pakistán en relación con la Carta de las Naciones Unidas. Partiendo de la hipótesis de que, en ese caso particular, parte de un Estado ya existente se había separado y convertido en un nuevo Estado [236] la Secretaría declaró lo siguiente:

> El territorio que se separa, el Pakistán, constituirá un nuevo Estado; no tendrá los derechos y obligaciones convencionales del anterior Estado ni, por supuesto, la calidad de Miembro de las Naciones Unidas.
>
> En derecho internacional, la situación es análoga a la que se produjo cuando el Estado Libre de Irlanda se separó de Gran Bretaña o cuando Bélgica se separó de los Países Bajos. En estos casos, la parte que se separó pasó a constituir un nuevo Estado; la parte restante subsistió como Estado con todos los derechos y obligaciones que tenía anteriormente [237].

En la actualidad, la práctica de los Estados y organizaciones acerca de la participación de Estados de reciente independencia en tratados multilaterales, tal como se ha desarrollado, puede requerir que se atenúe algo esa afirmación y se trace una distinción más tajante entre la participación en tratados multilaterales en general y la participación en instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales. Aun así, la opinión dada por la Secretaría en 1947 de que el Pakistán, como nuevo Estado, no tendría *ninguno* de los derechos convencionales de su predecesor se inspiraba evidentemente en la doctrina de la « tabla rasa » y confirma que ésa era la opinión « tradicional » y generalmente aceptada en la época.

5) Se encuentran ejemplos de la doctrina de la « tabla rasa » en relación con los tratados bilaterales en los estudios de la Secretaría relativos a « La sucesión de Estados en materia de tratados bilaterales »[238] y en la publicación titulada *Materials on Succession of States* [239]. Por ejemplo, el Afganistán invoca esa doctrina en relación con su litigio con el Pakistán sobre la frontera resultante del Tratado anglo-afgano de 1921 [240]. Igualmente, la Argentina parece haber partido del principio de la « tabla rasa » al examinar la situación del Pakistán con respecto al Tratado de Extradición anglo-argentino de 1889 [241], aunque posteriormente convino en que el Tratado seguía en vigor entre la Argentina y el Pakistán. Otra manifestación de esa doctrina parece ser la posición adoptada por Israel en cuanto a los tratados anteriormente aplicables respecto de Palestina [242].

6) La metáfora de la « tabla rasa » es una forma cómoda de expresar la idea básica de que un Estado de reciente independencia empieza su vida internacional libre de toda *obligación* de seguir manteniendo en vigor los tratados por la simple razón de que anteriormente eran aplicables respecto de su territorio. Mas, incluso cuando se acepta esa idea básica, la metáfora parece, habida cuenta de la práctica actual de los Estados, a la vez demasiado amplia y demasiado categórica [243]. Es demasiado amplia porque sugiere que, en lo que respecta a los Estados de reciente independencia, los tratados anteriores quedan totalmente eliminados y sin ninguna relación con su territorio. El hecho mismo de que los tratados anteriores con frecuencia se prorroguen o se renueven indica que la metáfora de la « tabla rasa » no expresa toda la verdad. La metáfora es demasiado categórica porque no indica claramente si significa sólo que el Estado de reciente independencia no está *obligado* a reconocer ninguno de los tratados de su predecesor como aplicable en sus relaciones con otros Estados, o si quiere decir que el Estado de reciente independencia tampoco tiene ningún *derecho* a exigir que se le considere parte en ninguno de los tratados de su predecesor o a ser parte en los mismos. Como ya se ha señalado, el Estado de reciente independencia puede empezar con tabla rasa respecto de

---

[235] A. D. McNair, *The Law of Treaties*, Oxford, Clarendon Press, 1961, pág. 605. Véase también *Anuario ... 1970*, vol. II, págs. 131 y 132, documento A/CN.4/229, párr. 109.

[236] El Pakistán impugnó esa hipótesis.

[237] Véase *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 117, documento A/CN.4/149 y Add.1, párr. 3.

[238] Véase párr. 44, *supra*.

[239] *Op. cit.*

[240] *Ibid.*, pág. 2.

[241] *Ibid.*, págs. 6 y 7.

[242] *Ibid.*, págs. 41 y 42; véase también *Yearbook of the International Law Commission, 1950*, vol. II, págs. 206 a 218, documento A/CN.4/19.

[243] Véase párr. 59 *supra*.

toda *obligación* de continuar ligado por los tratados de su predecesor, sin que de ello se desprenda necesariamente que el Estado de reciente independencia no tiene ningún *derecho* a ser considerado parte en ellos.

7) Cuando se refieren al llamado principio de la « tabla rasa » los autores parecen tener primordialmente en cuenta la ausencia de toda *obligación general* en virtud de la cual el Estado de reciente independencia deba considerarse ligado por los tratados de su predecesor. En todo caso, como ya se ha indicado, la práctica estatal abona la opinión tradicional de que el Estado de reciente independencia no tiene ninguna obligación general de asumir los tratados de su predecesor previamente aplicados respecto de su territorio. La Comisión no considera, pese a ciertas opiniones recientes en contrario, que haya de establecerse ninguna diferencia en esta cuestión entre los tratados multilaterales y los tratados bilaterales, incluidos los instrumentos multipartitos de carácter normativo.

8) La Comisión, como se expone en el artículo 16 del proyecto, opina que existe y debe hacerse una diferencia entre los tratados bilaterales y ciertos tratados multilaterales en lo que respecta al *derecho* del Estado de reciente independencia a ser parte en un tratado celebrado por su predecesor. Ahora bien, le parece muy difícil sostener la tesis de que el Estado de reciente independencia deba considerarse automáticamente sujeto a las obligaciones de los tratados multilaterales de carácter normativo concertados por su predecesor aplicables respecto del territorio de que se trate. Por lo que hace al principio, la asimilación de los tratados de carácter normativo a la costumbre no es fácil de admitir ni siquiera en los casos en que el tratado incorpore el derecho consuetudinario. Es evidente que el derecho contenido en el tratado, en la medida en que refleja las normas consuetudinarias, tendrá efectos para el Estado de reciente independencia como derecho consuetudinario generalmente aceptado. Pero eso no es lo mismo que decir que, por el hecho de que un tratado multilateral recoja una costumbre, el nuevo Estado deba considerarse *convencionalmente* obligado por el *tratado en cuanto tratado*. ¿Por qué —puede preguntar legítimamente el Estado de reciente independencia— va a estar más obligado *convencionalmente* por un tratado que cualquier otro Estado existente que no haya querido ser parte en él? Un tratado multilateral general, aunque sea de carácter normativo, puede contener disposiciones puramente contractuales, por ejemplo una disposición para la solución judicial obligatoria de los litigios. En resumen, estar obligado por el tratado no es en absoluto lo mismo que estar obligado por el derecho general que el tratado contiene. *A fortiori*, el nuevo Estado puede hacer esta pregunta cuando el tratado, por su contenido efectivo, no es de carácter declarativo sino que crea normas de derecho.

9) La práctica de los Estados y de los depositarios confirma que el principio de la tabla rasa se aplica también a los tratados multilaterales generales y a los tratados multilaterales de carácter normativo. En la actualidad el Secretario General, como depositario de varios tratados multilaterales generales, no hace la menor distinción sobre este punto, ni siquiera cuando el Estado de reciente independencia ha concertado un « acuerdo de transmisión » o ha hecho una « declaración unilateral ». El Secretario General no se considera facultado para incluir automáticamente al Estado de reciente independencia entre las partes en los tratados multilaterales de que es depositario y que eran aplicables respecto del territorio del Estado de reciente independencia antes de ésta. Sólo cuando recibe alguna indicación de que el Estado de reciente independencia desea ser considerado como parte en un tratado determinado, lo incluye en el registro como parte en dicho tratado. *A fortiori*, tal es el caso cuando el Estado de reciente independencia no ha participado en ningún acuerdo de transmisión ni hecho ninguna declaración unilateral de carácter general [244].

10) La práctica de otros depositarios parece también fundarse en la hipótesis de que el Estado de reciente independencia a cuyo territorio se aplicaba un tratado multilateral general antes de la independencia no está obligado *ipso jure* por el tratado en cuanto Estado sucesor, y que en primer lugar es necesaria alguna manifestación de su voluntad acerca del tratado. A pesar de la finalidad humanitaria de los Convenios de Ginebra de la Cruz Roja y del carácter de derecho internacional general de las normas que contienen, el Consejo Federal suizo no ha considerado que el Estado de reciente independencia se convierte automáticamente en parte en virtud de la ratificación o adhesión de su predecesor, sino que ha aguardado a una manifestación expresa de la voluntad del Estado respecto de cada convención, en forma ya de declaración de continuidad, ya de instrumento de adhesión [245]. En cuanto a la práctica de los Estados, muchos de ellos han notificado su aceptación de los Convenios de Ginebra mediante una declaración de continuidad, y algunos han utilizado una terminología que indica que reconocen una obligación de aceptar los Convenios como sucesores en las ratificaciones de sus predecesores. En cambio, un número caso igual de nuevos Estados no han reconocido ninguna obligación dimanada de sus predecesores, y han pasado a ser partes depositando instrumentos de adhesión [246]. En general, pues, la práctica relativa a los Convenios de Ginebra no parece indicar la existencia de ninguna norma consuetudinaria de derecho internacional que lleve consigo la aceptación automática, por el nuevo Estado, de las obligaciones contraídas por su predecesor en virtud de los convenios humanitarios.

11) La práctica del Consejo Federal suizo en lo que respecta a la Convención de Berna de 1886 para la protección de las obras literarias y artísticas y a las Actas de revisión ulteriores es la misma [247]. El Gobierno suizo, en qualidad de depositario, no ha considerado que un Estado de reciente independencia esté obligado a seguir siendo parte en la Convención anteriormente aplicable a su territorio. No parece que haya considerado nunca que un Estado de reciente independencia esté obligado por la Convención sin una manifestación de su voluntad de continuar siendo parte o de convertirse en parte. En un caso [248], el Gobierno suizo parece haber tratado la cele-

[244] Véase *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 142, documento A/CN.4/150, párr. 134.

[245] *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 30 y ss., documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 128 a 232.

[246] *Ibid.*, págs. 35 y ss., párrs. 152 a 184.

[247] *Ibid.*, págs. 6 y ss., párrs. 4 a 98.

[248] Véase párr. 14 del comentario al artículo 8 *supra*.

bración de un acuerdo de transmisión general como manifestación suficiente de la voluntad del Estado de reciente independencia. Mas éste es, al parecer, el único caso en que actuó basándose en un acuerdo de transmisión únicamente y, en general, parece suponer la necesidad de alguna manifestación de la voluntad del Estado de reciente independencia expresa a las Convenciones de Berna. Asimismo, parece que el Gobierno suizo partió de este mismo supuesto en el desempeño de sus funciones de depositario del Convenio de París de 1883 para la Protección de la Propiedad Industrial y de los acuerdos complementarios de dicho Convenio [249].

12) Se ha seguido un sistema análogo con respecto a las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907 para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, de las que es depositario el Gobierno de los Países Bajos [250]. En 1955, el Gobierno de los Países Bajos indicó al Consejo Administrativo de la Corte Permanente de Arbitraje que algunos nuevos Estados, que antes formaban parte de una de las altas partes contratantes, podrían considerarse partes en las Convenciones. El Consejo Administrativo recabó entonces la aprobación de los Estados partes para el reconocimiento de los nuevos Estados como partes en los instrumentos. Al no formularse ninguna objeción contra tal reconocimiento, el Consejo Administrativo decidió reconocer como partes a los nuevos Estados que *expresaran el deseo de serlo* [251]. De hecho, doce nuevos Estados han manifestado el deseo de ser considerados partes en las Convenciones en virtud de la participación de sus predecesores, en tanto que tres han preferido pasar a serlo por adhesión. Un nuevo Estado declaró expresamente que no se consideraba obligado ni por la Convención de 1899 ni por la de 1907, y otros muchos no han indicado aún su intención respecto de los instrumentos. Es cierto que el convertirse en parte en las Convenciones de La Haya significa también participar en la Corte Permanente de Arbitraje, pero también en este caso la práctica parece incompatible con la existencia de una norma consuetudinaria que exije que el nuevo Estado acepte las obligaciones de su predecesor. A este respecto, la noción de sucesión parece haberse manifestado en el reconocimiento del *derecho* de todo nuevo Estado a pasar a ser parte en los instrumentos sin tratar simultáneamente de imponerle la *obligación* de hacerlo.

13) La práctica de los Estados Unidos de América como depositarios de tratados multilaterales parece haberse basado también en la hipótesis de que el Estado de reciente independencia tiene el derecho, pero no la obligación, de participar en un tratado multilateral concertado por su predecesor [252].

14) Por consiguiente, la práctica de los Estados contradice la tesis de que el Estado de reciente independencia tiene el deber de considerarse obligado por un tratado normativo general aplicable con respecto a su territorio antes de la independencia. Por consiguiente, si los tratados multilaterales generales de carácter normativo no pueden considerarse instrumentos que obliguen al Estado de reciente independencia *ipso jure*, ¿hay alguna otra categoría de tratados respecto de los cuales el derecho internacional imponga a un Estado de reciente independencia el deber de considerarse obligado por los instrumentos concertados por su predecesor?

15) Los autores y la práctica de los Estados apoyan en gran medida la idea de que el derecho internacional general impone una obligación de continuidad al Estado de reciente independencia en relación con algunas categorías de tratados de su predecesor. Es más, esa idea queda reflejada en los acuerdos de transmisión inspirados por el Reino Unido, ya que la finalidad de éste al concertarlos era asegurarse de que no se le hiciera responsable de las *obligaciones convencionales* que, *según el derecho internacional pudieran considerarse vinculadas al territorio aun después de la independencia.* También se pone de manifiesto, y en forma más explícita, en algunas declaraciones unilaterales formuladas por Estados sucesores. Casi todas las declaraciones unilaterales hechas por nuevos Estados que eran antes territorios administrados por el Reino Unido contienen frases basadas, al parecer, en la hipótesis de que algunos de los tratados de su predecesor subsistirían después de la independencia en virtud de las normas del derecho internacional consuetudinario. Las declaraciones de Tanganyika [253] y de Uganda [254], al referirse a la terminación de los tratados suscritos por el predecesor (salvo los que fueran mantenidos en vigor o modificados por acuerdo) después de transcurrido un período de aplicación provisional, exceptúan expresamente los tratados que por cualquier otro concepto pueden considerarse en vigor en virtud de las normas del derecho internacional consuetudinario. En la declaración de Zambia [255] se « reconoce » que Zambia, al lograr la independencia, y según el derecho internacional consuetudinario, sucedió en muchos de los tratados del predecesor, sin especificar su clase. Como ya se indicó, los diversos Estados interesados no se consideraron automáticamente partes en los tratados multilaterales de su predecesor, ni obligados automáticamente a serlo; tampoco han actuado, en la práctica, sobre la base de que en general quedan obligados por los tratados bilaterales de ese predecesor. Por consiguiente, parece que esos Estados, al concertar acuerdos de transmisión o hacer declaraciones unilaterales, han supuesto que hay categorías *especiales* en las que pueden suceder en las obligaciones de su predecesor.

16) Ni en los acuerdos de transmisión ni en las declaraciones unilaterales se identifican en modo alguno las categorías de tratados a los que se refiere esa suposición, y la diversa práctica de los Estados interesados dificulta también identificarlas con alguna precisión. Probablemente la explicación es que esos Estados se referían sobre todo a los tratados que más comúnmente se citan en las obras de los juristas y en la práctica de los Estados como instrumentos heredados por un Estado de reciente independencia y que se denominan tratados de « carácter territorial » o tratados « dispositivos », « reales », « localizados » o creadores de servidumbres.

[249] Véase *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 52 y ss., documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 233 a 314.

[250] *Ibid.*, págs. 24 y ss., párrs. 99 a 127.

[251] *Ibid.*, pág. 27, párr. 113.

[252] Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 224 a 228.

[253] Véase párr. 2 del comentario al artículo 9 *supra*.

[254] Véase párr. 6 del comentario al artículo 9 *supra*.

[255] Véase párr. 7 del comentario al artículo 9 *supra*.

17) Esto parece hallar confirmación en las declaraciones del Reino Unido, cuyos conceptos jurídicos sirvieron de orientación a los autores de los acuerdos de transmisión y declaraciones unilaterales. Por ejemplo, en la « Note on the question of treaty sucession on the attainment of independence by territories formerly dependent internationally on the United Kingdom » transmitida por la Oficina del Commonwealth a la Asociación de Derecho Internacional se expone la interpretación que da el Reino Unido a la cuestión jurídica de que se trata en los términos siguientes:

> Con arreglo al derecho internacional consuetudinario, algunos derechos y obligaciones convencionales de un Estado existente son transmitidos automáticamente al nuevo Estado que antes formaba parte de los territorios de los que aquel Estado era responsable internacionalmente. Se considera, en general, que tales derechos y obligaciones son los vinculados directamente al territorio del nuevo Estado (por ejemplo, los relativos a las fronteras y la navegación fluvial); pero el derecho internacional en la materia no está bien fijado y es imposible indicar con precisión cuáles derechos y obligaciones son transmitidos automáticamente y cuáles no [256].

18) El artículo 15 sólo tiene por finalidad establecer la norma general respecto de la *obligación* del Estado de reciente independencia de suceder en los tratados de su predecesor. A juicio de la Comisión, es indudable que la norma general que se deduce de la práctica de los Estados es que el Estado de reciente independencia no está obligado *ipso jure* a suceder en los tratados de su predecesor, sean cuales fueren las ventajas prácticas de la continuidad de las relaciones convencionales. Tal es la norma enunciada en el artículo que se examina en cuanto a la posición del Estado de reciente independencia respecto de los tratados aplicados a su territorio por el Estado predecesor antes de la fecha de la sucesión de Estados. El Estado de reciente independencia no está « obligado a mantener en vigor » esos tratados del Estado predecesor ni « a pasar a ser parte » en ellos.

19) Esta norma general se entiende sin perjuicio de los documentos y obligaciones de los Estados interesados que se enuncian en las disposiciones pertinentes de los presentes artículos. Dichas disposiciones salvaguardan la posición del Estado de reciente independencia respecto de su participación en los tratados multilaterales mediante una notificación de sucesión, y la obtención, mediante acuerdo, del mantenimiento en vigor de los tratados bilaterales. También preservan la posición de cualquier Estado interesado respecto de los llamados tratados « localizado », « territoriales » o « dispositivos » de los que tratan los artículos 11 y 12 del presente proyecto.

20) Para poner de relieve estas limitaciones, la Comisión, en su 24.º período de sesiones, insertó al comienzo de este artículo la cláusula « Sin perjuicio de las disposiciones de los presentes artículos ». Sin embargo, en el actual período de sesiones, la Comisión decidió suprimir este salvedad, ya que no hacía sino expresar un principio bien conocido de la interpretación de los tratados. Además, esa salvedad, de mantenerse, podría hacer dudar de la aplicabilidad de ese principio a los artículos del proyecto que no contienen una reserva análoga.

21) La norma general del artículo 15, como se indica, sólo se refiere al caso de los Estados de reciente independencia y se aplica, con las limitaciones expuestas, a cualquier tratado. En consecuencia, abarca tanto los tratados multilaterales como los bilaterales. En cuanto a los instrumentos multilaterales de carácter normativo o los tratados multilaterales generales que recogen principios o normas consuetudinarias de derecho internacional, la Comisión reconoce que conviene no dar la impresión de que la libertad del Estado de reciente independencia en cuanto a la obligación de asumir los tratados de su predecesor significa que tenga una tabla rasa también en cuanto a los principios de derecho multilateral general recogidos de esos tratados. Pero estima que este punto quedaría mejor regulado si se incluyera en el proyecto una disposición general que salvaguardara la aplicación al Estado de reciente independencia de las normas de derecho internacional a las que estaría sujeto independientemente de los tratados correspondientes. Esa disposición general figura en el artículo 5.

Sección 2. — Tratados multilaterales

Artículo 16 [257]. — *Participación en tratados en vigor en la fecha de la sucesión de Estados*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3, un Estado de reciente independencia podrá, mediante una notificación de sucesión, hacer constar su calidad de parte en cualquier tratado multilateral que, en la fecha de la sucesión de Estados, esté en vigor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados.

2. El párrafo 1 no se aplicará si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado de reciente independencia sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

3. Cuando en virtud de las estipulaciones del tratado o por razón del número reducido de Estados negociadores y del objeto y el fin del tratado deba entenderse que la participación de cualquier otro Estado en el tratado requiere el consentimiento de todas las partes, el Estado de reciente independencia sólo podrá hacer constar su calidad de parte en el tratado con ese consentimiento.

Comentario

1) Los artículos de esta sección se ocupan de la participación de un Estado de reciente independencia en tratados multilaterales en los que, en la fecha de la sucesión de Estados, el Estado predecesor tenía la calidad de parte, Estado contratante o signatario respecto del territorio a que se refiere la sucesión de Estados. La sección 3 se ocupa de la posición de un Estado de reciente independencia en relación con los tratados bilaterales de su pre-

[256] International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, pág. 619 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, anexo B]. Véase también el asesoramiento prestado a Chipre en la interpretación del artículo 8 del Tratado sobre la creación de la República de Chipre [Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 182 y 183].

[257] Artículo 12 del proyecto de 1972.

decesor. El presente artículo se ocupa de la participación de un Estado de reciente independencia, mediante notificación de sucesión, en tratados multilaterales que en la fecha de la sucesión de Estados estén en vigor respecto del territorio que ha pasado a ser territorio del Estado de reciente independencia.

2) La cuestión de si un Estado de reciente independencia tiene derecho a considerarse parte en los tratados de su predecesor, como se ha apuntado ya en el comentario del artículo 15, es jurídicamente muy distinta de la cuestión de si tiene *obligación* de hacerlo. Además, aunque la moderna práctica de los depositarios y de los Estados no apoya la tesis de que un Estado de reciente independencia tenga obligación general alguna de considerarse sucesor en los tratados aplicables con anterioridad respecto de su territorio, parece apoyar la conclusión de que un Estado de reciente independencia tiene un *derecho de opción* general a ser parte en ciertas categorías de tratados multilaterales en virtud de su carácter de Estado sucesor. A este respecto ha de hacerse, sin embargo, una distinción entre tratados multilaterales en general y tratados multilaterales restringidos, ya que parece que sólo respecto de los primeros tiene el Estado de reciente independencia un verdadero derecho de opción para adquirir la calidad de parte, *independientemente del consentimiento de las otras partes en el tratado y de las cláusulas finales de éste* [258].

3) En el caso de tratados multilaterales en general parece bien establecido el derecho de todo Estado de reciente independencia a convertirse en parte en nombre propio, y de hecho está implícito en la práctica a que ya hemos hecho referencia en los comentarios a los artículos 8, 9 y 15 de este proyecto. Como se ha indicado en esos comentarios, cada vez que un territorio anteriormente dependiente de una parte en tratados multilaterales de los que el Secretario General es depositario adquiere la calidad de Estado independiente, el Secretario General le dirige una carta invitándole a confirmar si se considera obligado por tales tratados. Esa carta se envía en todos los casos: esto es, tanto si el Estado de reciente independencia ha celebrado un acuerdo de transmisión, como si ha hecho una declaración unilateral de aplicación provisional, o no ha dado indicación alguna acerca de su actitud respecto de los tratados de su predecesor [259]. El Secretario General no consulta a las demás partes en el tratado antes de escribir al Estado de reciente independencia, ni recaba la opinión de las demás partes o espera sus reacciones cuando les notifica cualquier respuesta afirmativa recibida del Estado de reciente independencia. Parece por ello actuar bajo la presunción de que el Estado de reciente independencia tiene derecho, si lo prefiere, a notificar al depositario que continúa siendo parte en cualquier tratado multilateral general que fuera aplicable respecto de su territorio con anterioridad a la sucesión. Por lo demás, no se sabe de ninguna parte en un tratado que haya puesto en duda jamás la exactitud de esa presunción; mientras que los Estados de reciente independencia, por su parte, han procedido sobre la base de que poseen en efecto tal derecho de participación.

4) Esto mismo parece, en general, aplicable a los tratados multilaterales que tienen depositarios distintos del Secretario General. Así, la práctica del Gobierno suizo, como depositario de la Convención para la protección de las obras literarias y artísticas y de las Actas de revisión ulteriores, y de los Estados interesados parece reconocer claramente que los Estados sucesores de reciente independencia tienen derecho a considerarse partes en esos tratados en virtud de la participación de sus predecesores [260], y lo mismo cabe decir de los Convenios humanitarios de Ginebra respecto de los cuales es depositario el Consejo Federal suizo [261]. La práctica en relación con los convenios multilaterales de que son depositarios los Estados Unidos se basa igualmente en un reconocimiento del derecho de todo Estado de reciente independencia a declararse parte en el convenio en su propio nombre [262].

5) La práctica actual respecto a los tratados en casos de sucesión parece por ello suministrar amplia justificación para que la Comisión formule una norma en que se reconozca que todo Estado de reciente independencia puede constituirse en parte distinta en un tratado multilateral general mediante la notificación de su continuación o sucesión en el tratado. Bien es verdad que, con algunas excepciones, los tratadistas no se refieren —o no se refieren claramente— al *derecho de opción* que tiene un Estado de reciente independencia a ser considerado parte en los tratados multilaterales aplicables respecto de su territorio con anterioridad a la independencia. La razón parece ser que aquéllos dirigen su atención a la cuestión de saber si el Estado de reciente independencia hereda automáticamente los derechos y obligaciones dimanantes del tratado antes que a la cuestión de si, en virtud de su condición de Estado sucesor, puede tener derecho, si lo considera oportuno, a ser parte en el tratado en nombre propio. La Asociación de Derecho Internacional, en la mencionada resolución de su Conferencia de Buenos Aires [263], declaró el derecho en términos de una presunción de que el tratado multilateral ha de continuar en vigor entre todo nuevo Estado independiente y las partes existentes a no ser que, dentro de un plazo razonable después de obtener la independencia el primero haya hecho una declaración en sentido contrario. En otras palabras, ese organismo preveía el caso de que el nuevo Estado tendría *un derecho a renunciar a la continuidad del tratado* en vez de un derecho a aceptarla. Aun en este caso, el reconocimiento del derecho a renunciar a la continuidad de un tratado multilateral parecería implicar claramente, *a fortiori*, el reconocimiento del derecho a aceptar dicha continuidad; y precisamente este último derecho parece a la Comisión más en consonancia tanto con la práctica moderna como en el derecho general de los tratados.

6) En cuanto al fundamento del derecho de opción del Estado de reciente independencia, la Comisión convino en que el tratado debería ser *aplicable internacionalmente*, en la fecha de la sucesión de Estados, respecto del territo-

[258] Véase también párr. 12 *infra*.

[258] Véase *Anuario ... 1962*, vol. II, págs. 141 y 142, documento A/CN.4/150, párrs. 133 y 134.

[260] *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 20 y ss., documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 71 a 98.

[261] *Ibid.*, págs. 35 y ss., párrs. 152 a 180.

[262] Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 224 a 228.

[263] Véase la nota 49 *supra*.

rio a que se refiere la sucesión. Consiguientemente, el criterio aceptado por la Comisión es que, *con sus actos, el Estado predecesor haya establecido un nexo jurídico de algún alcance entre el tratado y el territorio*; en otras palabras, debe haber puesto el tratado en vigor o dado su consentimiento en quedar obligado por éste, o al menos haberlo firmado. El presente artículo se refiere al caso en que ese nexo jurídico es completo, es decir, cuando el tratado está *en vigor* respecto del territorio en la fecha de la sucesión de Estados. En los comentarios al artículo 17 (Participación en tratados que no están en vigor en la fecha de la sucesión de Estados) y al artículo 18 (Participación en tratados firmados por el Estado predecesor con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación) se examinan otros dos casos en los que el nexo jurídico entre el tratado y el territorio es menos completo.

7) Al aplicar el criterio anteriormente mencionado, lo esencial no es saber si el tratado ha entrado en vigor *en el ámbito del derecho interno del territorio* antes de la independencia, sino si el tratado, como tal, surtía efecto *internacionalmente* en relación con el territorio [264]. Se trata simplemente de una cuestión de interpretación del tratado y el acto por el que el Estado predecesor da su consentimiento en quedar obligado por él, y del principio expresado en el artículo 29 de la Convención de Viena. La aplicación de ese principio queda bien explicada en el resumen de la práctica del Secretario General en calidad de depositario, que figura en el memorando de la Secretaría titulado « La sucesión de Estados y los tratados multilaterales generales de los que es depositario el Secretario General », que dice así:

> Para determinar si un tratado era aplicable al territorio, se examinan en primer lugar las cláusulas del tratado relativas a su aplicación territorial, cuando contiene cláusulas de esta naturaleza. En algunos tratados figuran cláusulas territoriales en las que se prevé el procedimiento para hacerlos extensivos a los territorios dependientes, lo que permite determinar fácilmente si el tratado ha sido hecho extensivo al territorio respectivo. Otros tratados son de aplicación geográfica limitada: por ejemplo, algunos tratados de la Sociedad de las Naciones sobre el opio se limitan a los territorios de las partes contratantes situados en el Lejano Oriente, y el Secretario General, al contestar a preguntas de algunos Estados africanos, les ha informado que no pueden suceder en las obligaciones de esos tratados, ni adherirse a los mismos. De igual modo, algunos tratados celebrados con los auspicios de las Naciones Unidas son de alcance regional; por ejemplo, la Convención relativa al arqueo y registro de las embarcaciones empleadas en la navegación interior, celebrada en Bangkok el 22 de junio de 1956, está abierta únicamente a la adhesión de los Estados situados dentro de la jurisdicción geográfica de la Comisión Económica para Asia y al Lejano Oriente, y los demás Estados no pueden obligarse por esta Convención [265].

Cuando el tratado no contiene ninguna cláusula de aplicación territorial, el Secretario General procede sobre la base de que, como dispone el artículo 29 de la Convención de Viena, el tratado obliga al Estado predecesor respecto de la totalidad de su territorio y, por consiguiente, de todos sus territorios dependientes [266]. Por ejemplo, la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y las cuatro Convenciones de Ginebra sobre el Derecho del Mar no contienen cláusulas sobre su aplicación territorial, y el Secretario General ha supuesto que la ratificación de esas convenciones por un Estado predecesor incluye todos sus territorios, por lo que todo Estado de reciente independencia que fuera dependiente de aquél en la fecha de la ratificación tiene derecho a notificar su sucesión en cualquiera de las Convenciones.

8) En el memorando de la Secretaría se subraya que, al determinar los tratados respecto de los cuales los nuevos Estados pueden notificar su sucesión, el criterio determinante es el nexo jurídico anterior entre el territorio del nuevo Estado y el tratado, *y no las facultades del nuevo Estado para adquirir la calidad de parte de conformidad con las cláusulas del tratado* [267]. En otras palabras, el derecho de un Estado de reciente independencia a ser considerado parte en nombre propio es totalmente independiente de la cuestión de si puede participar en el tratado de conformidad con las cláusulas finales en virtud de una disposición sobre adhesión o procedimiento análogo. En muchos casos, para no decir la mayoría de ellos, el Estado de reciente independencia tendrá la posibilidad de pasar a ser parte en el tratado, ejercitando un derecho al respecto previsto en el tratado, generalmente el derecho de adhesión. Pero el derecho de un Estado de reciente independencia a notificar su sucesión en un tratado no requiere mención alguna en las cláusulas finales, ni suele tampoco mencionarse en éstas [268]. Tal derecho emana, en el derecho internacional general, de la relación existente en la fecha de la sucesión entre el tratado, el Estado predecesor y el territorio que luego ha pasado al Estado de reciente independencia.

9) A juicio de la Comisión, la cuestión de si es apropiado considerar que ese derecho dimana de un principio del derecho de los tratados o de un principio de « sucesión » es principalmente de carácter doctrinal. Lo que parece más importante es determinar en la forma más precisa posible los elementos del principio. Si las conclusiones sacadas por la Comisión de la práctica moderna son exactas, lo que el principio confiere a un Estado de reciente independencia es simplemente el *derecho de opción* a convertirse en parte independiente en el tratado, en virtud del nexo jurídico establecido entre el territorio a que se refiere la sucesión y el tratado por el Estado predecesor. No se trata del derecho a « suceder » en la participación de su predecesor en el tratado, en el sentido de un derecho a reemplazar estrictamente, y sólo esto, a su predecesor. A lo que el Estado de reciente independencia tiene derecho es más bien a *notificar su propio consentimiento en obligarse por el tratado, como parte distinta en él*. En resumen, un Estado de reciente independencia cuyo territorio esté sujeto al régimen de un tratado multilateral en la fecha de la sucesión de Estados, tiene derecho, sólo por ello, a hacer constar que es parte distinta en el tratado.

10) La aplicación de este principio general no deja de estar sujeta a ciertas condiciones. La primera se refiere a

[264] A este respecto, es importante hacer una distinción entre el hecho de incorporar el tratado al derecho interno del territorio y el hacer extensivo el tratado en el plano internacional al territorio.

[265] Véase *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 142, documento A/CN.4/150, párr. 137.

[266] *Ibid.*, párr. 138.

[267] *Ibid.*, párr. 139.

[268] Para algunos casos en que un tratado prevé concretamente la participación en él de Estados sucesores, véase el comentario al artículo 10.

los instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales y los tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional. En tales casos, la aplicación del principio general está sometida a las « normas pertinentes » de la organización de que se trate y en particular, en el caso de los instrumentos constitutivos, a las normas pertinentes relativas a la adquisición de la calidad miembro. Este aspecto ha sido tratado en el comentario al artículo 4 y no exige mayor explicación en el presente contexto.

11) En segundo lugar, la participación del Estado de reciente independencia en un tratado multilateral puede ser incompatible efectivamente con el objeto y el fin del tratado. Tal incompatibilidad puede deberse a diversos factores o a una combinación de factores: la participación en el tratado puede estar indisolublemente vinculada con la calidad de miembro de una organización internacional de la que no forme parte el Estado, el tratado puede ser de ámbito regional o la participación puede hallarse sometida a otras condiciones previas. La Convención europea para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por ejemplo, presupone que todas sus partes contratantes serán Estados miembros del Consejo de Europa, de modo que la sucesión con respecto a la Convención y a sus distintos Protocolos es imposible sin ser miembro de la organización. De conformidad con ello, cuando, en 1968, Malawi solicitó información sobre el estatuto de los ex territorios dependientes con respecto a la Convención, el Secretario General del Consejo de Europa señaló la asociación de la Convención con la calidad de miembro del Consejo de Europa. Malawi le notificó entonces, en su calidad de depositario, que cualquier conexión jurídica con la Convención que se le transmitiera con motivo de la ratificación del Reino Unido debía darse por terminada [269]. Evidentemente, en casos como éste, la necesidad de que una parte sea miembro de una organización internacional obrará como un impedimento para la sucesión con respecto al tratado por parte de Estados que no pueden ser miembros, debido a que la sucesión con respecto al tratado por el nuevo Estado independiente interesado es en las circunstancias particulares realmente incompatible con el objeto y el fin regionales del tratado.

12) En tercer lugar, como ya se ha indicado [270], ha de señalarse en el presente contexto una distinción importante —análoga a la hecha en el párrafo 2 del artículo 20 de la Convención de Viena— entre los tratados elaborados por un número reducido de Estados y otros tratados multilaterales. En el contexto de la admisibilidad de las reservas, la Comisión de Derecho Internacional y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados adoptaron el criterio de que el número reducido de Estados negociadores podía indicar que se había tenido la intención de que la aplicación de las disposiciones del tratado en su integridad entre todas las partes fuese condición esencial del consentimiento de cada una de ellas en obligarse por el mismo. No estimaron que ello fuese en sí un indicio decisivo de tal intención, pero consideraron que el número reducido de Estados negociadores junto con el objeto y el fin de un tratado dado era suficiente para establecer tal intención. Análogamente, el número reducido de Estados negociadores junto con el objeto y el fin de un tratado pueden mostrar la intención de limitar el círculo de posibles partes, en los Estados negociadores. En tal caso, parecería lógico concluir que la participación de un Estado de reciente independencia en el tratado habría de quedar sujeta al consentimiento de todas las partes en el mismo. A veces esos tratados pueden ser instrumentos constitutivos de una organización internacional limitada o bien tratados adoptados en el ámbito de una organización de ese género, en cuyo caso la cuestión queda comprendida en la reserva general del artículo 4. Con todo, hay otros casos en los que no se dan esos factores y en tales casos la Comisión consideró que debería establecerse una excepción a la opción del Estado de reciente independencia a considerarse parte en un tratado multilateral. La norma apropiada debe ser por tanto que un Estado de reciente independencia sólo puede considerarse parte en un tratado multilateral restringido de esa clase con el asentimiento de todas las partes.

13) En vista de las diversas consideraciones expuestas en los párrafos anteriores, el artículo 16 enuncia en el *párrafo 1* como norma *general* para los tratados multilaterales que un Estado de reciente independencia tiene derecho a hacer constar su calidad de parte, mediante una notificación de sucesión, en cualquier tratado multilateral que en la fecha de la sucesión de Estados está en vigor respecto del territorio a que se refiere la sucesión de Estados, con sujeción a las excepciones previstas en los párrafos 2 y 3 del artículo. Seguidamente, el *párrafo 2* exceptúa de la norma general los casos en que la participación del Estado sucesor sería incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado. El *párrafo 3* exceptúa asimismo de la norma general los tratados en los que, por sus propias estipulaciones o por el número reducido de Estados negociadores y su objeto y fin, deba entenderse que la participación de cualquier otro Estado requiere el Consentimiento de todas las partes. En tales casos, dicho párrafo prevé que se exija el consentimiento de todas las partes en el tratado.

14) Dado que la aplicación del tratado a los instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales y a los tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional es objeto de la disposición general del artículo 4, huelga referirse aquí de nuevo a la cuestión.

15) Desde un punto de vista de redacción puramente, la Comisión hizo observar que mientras que en el párrafo 1 del artículo 12 del proyecto de 1972 se utilizaba la expresión « Estado de reciente independencia » en los párrafos 2 y 3 se utilizaba la expresión « Estado sucesor », siendo así que en los tres párrafos se trata del mismo Estado. A fin de evitar cualquier duda a este respecto, la Comisión reemplazó la expresión « Estado sucesor » por la de « Estado de reciente independencia » en los párrafos 2 y 3 del proyecto de artículo, así como en otras disposiciones subsiguientes del proyecto en las que era oportuna hacerlo. El texto del párrafo 2 se ha modificado para tener en cuenta el criterio de la incompatibilidad y del cambio

[269] Véase M. A. Eissen, *The British Year Book of International Law, 1968-1969*, Londres, 1970, vol. 43, págs. 190 a 192.

[270] Véase párr. 2 *supra*.

radical de las condiciones de aplicación del tratado, de conformidad con la decisión de la Comisión explicada anteriormente [271].

Artículo 17 [272]. — *Participación de tratados que no estén en vigor en la fecha de la sucesión de Estados*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4, un Estado de reciente independencia podrá, mediante una notificación de sucesión, hacer constar su calidad de Estado contratante en un tratado multilateral que no esté en vigor, si, en la fecha de la sucesión de Estados, el Estado predecesor era un Estado contratante respecto del territorio al que se refiera tal sucesión de Estados.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4, un Estado de reciente independencia podrá, mediante una notificación de sucesión, hacer constar su calidad de parte en un tratado multilateral que entre en vigor con posterioridad a la fecha de la sucesión de Estados, si, en la fecha de la sucesión de Estados, el Estado predecesor era un Estado contratante respecto del territorio al que se refiera tal sucesión de Estados.

3. Los párrafos 1 y 2 no se aplicarán si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado de reciente independencia sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

4. Cuando en virtud de las estipulaciones del tratado o por razón del número reducido de Estados negociadores y del objeto y el fin del tratado deba entenderse que la participación de cualquier otro Estado en el tratado requiere el consentimiento de todas las partes o de todos los Estados contratantes, el Estado de reciente independencia sólo podrá hacer constar su calidad de parte o de Estado contratante en el tratado con ese consentimiento.

5. Cuando un tratado disponga que para su entrada en vigor se requerirá un número determinado de Estados contratantes, un Estado de reciente independencia que haga constar su calidad de Estado contratante en el tratado en virtud del párrafo 1 se contará como Estado contratante, para los efectos de tal disposición, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.

Comentario

1) El presente artículo trata de la participación de un Estado de reciente independencia en un tratado multilateral que no esté en vigor en la fecha de la sucesión de Estados, pero respecto del cual en esa fecha el Estado predecesor haya manifestado su consentimiento en obligarse en relación con el territorio de que se trate. En otras palabras, el artículo regula la participación del Estado de reciente independencia en un tratado multilateral en los casos en que, en la fecha de la sucesión, el Estado predecesor, aunque no es « parte » efectivamente en el tratado, es « Estado contratante » [273].

2) Entre la manifestación por un Estado de su consentimiento en quedar obligado por un tratado y la entrada en vigor de éste no es raro que transcurra un intervalo considerable. Ello es casi inevitable cuando el tratado dispone que no entrará en vigor hasta que un número determinado de Estados hayan manifestado su consentimiento en obligarse. En tales casos es posible que, en la fecha de la sucesión de Estados, el Estado predecesor haya manifestado su consentimiento en obligarse, mediante un acto de consentimiento que se haga extensivo al territorio al que se refiere la sucesión, sin que el tratado haya entrado todavía en vigor.

3) Como ya se ha indicado [274], el derecho de opción de un Estado de reciente independencia a participar en nombre propio y como parte distinta en un tratado multilateral, conforme al derecho de sucesión, se basa en el nexo jurídico creado anteriormente por el Estado predecesor entre el tratado y el territorio. El tratado debe ser *internacionalmente aplicable*, en la fecha de la sucesión de Estados, al territorio que en esa fecha pasa a ser territorio del Estado de reciente independencia.

4) A veces este criterio se expone en términos que parecen exigir que el tratado se haya aplicado antes *efectivamente* al territorio que pasa a ser territorio del Estado de reciente independencia. En efecto, en la carta que el Secretario General dirigió a un Estado de reciente independencia para señalarle los tratados de los cuales era depositario, se empleaba la expresión « tratados multilaterales que se habían hecho *aplicables** a su territorio » [275]. En un número reducido de casos, algunos Estados de reciente independencia han respondido también que no se consideraban obligados por un determinado tratado en vista de que éste no se había aplicado a su territorio antes de la independencia [276]. Sin embargo, esos Estados parecen haber tenido más interés en explicar las razones de no aceptar el tratado que en plantear el problema de su derecho a aceptarlo si hubiesen deseado hacerlo.

5) También parece claro que al utilizar la citada expresión en su carta, el Secretario General quería referirse a los tratados *internacionalmente aplicables*, y no a los aplicados efectivamente, respecto del territorio del Estado de reciente independencia. De hecho, en el memorando de la Secretaría titulado « La sucesión de Estados en los tratados multilaterales generales de los que es depositario el Secretario General » se resumía como sigue la práctica en la materia, según se hallaba establecida en 1962:

Desde 1958, las listas de tratados que se envían a los nuevos Estados comprenden no sólo los que están en vigor *sino también los*

[271] Véase párr. 14 del comentario al artículo 14 *supra*.

[272] Artículo 13 del proyecto de 1972.

[273] Para el significado de los términos « Estado contratante » y « parte » utilizados en el presente proyecto, véanse los apartados *k* y *l* del párrafo 1 del artículo 2 de este proyecto de artículos.

[274] Véase párr. 6 del comentario al artículo 16 *supra*.

[275] Véase *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 142, documento A/CN.4/150, párr. 134. Cabe agregar que la Asociación de Derecho Internacional formuló así el criterio: un tratado que estuvo « internacionalmente en vigor con respecto a la entidad o territorio correspondiente » al Estado recientemente emancipado « antes de su independencia [...] » [International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, pág. 596 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors)].

[276] Por ejemplo, el Zaire [Congo (Leopoldville)] no se consideró por este motivo obligado por la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas (*Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 134, documento A/CN.4/150, párr. 74), y lo mismo hizo la Costa de Marfil con respecto a la Convención de 1953 sobre los derechos políticos de la mujer (*ibid.*, pág. 135, párr. 83).

*que todavía no lo están** y respecto de los cuales el Estado predecesor ha tomado medidas definitivas para obligarse por ellos y para hacer extensiva su aplicación al territorio que posteriormente ha alcanzado la independencia. Francia ratificó en 1954 el Protocolo de 1953 sobre el opio que todavía no está en vigor y Bélgica se adhirió al mismo en 1958; ambos países también notificaron al Secretario General que hacían extensivas las disposiciones del Protocolo a sus territorios dependientes. El Camerún, la República Centroafricana, el Congo (Brazzaville), el Congo (Leopoldville) y la Costa de Marfil se han reconocido obligados en virtud de los instrumentos depositados por sus respectivos predecesores. En marzo de 1960 el Reino Unido ratificó las Convenciones de 1958 sobre pesca, sobre el mar territorial y la zona contigua y sobre la alta mar, que no contienen cláusulas de aplicación territorial. Nigeria y Sierra Leona se han reconocido obligadas por estas ratificaciones [277]. También cabe mencionar que en 1953 el Pakistán informó espontáneamente al Secretario General que se consideraba obligado por las medidas que el Reino Unido había tomado respecto de un tratado concertado bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones [278] que todavía no estaba en vigor [279].

Que sepa la Comisión, otros Estados no han puesto en tela de juicio la procedencia de la práctica del Secretario General en la materia ni la validez de las notificaciones de sucesión en los casos antes mencionados. Por el contrario, como se indica en el párrafo siguiente, la Comisión opina que ha de entenderse que la han aceptado.

6) Esta conclusión plantea otra cuestión afín. ¿Debe tenerse en cuenta la notificación de sucesión del Estado de reciente independencia para los efectos de computar el número de partes necesario para que entre en vigor la convención cuando sus cláusulas finales hacen depender esa entrada en vigor de un número determinado de firmas, ratificaciones, etc.? En relación con esto, en el memorando de la Secretaría de 1962 se indicó que el Secretario General, en la circular en que se anunció el depósito del vigésimo segundo instrumento de ratificación de la Convención de 1958 sobre la alta mar, « tuvo en cuenta las declaraciones [280] de Nigeria y Sierra Leona para llegar a esa cifra de 22 » [281]. Posteriormente, el Secretario General anunció la entrada en vigor de la Convención sobre el mar territorial y la zona contigua a base de computar las notificaciones de sucesión de esos mismos dos Estados para llegar al total necesario de 22; y lo mismo hizo respecto de la Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar, a base de notificaciones de sucesión de tres nuevos Estados. Por tanto, la práctica del Secretario General como depositario parece haberse inclinado definitivamente a considerar las notificaciones de sucesión de los Estados de reciente independencia como equivalentes, desde todo punto de vista, a una ratificación, adhesión, etc., a los efectos de las disposiciones de los tratados en que se prescribe un número determinado de partes para que entren en vigor. No se sabe de ningún Estado que haya puesto en duda la procedencia de la práctica del Secretario General respecto de esos importantes tratados.

7) Las cláusulas finales de que se habla aquí, normalmente se refieren en forma expresa al depósito de un número determinado de instrumentos de ratificación o adhesión (o, en su caso, de aceptación o aprobación) por los Estados a los que está abierta la participación en virtud de sus estipulaciones. En consecuencia, cabría sostener que el cómputo de notificaciones de sucesión a los fines de llegar a la cifra total prescrita quizás constituya, en cierta medida, una modificación de la aplicación de las cláusulas finales del tratado. Sin embargo, toda modificación que así se produzca es resultado del impacto del derecho general de sucesión de los Estados en el tratado, y ha de presumirse que los Estados negociadores han aceptado ese derecho general como complementario del tratado. Por lo demás, la modificación que entraña computar como procedente una notificación de sucesión a los efectos de esas cláusulas de tratado no es mucho mayor que la que supone admitir que los Estados de reciente independencia pueden adquirir la calidad de partes distintas en el tratado mediante notificaciones que no se prevén en las cláusulas finales del mismo, y la práctica de aceptar notificaciones de sucesión para este fin se encuentra ya bien establecida. Además, el hecho de computar la notificación de un Estado de reciente independencia como equivalente a una ratificación, adhesión, aceptación o aprobación parece ser compatible con la intención general de las cláusulas de que se trata, puesto que el objeto de tales cláusulas es, esencialmente, asegurar que un determinado número de Estados haya aceptado definitivamente las obligaciones del tratado antes de que éstas adquieran fuerza obligatoria para cualquier Estado [282]. Adoptar la posición contraria equivaldría casi a suponer que los Estados de reciente independencia no están suficientemente desligados de su predecesor como para contarlos como unidades distintas a los fines de dar efectividad a esa intención. Tal supuesto, naturalmente, apenas si parece compatible con los principios de libre determinación, independencia e igualdad. En consecuencia, la Comisión llegó a la conclusión de que el presente artículo debía enunciar el derecho en términos que estuvieran en armonía con tales consideraciones y con la práctica del Secretario General en su calidad de depositario ya firmemente establecida.

8) En vista de lo dicho, la Comisión decidió redactar las disposiciones de este artículo basándose en las disposiciones correspondientes del artículo 16, con los cambios exigidos por el presente contexto. En particular, en su actual período de sesiones la Comisión consideró de qué modo se podría mejorar la redacción de la disposición contenida en el párrafo 1 del proyecto de 1972 a fin de evitar algunos problemas relativos al alcance de la dispo-

[277] Ambos Estados lo hicieron con anterioridad a la entrada en vigor de las Convenciones indicadas.

[278] Protocolo de 1930 sobre un determinado caso de apatridia (1930). Véase Naciones Unidas, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*, pág. 410.

[279] Véase *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 143, documento A/CN.4/150, párr. 143.

[280] Notificaciones de sucesión.

[281] Véase *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 143, documento A/CN.4/150, párr. 143.

[282] En las notas explicativas que acompañaban el proyecto de resolución presentado en la Conferencia de Buenos Aires de 1968, el Comité sobre la Sucesión de los Estados de la Asociación de Derecho Internacional adoptó una posición que le llevó a sacar una conclusión contraria a la propuesta en el presente artículo [International Law Association, *Report fo the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, págs. 602 y 603 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, Notes)].

sición que pudieran resultar del empleo de la expresión « Estado contratante » y la comparación con las disposiciones del artículo precedente. La Comisión consideró que el párrafo 1, dedicado a los tratados que no estaban en vigor en la fecha de la sucesión de Estados, debía abarcar los casos en los que: *a*) el tratado todavía no estaba en vigor en la fecha de la notificación de la sucesión, y *b*) el tratado entraba en vigor antes de la fecha de dicha notificación. De darse una interpretación contraria del texto inicial, los casos mencionados en el apartado *b* no habrían quedado comprendidos en el proyecto de artículos, creándose así una laguna importante, ya que esos casos no son en modo alguno excepcionales. Para evitar la posibilidad de este equívoco la Comisión decidió redactar dos párrafos separados, numerados 1 y 2, para cada una de las dos situaciones previstas al parecer en el párrafo 1 del artículo 13 del proyecto de 1972. Además, la Comisión, teniendo en cuenta las observaciones de los gobiernos, modificó la última cláusula del párrafo 1 del texto de 1972 a fin de dejar bien sentado que el consentimiento en quedar obligado dado por el Estado predecesor (contratante) guardaba relación con el territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

9) En consecuencia, el *párrafo 1* reproduce con algunos cambios de redacción el primer párrafo del texto de 1972. Permite que el Estado de reciente independencia pase a ser un « Estado contratante ». El *párrafo 2*, que se refiere a los casos en que el tratado entra en vigor después de la fecha de la sucesión de Estados, pero antes de la notificación de la sucesión, permite que el Estado de reciente independencia pase a ser « parte ». Los *párrafos 3*, *4* y *5* del texto reproducen la redacción de los párrafos 2, 3 y 4 del texto de 1972 del artículo 13, con ligeras modificaciones en la terminología exigidas por el empleo del término « parte » en el nuevo párrafo 2. Además de estas modificaciones, la Comisión introdujo un cambio de forma en la frase inicial del párrafo 4 del texto de 1972, ahora párrafo 5, sustituyendo la palabra « partes » por « Estados contratantes ». En efecto, antes de la entrada en vigor de un tratado, no hay partes, sino únicamente Estados contratantes.

10) Por último, en el párrafo 5 se equipara la notificación de sucesión por un Estado de reciente independencia a una firma definitiva, ratificación, etc., para los efectos de la entrada en vigor del tratado, de conformidad con la conclusión a que se ha llegado más arriba.

Artículo 18 [283]. — *Participación en tratados firmados por el Estado predecesor con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4, si antes de la fecha de la sucesión de Estados el Estado predecesor ha firmado un tratado multilateral con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación y, al hacerlo, su intención ha sido que el tratado se extienda al territorio al que se refiere la sucesión de Estados, el Estado de reciente independencia podrá ratificar, aceptar o aprobar el tratado como si lo hubiera firmado y pasar así a ser parte o Estado contratante en él.

2. Para los efectos del párrafo 1, se entenderá que la firma de un tratado por el Estado predecesor expresa la intención de que el tratado se extienda a la totalidad del territorio de cuyas relaciones internacionales era responsable el Estado predecesor, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.

3. El párrafo 1 no se aplicará si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado de reciente independencia sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

4. Cuando en virtud de las estipulaciones del tratado o por razón del número reducido de Estados negociadores y del objeto y el fin del tratado deba entenderse que la participación de cualquier otro Estado en el tratado requiere el consentimiento de todas las partes o de todos los Estados contratantes, el Estado de reciente independencia sólo podrá pasar a ser parte o Estado contratante en el tratado con ese consentimiento.

Comentario

1) En los comentarios a los artículos 16 y 17 se ha expresado el parecer de que el Estado de reciente independencia hereda el derecho a pasar a ser parte o Estado contratante en su propio nombre, si así lo desea, en un tratado multilateral en virtud del nexo jurídico establecido entre el territorio y el tratado por *los actos* del Estado predecesor. Como se indica en esos comentarios, existe ya una práctica bien establecida en virtud de la cual se reconoce la opción del Estado sucesor a pasar a ser parte o Estado contratante sobre la base del *consentimiento en obligarse* manifestado por el Estado predecesor, independientemente de que el tratado estuviera efectivamente en vigor en el momento de la sucesión de Estados. El artículo que se examina se refiere al caso de que la firma del Estado predecesor estuviera aún sujeta a ratificación, aceptación o aprobación cuando tuvo lugar la sucesión de Estados.

2) Existe, desde luego, una importante diferencia entre la situación del Estado que se ha comprometido definitivamente a obligarse por un tratado y la del que no ha hecho más que firmarlo, a reserva de su ratificación, aceptación a aprobación. Se plantea, por lo tanto, la cuestión de si la firma del Estado predecesor con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación crea, entre el tratado y el territorio de que se trate, un nexo jurídico suficiente sobre cuya base el Estado sucesor tenga derecho a participar en un tratado multilateral en virtud del derecho de sucesión. En el memorando de la Secretaría titulado « La sucesión de Estados y los tratados multilaterales generales de los que es depositario el Secretario General », de 1962, se hace el siguiente comentario sobre este punto:

> Las listas de tratados enviadas a los nuevos Estados no incluyen los tratados que sólo han sido firmados, pero no ratificados, por el Estado predecesor. En la práctica no se ha presentado hasta ahora ningún caso en que un Estado nuevo, basándose en la firma de un tratado por su predecesor, haya depositado un instrumento de ratificación. Se dan muchísimos casos en que un Estado nuevo ha podido aprovechar las consecuencias jurídicas de la ratificación, por su predecesor, de un tratado que aún no está en vigor; pero todavía no está claro si un Estado puede aprovechar por sucesión las consecuen-

[283] Artículo 14 del proyecto de 1972.

cias jurídicas de la simple firma de un tratado que no se halla sujeto a ratificación. Este caso tiene cierta importancia práctica, ya que muchos tratados de la Sociedad de las Naciones, algunos de los cuales fueron firmados, pero nunca ratificados, por Francia, el Reino Unido, etc., no están ahora abiertos a la adhesión de los Estados nuevos, y tales Estados han indicado a veces que les interesaría ser parte en dichos tratados [284].

3) En su informe de 1963 a la Asamblea General, la Comisión se limitó a tomar nota de la existencia del problema, sin expresar opinión alguna al respecto. Análogamente, aunque el Secretario General no acostumbra a incluir en las listas de tratados que se envían a los Estados sucesores ningún tratado que sólo haya sido firmado, pero no ratificado, por el Estado predecesor, el pasaje citado del memorando de la Secretaría parece dejar sin resolver la cuestión de si el Estado sucesor tiene derecho a ratificar tales tratados.

4) Podría sostenerse que en tales casos no existen las condiciones necesarias para la transmisión de obligación o derecho alguno del Estado predecesor al Estado sucesor [285]. El Estado predecesor no tenía obligaciones o derechos definitivos en virtud del tratado en el momento de la sucesión de Estados, ni eran aplicables tales obligaciones o derechos respecto del territorio del Estado sucesor. Como ha declarado la Corte Internacional de Justicia en varias ocasiones [286], la firma sujeta a ratificación, aceptación o aprobación no obliga al Estado. Esta es también la norma jurídica codificada en el artículo 14 de la Convención de Viena.

5) Por otra parte, tanto la opinión de la Corte Internacional de Justicia acerca de las reservas a la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio [287] como el artículo 18 de la Convención de Viena reconocen que la firma sujeta a ratificación impone al Estado signatario ciertas obligaciones limitadas de buena fe y crea cierto nexo jurídico en relación con el tratado. Así pues, parece posible justificar el reconocimiento de la opción del Estado de reciente independencia a manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado por el solo hecho de que su predecesor lo haya firmado con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación.

6) Esta solución, la más favorable tanto para el Estado sucesor como para la eficacia de los tratados multilaterales, es la que se adopta en el artículo que se examina. En 1972, algunos miembros de la Comisión expresaron dudas en cuanto a la necesidad del artículo, pero se incluyó en el proyecto para que los gobiernos pudieran expresar su opinión en la materia, a fin de que la Comisión estuviese en condiciones de llegar a una conclusión clara sobre ese punto durante la segunda lectura del proyecto. No obstante, fueron pocas las observaciones formuladas al respecto por las delegaciones y por los gobiernos y el reducido número de opiniones expresadas discrepaban entre sí acerca de la inclusión del artículo. Sin disponer de una orientación definida, la Comisión estudió de nuevo la conveniencia de incluirlo, pero una vez más hubo división de opiniones. No obstante, la Comisión, teniendo presentes las consideraciones ya expuestas [288] decidió mantener el artículo, tanto en interés de la armonía general del proyecto, como para dar ocasión a los gobiernos de adoptar oportunamente su propia decisión sobre la inclusión del mismo.

7) Como señaló la Comisión en 1972, la cuestión revistió especial interés hace algunos años en relación con ciertos tratados de la Sociedad de las Naciones, pero la participación en ellos de los Estados de reciente independencia dejó de plantear problemas al aprobar la Asamblea General la resolución 1903 (XVIII), de 18 de noviembre de 1963, basándose en el estudio del problema presentado por la Comisión de Derecho Internacional en su informe de 1963 a la Asamblea [289]. Sin embargo, la cuestión es de carácter general y algunos miembros de la Comisión consideraron que no podía descartarse totalmente la posibilidad de que la libertad del Estado de reciente independencia para ratificar un tratado basándose en la firma del Estado predecesor cobrase importancia en el futuro en relación con los tratados multilaterales, aunque normalmente el tratado estaría abierto a la adhesión de los Estados de reciente independencia.

8) En sus observaciones escritas, un gobierno formuló objeciones al texto del artículo, tal como estaba redactado en el proyecto de 1972, por estimar que crearía una desigualdad entre el Estado de reciente independencia y los signatarios del tratado, ya que el primero no estaría sujeto a la obligación de proceder de buena fe asumida por el Estado predecesor y los demás signatarios. A este respecto, la Comisión confirmó la opinión ya expresada en 1972 de que, aun cuando se aprobara el artículo, no sería procedente considerar al Estado sucesor vinculado por la obligación de buena fe establecida en el artículo 18 de la Convención de Viena hasta que al menos hubiera hecho constar su consentimiento en obligarse y en pasar a ser Estado contratante. Sin embargo, la Comisión no consideró que, de por sí, ello constituyera razón suficiente para omitir el artículo en el proyecto.

9) El nuevo examen del texto del artículo efectuado a la luz de las observaciones de los gobiernos puso de manifiesto algunos problemas, tanto con respecto a su tenor como a su redacción. El texto del artículo 14 del proyecto de 1972 se basaba en el artículo 14 de la Convención de Viena, que se refiere a la firma seguida de ratificación, aceptación o aprobación. No obstante, es posible autenticar el texto de un tratado por medios distintos de la firma, y manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado por medios distintos de la ratificación, la acepta-

[284] *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 144, documento A/CN.4/150, párr. 151.

[285] Esta parece haber sido la opinión expresada al respecto por el Comité sobre la sucesión de los Estados establecido por la Asociación de Derecho Internacional. Hay que recordar, no obstante, que ésta adoptó la posición de que existía un nexo jurídico entre el tratado y el territorio cuando el tratado estaba *en vigor* respecto del territorio en la fecha de la sucesión de Estados (véase la nota 275 *supra*). Desde este punto de vista, es lógico que la Asociación considere que no existe ningún nexo jurídico cuando el Estado predecesor no ha hecho más que firmar un tratado a reserva de su ratificación, aceptación o aprobación.

[286] Por ejemplo en los Affaires du plateau continental de la Mer du Nord [Asuntos relativos a la plataforma continental del Mar del Norte] (*C.I.J. Recueil, 1969*, pág. 3).

[287] *C.I.J. Recueil, 1951*, pág. 28.

[288] Véanse párrs. 3 a 5 *supra*.

[289] *Anuario ... 1963*, vol. II, págs. 254 y ss., documento A/5509, párrs. 18 a 50.

ción o la aprobación. Por ejemplo, los representantes podrían poner en un tratado sus rúbricas en lugar de sus firmas, y el consentimiento en obligarse podría manifestarse mediante la firma ulterior del instrumento. La mención que se hacía del artículo 11 de la Convención de Viena planteaba la cuestión de si debían preverse en el artículo 14 del proyecto de 1972 (en caso de que se incluyese) los casos en que el consentimiento en obligarse por un tratado se manifieste después de la autenticación del texto, mediante un procedimiento convenido distinto de la ratificación, la aceptación o la aprobación. No obstante, la Comisión estimó que el procedimiento establecido en el artículo 14 de la Convención de Viena era el procedimiento normal, y que el artículo 14 del proyecto de 1972 no debía extenderse a otros casos posibles no contemplados en ese artículo. Se señaló que la firma tiene especial significación en el contexto de la Convención de Viena y que ello justificaba que la disposición del proyecto de artículos se limitara al supuesto de la firma con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación.

10) Un gobierno señaló en sus observaciones la ambigüedad de las palabras « al hacerlo [al firmar el tratado] su intención ha sido que el tratado se extienda al territorio al que se refiere la sucesión de Estados » que figuran en el párrafo 1. En la práctica no siempre se especifica en el momento de la firma a qué territorios se tiene la intención de que se extienda el tratado. La Comisión decidió que la cuestión debería aclararse mediante una disposición relativa a la firma que fuese semejante a la del artículo 29 de la Convención de Viena, que versa sobre el ámbito territorial de los tratados.

11) También se señaló a la atención de la Comisión la complejidad resultante de las referencias a otros artículos incluidas en el párrafo 1 del proyecto de artículo y la conveniencia de simplificar el texto en lo posible. Por último, se expresaron dudas acerca del significado preciso de la frase « en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación », en el párrafo 2.

12) Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, la Comisión decidió redactar de nuevo el artículo, cuyo texto, que se ha simplificado y en el que se evitan las referencias a otras disposiciones, figura ahora como artículo 18. En el *párrafo 1* se dispone que si antes de la fecha de sucesión de Estados el Estado predecesor ha firmado un tratado multilateral con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación, con la intención de que el tratado se extienda al territorio al que se refiere la sucesión de Estados, el Estado de reciente independencia podrá ratificar, aceptar o aprobar el tratado. El *párrafo 2* establece la presunción de que la firma por el Estado predecesor manifiesta la intención de que el tratado se extienda a la totalidad del territorio de cuyas relaciones internacionales era responsable ese Estado. El *párrafo 3* excluye la aplicación del párrafo 1 cuando la aplicación del tratado respecto del Estado de reciente independencia sea incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambie radicalmente las condiciones de ejecución del tratado. En el *párrafo 4* se fija, en el caso de los « tratados multilaterales restringidos » el requisito usual del consentimiento de todas las partes o de todos los Estados contratantes para que el Estado de reciente independencia pueda participar en el tratado.

Artículo 19 [290]. — *Reservas*

1. Cuando un Estado de reciente independencia haga constar, mediante una notificación de sucesión, su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral en virtud de los artículos 16 ó 17, se entenderá que mantiene cualquier reserva relativa a ese tratado que fuera aplicable en la fecha de la sucesión de Estados respecto del territorio a que se refiera la sucesión de Estados, a menos que, al hacer la notificación de sucesión, exprese la intención contraria o formule una reserva que concierna a la misma materia que aquella reserva.

2. Al hacer una notificación de sucesión por la que haga constar su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral en virtud de los artículos 16 ó 17, un Estado de reciente independencia podrá formular una reserva, a menos que ésta sea una de aquellas cuya formulación queda excluida en virtud de lo dispuesto en los apartados *a*, *b* o *c* del artículo 19 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados,

3. Cuando un Estado de reciente independencia formule una reserva de conformidad con el párrafo 2, se aplicarán respecto de esa reserva las normas enunciadas en los artículos 20, 21, 22 y 23 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Comentario

1) Las normas generales de derecho internacional que regulan las reservas a los tratados multilaterales se encuentran ahora recogidas en los artículos 19 a 23 de la Convención de Viena. Conforme a esos artículos, en caso de sucesión el Estado predecesor puede ser un Estado que haya formulado una reserva, con objeciones de otros Estados o sin ellas, o que por su parte haya aceptado la reserva de otro Estado o se haya opuesto a ella. Al mismo tiempo, esos artículos regulan el retiro de reservas, así como de objeciones a las reservas. Se plantea, pues, la cuestión de saber cuál es la posición del Estado de reciente independencia respecto de las reservas, aceptaciones y objeciones.

2) Cuando haya que considerar a un Estado de reciente independencia parte en un tratado multilateral conforme al derecho de sucesión, la lógica parecería exigir que se subrogue en la posición de su predecesor respecto del tratado por todos conceptos *a partir de la fecha de la sucesión*. En otras palabras, el Estado de reciente independencia debería suceder en las reservas, aceptaciones y objeciones de su predecesor tal como se encontraban en la fecha de la sucesión; pero también tendría libertad para retirar, *respecto de sí mismo*, la reserva u objeción en que hubiera sucedido. A la inversa, si un Estado de reciente independencia se convierte en parte no ya en virtud de las normas de sucesión, sino por un acto independiente en que manifiesta su consentimiento en obligarse, la lógica requeriría que sea totalmente responsable de sus propias reservas, aceptaciones y objeciones, y que su relación con cualesquiera reservas, aceptaciones y objeciones de su predecesor debería ser igual a la de cualquier otra nueva parte en el tratado. En realidad, se comprobará que la práctica en materia de reservas, si

[290] Artículo 15 del proyecto de 1972.

bien corresponde en cierta medida a los principios lógicos expuestos en este párrafo, no es enteramente congruente con ellos.

3) Los estudios de la Secretaría titulados « Sucesión de Estados en los tratados multilaterales »[291] indican la práctica en materia de reservas. Algunos casos se refieren a la Convención de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas. Así, el Reino Unido formuló una reserva al Acta de Berlín (1908) relativa a la retroactividad, en su nombre y en el de todos sus territorios dependientes con excepción del Canadá; Francia, en su nombre y en el de todos sus territorios, hizo una reserva a la misma Convención en cuanto a las obras de arte aplicado; y los Países Bajos también hicieron reservas separadas a aquella Convención, tanto en nombre propio como en el de las Indias Orientales Holandesas. Los tres Estados omitieron sus reservas al adherirse a textos ulteriores: el Reino Unido y los Países Bajos, al pasar a ser partes en el Acta de Roma de 1928, y Francia al pasar a ser parte en el Acta de Bruselas de 1948. En todos los casos de sucesión que se han presentado al respecto de esos tres Estados, el Gobierno de Suiza, en calidad de depositario, ha considerado al Estado sucesor heredero de las reservas de su predecesor que eran obligatorias en el territorio del sucesor en relación con cada una de las convenciones antes de la independencia. Además, en esos casos, el Gobierno suizo parece haber considerado la sucesión en las reservas, cuando la había, automática y no supeditada a ninguna « confirmación » de la reserva por el Estado sucesor[292]. Otro caso se refiere a los diversos Convenios humanitarios de Ginebra, de los que también es depositario el Gobierno suizo. En sus cláusulas finales no se hace ninguna mención de las reservas, pero éstas han sido formuladas por un considerable número de Estados[293]. Entre esas reservas figura una hecha por el Reino Unido con respecto al párrafo 2 del artículo 68 del Convenio relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra (1949)[294]. Algunos Estados de reciente independencia, a los cuales se aplicaba ese Convenio cuando eran territorios dependientes del Reino Unido, han notificado al depositario que siguen considerándose obligados por ese Convenio en virtud de su ratificación por el Reino Unido[295]. Las notificaciones de esos Estados no se refieren explícitamente a la reserva del Reino Unido. Sin embargo, el punto de partida de todos esos Estados fue que el Reino Unido había hecho aplicable el Convenio a sus territorios antes de la independencia; y que su aplicación estaba entonces claramente sujeta a la reserva del Reino Unido. Además, algunos de los Estados interesados se refirieron expresamente en sus notificaciones a la ratificación del Convenio por el Reino Unido, y la reserva era parte integrante de aquella « ratificación ». Como cuestión de derecho, debe presumirse, al parecer, que la intención de los Estados interesados, a falta de cualquier indicación sobre el retiro de la reserva de su predecesor, era que el tratado continuase aplicándose a su territorio en las mismas condiciones que antes de la independencia, es decir, con la reserva. Tampoco carece de pertinencia señalar que el mismo Gobierno depositario, al actuar como depositario de la Convención de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas y sus Actas de revisión ulteriores, parece haber supuesto que las reservas se heredan automáticamente en los casos de sucesión, si no consta que hayan sido retiradas.

4) La práctica de los Estados sucesores con respecto a los tratados de los que el Secretario General es depositario parece haber sido bastante flexible[296]. Unas veces han ejercitado su derecho a pasar a ser parte en los tratados depositando un instrumento de adhesión y otras han transmitido al Secretario General una « notificación de sucesión ». Al pasar a ser parte en un tratado por adhesión, el nuevo Estado reitera en algunos casos la reserva formulada por su predecesor y aplicable al territorio antes de la independencia[297]. En tal caso, la reserva debe considerarse, por supuesto, como una reserva totalmente nueva por lo que se refiere al Estado de reciente independencia y, en consecuencia, el derecho general que regula las reservas a los tratados multilaterales debe aplicársele a partir de la fecha en que se formule. Los problemas sólo surgen en los casos de notificación de sucesión.

5) Igualmente, al transmitir una notificación de sucesión no es raro que el Estado de reciente independencia reitere o mantenga expresamente una reserva formulada por su predecesor, especialmente cuando éste la formuló al « hacer extensivo » el tratado al territorio. Así, por ejemplo, Jamaica, al notificar su « sucesión » en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), repitió textualmente una reserva formulada expresamente por el Reino Unido con referencia al territorio de aquélla[298]; y Chipre y Gambia confirmaron expresamente que mantenían esa misma reserva, que también se había hecho aplicable al territorio de cada uno de esos países[299]. Otros ejemplos se hallan en la reiteración, por Trinidad y Tabago, de una reserva del Reino Unido al Convenio Internacional para facilitar la importación de muestras comerciales y material de propaganda (1952) formulada expresamente para Trinidad y Tabago[300] y por Barbados, Chipre, Fiji, Jamaica y Sierra Leona de las reservas formuladas por el Reino Unido a la Convención de 1949 sobre la circulación por carretera, con anexos[301].

6) Por supuesto, es conveniente que un Estado, al dar notificación de sucesión, indique al mismo tiempo sus

[291] Véase párr. 44 *supra*.

[292] *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 23, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 86 a 92.

[293] *Ibid.*, pág. 33, párr. 138.

[294] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 75, pág. 451.

[295] *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 39, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 170 a 174.

[296] Naciones Unidas, *Multilateral treaties ... 1972 (op. cit.)* y Naciones Unidas, *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions, Annex: Final Clauses* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E.68.V.4).

[297] Por ejemplo, al adherirse al Protocolo adicional de 1954 a la Convención sobre facilidades aduaneras para el turismo, relativo a la importación de documentos y de material de propaganda turística, Uganda y la República Unida de Tanzania reiteraron una reserva formulada expresamente por el Reino Unido para esos territorios. Véase Naciones Unidas, *Multilateral treaties ... 1972 (op. cit.)*, págs. 240 y 241.

[298] *Ibid.*, págs. 97 y 98.

[299] *Ibid.*, págs. 95 y 96, respectivamente.

[300] *Ibid.*, pág. 232.

[301] *Ibid.*, págs. 260, 261 y 262.

intenciones respecto de las reservas formuladas por su predecesor. Este en realidad fue el caso cuando Barbados y Fiji comunicaron sus notificaciones de sucesión en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) e indicaron qué reservas de las aplicadas a sus respectivos territorios por el Reino Unido se mantenían y cuáles se retiraban [302]. Fiji señaló asimismo qué reservas se mantenían y cuáles se retiraban al notificar su sucesión en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) [303], en la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (1953) [304] y en la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (1962) [305]. Pero sería ir demasiado lejos concluir que si una reserva no se reitera al notificar la sucesión, tal reserva no se transmite al Estado de reciente independencia. En realidad, en algunos otros casos el Estado de reciente independencia parece haber supuesto lo contrario. Por ejemplo, tanto Rwanda como Malta transmitieron notificaciones de sucesión en la Convención sobre formalidades aduaneras para la importación temporal de vehículos particulares de carretera (1954), sin referirse a las reservas que habían formulado sus respectivos predecesores, Bélgica y el Reino Unido. Unos dos meses después de notificar la sucesión, Rwanda informó al Secretario General que no se proponía mantener las reservas de Bélgica [306]. También Malta informó en sentido análogo al Secretario General al cabo de unas semanas [307]. Ambos Estados actuaron de la misma manera respecto de las reservas formuladas por sus predecesores a la Convención sobre facilidades aduaneras para el turismo (1954) [308]; así pues, ambos parecen haber considerado que las reservas formuladas por un predecesor siguen siendo aplicables a menos que sean denunciadas por el sucesor. La Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría adoptó evidentemente el mismo punto de vista jurídico en su memorando dirigido al Representante Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la sucesión de Jamaica en los derechos y obligaciones del Reino Unido dimanantes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) [309]. También el Gobierno suizo [310] parece haber partido del supuesto de que las reservas son aplicables automáticamente respecto de un Estado sucesor, si éste no ha notificado, al comunicar la sucesión o posteriormente, que las retira.

7) Debe mencionarse ahora una práctica reciente respecto de las reservas, en la que la línea divisoria entre « sucesión » y « adhesión » parece haberse desdibujado algo. Esa práctica concierne a los casos en que un Estado ha notificado al Secretario General su « sucesión » en un tratado y, al mismo tiempo, reservas distintas de las formuladas por su predecesor o nuevas reservas.

Así, el 29 de julio de 1968, Malta comunicó al Secretario General [311] que, en calidad de sucesora del Reino Unido, se consideraba obligada por el Protocolo adicional a la Convención sobre facilidades aduaneras para el turismo, relativo a la importación de documentos y de material de propaganda turística (1954), Protocolo cuya aplicación se había hecho extensiva sin reservas a su territorio antes de la independencia. No obstante, la notificación de Malta contenía una reserva al artículo 3 del Protocolo, a pesar de que el 14 disponía que no se admitiría ninguna reserva contra la que formulara objeciones una tercera parte de los Estados interesados dentro de un plazo de noventa días. En consecuencia, al distribuir la notificación de sucesión, el Secretario General puso de relieve la reserva y las disposiciones del artículo 14 del Protocolo y, de hecho, Polonia formuló una objeción a la reserva. En ese caso, ésta fue la única objeción formulada contra la reserva dentro del plazo previsto, y el Secretario General entonces notificó oficialmente a los Estados interesados la aceptación de la reserva de Malta de conformidad con el artículo 14 [312].

8) El 25 de febrero de 1969 Botswana comunicó al Secretario General [313] que « seguía considerándose obligada » por la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) en igual medida que el Reino Unido lo estaba en relación con el Protectorado de Bechuania, « con sujeción, no obstante, a las nuevas reservas siguientes »; y a continuación formulaba nuevas reservas al artículo 31, al párrafo 1 del artículo 12 y al párrafo 2 del artículo 7 de la Convención. Al distribuir la notificación, el Secretario General reprodujo el texto de las nuevas reservas de Botswana e indicó simultáneamente a los Estados interesados el documento donde figuraba el texto de las reservas anteriores formuladas por el Reino Unido, que Botswana mantenía.

9) El 18 de julio de 1969, Mauricio informó al Secretario General [314] de que, desde la fecha de la independencia, se consideraba obligado por la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (1953), cuya aplicación se había hecho extensiva a su territorio antes de la independencia. Simultáneamente, sin hacer alusión a las reservas al artículo 3 formuladas por el Reino Unido, Mauricio formuló dos reservas propias a dicho artículo. Una de ellas (reclutamiento y condiciones de servicio en las fuerzas armadas) correspondía a una reserva general formulada por el Reino Unido; la otra (juraduría) había sido formulada por el Reino Unido respecto de algunos territorios, pero no en relación con Mauricio propiamente dicho. El Secretario General, sin hacer tampoco alusión a las anteriores reservas del Reino Unido, se limitó a comunicar a los Estados interesados el texto de las reservas de Mauricio.

[302] *Ibid.*, págs. 105 y 106.

[303] *Ibid.*, pág. 96.

[304] *Ibid.*, pág. 352.

[305] *Ibid.*, pág. 360.

[306] *Ibid.*, pág. 245, nota 9.

[307] *Ibid.*, nota 10.

[308] *Ibid.*, pág. 237, notas 11 y 12.

[309] Naciones Unidas, *Anuario Jurídico, 1963* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 65.V.3), págs. 194 y 195.

[310] Véase párr. 3 *supra*.

[311] Circular del Secretario General de 16 de agosto de 1968 (C.N.123, 1968, Treaties-2).

[312] Circular del Secretario General de 3 de diciembre de 1968 (C.N.182, 1968, Treaties-4).

[313] Circular del Secretario General de 21 de mayo de 1969 (C.N.80, 1969, Treaties-1).

[314] Circular del Secretario General de 11 de septiembre de 1969 (C.N.168, 1969, Treaties-5).

10) El ejemplo más notable es tal vez el de la notificación en que Zambia comunicó su sucesión en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). En carta de 24 de septiembre de 1969, Zambia transmitió al Secretario General un instrumento de *sucesión* en esta Convención y un instrumento de *adhesión* a otro tratado, subrayando con ello su deseo de ser considerada Estado sucesor en relación con la Convención de 1951. Al depositar su notificación de sucesión Zambia no hizo alusión a las reservas hechas previamente por el Reino Unido con respecto a la Federación de Rhodesia y Nyasalandia. En cambio, se refirió al artículo 42 de la Convención, que autorizaba reservas a ciertos artículos, y procedió a formular reservas propias al párrafo 2 del artículo 17, al párrafo 1 del artículo 22 y a los artículos 26 y 28, como lo permitía el artículo 42. El Secretario General, en carta de 10 de octubre de 1969, señaló a la atención de Zambia el hecho de que sus reservas diferían de las que había hecho su Estado predecesor, y a continuación manifestó:

> Por consiguiente, el Secretario General entiende que el Gobierno de Zambia, al declarar oficialmente su sucesión en la Convención por el susodicho instrumento, decidió retirar las antiguas reservas formuladas de conformidad con el párrafo 2 del artículo 42 de la Convención y expresó su consentimiento en continuar de ahora en adelante vinculada por la Convención con las nuevas reservas, *y que estas últimas entrarán en vigor en la fecha en que lo habrían hecho, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, si se hubiesen formulado en un acto de adhesión**. En consecuencia, las mencionadas reservas entrarán en vigor noventa días después del depósito del instrumento de sucesión por el Gobierno de Zambia, o sea, el 23 de diciembre de 1969.

El Secretario General dijo, además, que del depósito del instrumento de sucesión y de las reservas se informaría a todos los Estados interesados.

11) La práctica examinada en los párrafos anteriores parece demostrar inequívocamente que el Secretario General considera ahora que un Estado de reciente independencia tiene el derecho de pasar a ser parte en un tratado por « sucesión » en la participación de su predecesor en el tratado y, al mismo tiempo, el derecho de modificar las condiciones de esa participación formulando nuevas reservas.

12) La renuncia, expresa o tácita, de un Estado de reciente independencia a las reservas de su predecesor es perfectamente compatible con el concepto de « sucesión »; en efecto, los Estados pueden retirar una reserva en cualquier momento y un Estado sucesor puede igualmente hacerlo en el momento de confirmar su « sucesión » en el tratado. Sin embargo, la formulación de reservas nuevas o modificadas no se compagina del todo, en buena lógica, con el concepto de « sucesión » en los derechos y obligaciones del Estado predecesor con respecto al territorio. Pero parece compatible con la idea de que un Estado sucesor, simplemente en virtud de la aplicación anterior del tratado a su territorio, tiene derecho a pasar a ser parte en propio nombre. Hasta ahora no se ha sabido de ningún Estado que haya opuesto objeciones a esa práctica o a la forma en que el Secretario General la considera. Tampoco es ello de sorprender, ya que en la mayoría de los casos el Estado de reciente independencia puede igualmente convertirse en parte por « adhesión », caso en que, con sujeción a las disposiciones pertinentes del tratado, tiene entera libertad para formular sus propias reservas. La forma en que el Secretario General trata esa práctica tiene la ventaja de ser flexible y de facilitar la participación de Estados de reciente independencia en los tratados multilaterales, al tiempo que procura proteger los derechos de otros Estados con arreglo a las normas generales aplicables a las reservas.

13) Queda la cuestión de las objeciones a las reservas, respecto de la cual la práctica dada a la publicidad es escasa. Aparte de una sola mención de la existencia de esta cuestión, la serie de estudios de la Secretaría titulada « La sucesión de Estados en los tratados multilaterales » [315] no contiene ninguna referencia a la sucesión por lo que respecta a las objeciones a las reservas, ni existe ninguna información al respecto en *Materials on Succession of States* [316]. Incluso la información publicada en *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions* [317] arroja, sin embargo, alguna luz sobre la práctica en materia de objeciones a las reservas. En el caso de la Convención de 1946 sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, el Reino Unido formuló una objeción a las reservas de algunos Estados acerca del recurso a la Corte Internacional de Justicia para el arreglo de controversias y posteriormente varios de sus antiguos territorios dependientes pasaron a ser partes en la convención transmitiendo una notificación de sucesión. Al parecer, ninguno de esos Estados de reciente independencia aludió a la objeción del Reino Unido a dichas reservas. Tampoco Zaire, al notificar su sucesión en la Convención de 1948 para la prevención y la sanción del delito de genocidio, aludió a la objeción de Bélgica a reservas análogas formuladas a esa Convención. El Reino Unido presentó una serie de objeciones formales a las reservas formuladas por diversos Estados a la Convención sobre el mar territorial y la zona contigua, la Convención sobre la alta mar y la Convención sobre la plataforma continental, las tres de 1958, y varios de sus antiguos territorios dependientes pasaron posteriormente a ser partes en una u otra de estas convenciones mediante una notificación de sucesión. Algunos de estos Estados, sin embargo, indicaron su actitud respecto de las objeciones formuladas por el Reino Unido. Tonga informó al Secretario General de que deseaba mantener, de no mediar ninguna otra declaración en contrario, todas las objeciones que le había comunicado el Reino Unido a las reservas o declaraciones hechas por Estados respecto a *todas* las convenciones de que es depositario el Secretario General. Así, se considera que Tonga mantiene las objeciones del Reino Unido a ciertas reservas y declaraciones hechas por Estados respecto a la Convención sobre el mar territorial y la zona contigua [318]. Fiji mantuvo expresamente las objeciones hechas por el Reino Unido respecto a dicha Convención [319]. Tanto Fiji como Tonga mantuvieron expresamente las objeciones del Reino Unido respecto a ciertas reservas o declaraciones relativas a la Convención sobre

[315] Véase párr. 44 y notas 40 a 42 *supra*.

[316] *Op. cit.*

[317] Naciones Unidas, *Multilateral treaties ... 1972 (op. cit.)*.

[318] *Ibid.*, pág. 399.

[319] *Ibid.*, pág. 398.

la plataforma continental [320]. Respecto a la Convención sobre la alta mar, tanto Fiji como Tonga retiraron « las observaciones » hechas por el Reino Unido respecto a la reserva de un Estado a dicha Convención, y formularon a su vez sus « observaciones » respectivas [321]. Las restantes objeciones del Reino Unido se mantuvieron: Fiji expresamente y Tonga implícitamente en virtud de su declaración general sobre mantenimiento de las reservas mencionada antes. Al ratificar la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, el Reino Unido declaró que no consideraba que las declaraciones hechas por tres Estados socialistas en relación con el párrafo 1 del artículo 11 (Número de miembros de una misión diplomática) modificasen los derechos u obligaciones previstos en ese párrafo. Malta, antiguo territorio dependiente del Reino Unido que pasó a ser parte en la Convención por sucesión, reiteró los términos de esa declaración en su notificación de sucesión [322]. El Reino Unido mantuvo la misma posición respecto a otros dos Estados y, además, no consideró como válidas las reservas hechas por cuatro Estados en relación con el párrafo 2 del artículo 37 de la Convención. Cuando Tonga notificó su sucesión en dicha Convención, indicó que adoptaba las objeciones del Reino Unido respecto a las reservas y declaraciones de esos nueve Estados [323]. Cuando Barbados notificó al Gobierno suizo su sucesión en los convenios de Ginebra de 1949 relativos al trato de los prisioneros de guerra y a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, repitió una declaración relativa a las reservas hechas por algunos otros Estados respecto de dichos Convenios formulada por el Reino Unido [324].

14) De conformidad con las disposiciones sobre objeciones a las reservas de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (apartado *b* del párrafo 4 del artículo 20), conjuntamente con el párrafo 3 del artículo 21 [325], a menos que el Estado autor de la objeción haya indicado claramente que con ella se propone impedir la entrada en vigor del tratado entre él y el Estado autor de la reserva, la situación jurídica creada entre ambos Estados por una objeción a una reserva es casi la misma que si no se hubiera hecho ninguna objeción. Pero si una objeción ha ido acompañada de una indicación de que su objeto es impedir la entrada en vigor del tratado entre el Estado autor de la objeción y el Estado autor de la reserva, el tratado no habrá entrado en vigor respecto del territorio del Estado sucesor en la fecha de la sucesión de Estados *en relación con el Estado autor de la reserva*. Sin embargo, la información de que se dispone sobre la práctica en la materia no parece indicar que los Estados de reciente independencia se preocupen mucho de las objeciones de sus predecesores a las reservas formuladas por otros Estados.

15) Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión no incluyó en su proyecto de 1972 ninguna disposición referente a las objeciones a las reservas. Sin embargo, esa cuestión se planteó de nuevo en las observaciones de los gobiernos. Un gobierno estimó que debería haber la presunción de que las objeciones del Estado predecesor quedaban retiradas a menos que el Estado de reciente independencia manifestase una intención distinta al notificar la sucesión, y otro gobierno se refirió a las objeciones en relación con la cuestión de la retroactividad de las reservas formuladas por el Estado de reciente independencia. En consecuencia, la Comisión consideró de nuevo si era necesario formular alguna disposición explícita respecto de las aceptaciones de las reservas o de las objeciones a ellas. Atendiendo a las consideraciones jurídicas expuestas en el párrafo precedente, la Comisión llegó a la conclusión de que sería preferible, de conformidad con el criterio fundamental adoptado con respecto al proyecto de artículos, dejar que estas cuestiones se rigiesen por las normas comúnmente aplicables a las aceptaciones y objeciones, en el supuesto de que, a menos que fuese necesario formular alguna disposición especial en el contexto de la sucesión de Estados, el Estado de reciente independencia se colocaría en el lugar del Estado predecesor.

16) A la luz de las consideraciones formuladas en los precedentes párrafos y habida cuenta de la índole de los tratados multilaterales modernos y del sistema jurídico que rige las reservas en los artículos 19 a 23 de la Convención de Viena, la Comisión decidió adoptar un criterio pragmático y flexible para tratar las reservas en el contexto del presente proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. Cuando un Estado de reciente independencia transmita una notificación de sucesión, ello podrá claramente interpretarse como expresión del deseo de ser considerado parte en el tratado en las mismas condiciones, a todo respecto, que su predecesor. Pero una vez admitido que la sucesión en materia de tratados no se produce automáticamente, sino que depende de un acto de voluntad del Estado de reciente independencia, queda abierto el camino para que el derecho regule las condiciones en las cuales ese acto de voluntad ha de tener efectos.

17) Puesto que la regla general es que una reserva puede ser retirada unilateralmente y en cualquier momento, la cuestión de saber si una reserva del Estado predecesor liga al Estado de reciente independencia parece reducirse a la de conocer la intención de este último en el momento de notificar la sucesión. Si el Estado de reciente independencia la mantiene expresamente, la respuesta es clara. Si guarda silencio sobre este punto, habrá que determinar si debe presumirse su intención de mantener las reservas, excepto aquellas que por su misma naturaleza sean aplicables exclusivamente con respecto al Estado predecesor. La Comisión concluyó que por diversas razones debía establecerse esa presunción. En primer lugar, la presunción de una intención de mantener las reservas estaba indicada por el concepto mismo de la sucesión en los tratados del predecesor. En segundo lugar, no debe entenderse en general que un Estado ha asumido obligaciones más onerosas, a no ser que haya indicado inequívocamente su intención de asumirlas; y considerar, basándose simplemente en el silencio del Estado de reciente indepen-

[320] *Ibid.*, pág. 412.

[321] *Ibid.*, págs. 404 y 406.

[322] *Ibid.*, pág. 53.

[323] Circular del Secretario General de 26 de febrero de 1973 (C.N.27, 1973, Treaties-2).

[324] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 278, págs. 267 y 268, e *ibid.*, vol. 653, pág. 454.

[325] Esta norma no se aplica en el caso de los instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales ni en el de tratados concertados entre un « número reducido de Estados », en el sentido del párrafo 2 del artículo 20.

dencia, que ha renunciado a las reservas de su predecesor, equivaldría a imponerle una obligación más onerosa. En tercer lugar, si no hubiera presunción a favor del mantenimiento de las reservas, podría quedar desvirtuada irrevocablemente la intención real del Estado de reciente independencia; mientras que si hay tal presunción y ésta no corresponde a la intención del Estado de reciente independencia, este último podrá siempre remediar la situación retirando las reservas.

18) En algunas observaciones de delegaciones y gobiernos se sugirió que el artículo sobre las reservas debería invertir la presunción en favor del mantenimiento de las reservas formuladas por el Estado predecesor. Sin embargo, en el actual período de sesiones, la Comisión, teniendo en cuenta las razones que anteceden, decidió mantener la presunción enunciada en el párrafo 1 del proyecto de artículo de 1972. No obstante, a la luz de las observaciones de los gobiernos, se efectuaron ciertos cambios en el párrafo 1. En primer lugar, la Comisión decidió que sería difícil aplicar la prueba de incompatibilidad prevista en el párrafo y que, si el Estado de reciente independencia formulase una reserva respecto de la misma materia objeto de la reserva formulada por el Estado predecesor, cabría suponer razonablemente que tenía la intención de retirar esa reserva. La Comisión también decidió que era innecesario prever expresamente, como se hacía en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 15 del proyecto de 1972, la exclusión de una reserva que sólo era aplicable con relación al Estado predecesor porque, por hipótesis, esa reserva no podía considerarse aplicable respecto del Estado de reciente independencia. En cuanto a la redacción, la Comisión consideró que podía dar lugar a confusiones el calificar de « nueva » una reserva formulada por el Estado de reciente independencia.

19) En consecuencia, el *párrafo 1* del artículo 19 dispone que toda notificación de sucesión debe entenderse sujeta a toda reserva hecha por el Estado predecesor, a menos que el Estado de reciente independencia exprese su intención en contrario o formule una reserva concerniente a la misma materia.

20) El *párrafo 2* del artículo prevé el caso de que el Estado sucesor formule reservas propias al hacer constar su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral conforme a los artículos 16 y 17 del proyecto de artículos. Lógicamente, como ya se ha señalado, puede decirse que hay cierta incongruencia en pretender convertirse en parte o en Estado contratante en virtud del acto del Estado predecesor y al mismo tiempo adoptar en relación con el tratado una posición diferente de la del predecesor. Se puede optar entre dos soluciones: *a*) negarse a considerar como verdadero instrumento de sucesión a toda notificación de sucesión acompañada de nuevas reservas y tratarla jurídicamente como un caso de adhesión; o *b*) aceptar que tiene carácter de sucesión, pero al mismo tiempo aplicarle las normas de derecho que regulan las reservas como si fuese una manifestación enteramente nueva del consentimiento en obligarse por el tratado. La segunda solución es la que se recoge en el párrafo 2 de este artículo. Corresponde a la práctica del Secretario General como depositario y tiene la ventaja de dar la mayor flexibilidad posible a la posición del Estado de reciente independencia que desea seguir participando en el tratado. Puede también facilitar la posición de un Estado de reciente independencia en los casos en que, por razones técnicas, el tratado no esté abierto a su participación por un procedimiento que no sea el de la sucesión. Por estas razones, a pesar de las críticas contenidas en las observaciones de una delegación y de un gobierno, la Comisión decidió en su actual período de sesiones mantener el párrafo 2. Por supuesto, la posibilidad de que un Estado sucesor formule reservas en una notificación de sucesión está sujeta a las limitaciones del derecho general que rige la formulación de reservas por cualquier Estado, a saber, el artículo 19 de la Convención de Viena, cuyos apartados *a*, *b* y *c* están incorporados, por referencia, al párrafo 2 del presente artículo.

21) En 1972, la Comisión decidió utilizar, para el párrafo 3, el método de redactar por referencia, porque si se hubieran reproducido en el párrafo todas las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena, el artículo 15 del proyecto de 1972 habría resultado muy largo y recargado. La Comisión tuvo asimismo en cuenta el hecho de que el proyecto de artículos estaba destinado a complementar los artículos sobre el derecho general de los tratados que figuran en la Convención de Viena y a formar parte de una codificación coherente de todo el derecho de los tratados. Se señaló que las referencias a la Convención de Viena en aquel párrafo darían a los gobiernos la ocasión de expresar sus pareceres sobre todo el problema de redactar por referencia en el contexto de la codificación. Aunque se expresaron algunas reservas sobre la cuestión en general, las observaciones que formularon los gobiernos tendían a apoyar el empleo del método de redacción por referencia en este caso. Por consiguiente, y aunque en el actual período de sesiones de la Comisión hubo alguna oposición al empleo del método de redacción por referencia, la Comisión decidió que estaba justificado utilizarlo, no sólo para el párrafo 3 sino también para el párrafo 2.

22) Un gobierno sugirió que se incluyese una disposición para aclarar que una reserva formulada por un Estado de reciente independencia al notificar la sucesión no tiene efecto retroactivo. Ahora, bien, el proyecto de artículos no contiene ninguna disposición en el sentido de que tal reserva tenga efecto retroactivo. Por consiguiente, habida cuenta de que hay el criterio general de que lo más pronto que una reserva puede tener efecto es a partir de la fecha en que se formula, la Comisión decidió que sería preferible no incluir tal disposición, y dejar una vez más que esa cuestión se rija por las normas usuales del derecho internacional relativas a los tratados.

23) El *párrafo 3* del artículo 19 dispone que, cuando un Estado de reciente independencia formule una reserva de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo, las normas enunciadas en los artículos 20, 21, 22 y 23 de la Convención de Viena *se aplicarán respecto de esa reserva*. Esta disposición sólo se refiere a la reserva formulada por un Estado de reciente independencia con arreglo al artículo 19, porque sólo para ese fin pareció necesario establecer una disposición expresa. El párrafo corresponde al apartado *a* del párrafo 3 del artículo 15 del proyecto de 1972. No obstante, se han agregado las palabras « respecto de esa reserva » para aclarar que las referencias a la Convención de Viena que se hacen en el

párrafo 3 del presente proyecto de artículo se limitan a una reserva formulada de conformidad con el párrafo 2 del artículo, y que el artículo no se refiere a otras cuestiones que surjan con respecto a reservas, aceptaciones u objeciones, las cuales deberán regirse por las reglas generales. El párrafo 3 produce el efecto de hacer que cualquier reserva formulada por un Estado de reciente independencia en el ejercicio del derecho que le confiere el párrafo 2 esté sujeta a las normas jurídicas enunciadas en la Convención de Viena respecto de la aceptación de las reservas y las objeciones a las reservas, los efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas y el retiro de las reservas y de las objeciones a las reservas, y las normas de procedimiento aplicables a las reservas. Con objeto de evitar cualquier posible interpretación errónea de las referencias a la Convención de Viena, se ha modificado la referencia a los párrafos 1 y 4 del artículo 23 que se hacía en el proyecto de 1972 para incluir una referencia a la totalidad de dicho artículo.

24) Habida cuenta de que el párrafo 3 sólo es aplicable a la formulación de una nueva reserva por el Estado de reciente independencia y de que la participación en un tratado del tipo previsto en el párrafo 2 del artículo 20 de la Convención de Viena estará subordinada en todo caso al asentimiento de todas las partes o de todos los Estados contratantes en ese tratado, se consideró que era innecesario el apartado *b* del párrafo 3 del proyecto de artículo de 1972. Por consiguiente, la Comisión decidió suprimirlo.

Artículo 20 [326]. — *Consentimiento en obligarse respecto de parte de un tratado y opción entre disposiciones diferentes*

1. Al hacer una notificación de sucesión por la que haga constar su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral, en virtud de los artículos 16 ó 17, un Estado de reciente independencia podrá manifestar su consentimiento en obligarse respecto de una parte del tratado u optar entre disposiciones diferentes en las condiciones establecidas en el tratado para manifestar tal consentimiento o ejercer tal opción.

2. Un Estado de reciente independencia también podrá ejercer, en las mismas condiciones que las demás partes o los demás Estados contratantes, cualquier derecho establecido en el tratado de retirar o modificar todo consentimiento o toda opción que él mismo haya manifestado o ejercido o que haya manifestado o ejercido el Estado predecesor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados.

3. Si el Estado de reciente independencia no manifiesta su consentimiento ni ejerce ninguna opción de conformidad con el párrafo 1, o si no retira o modifica el consentimiento o la opción del Estado predecesor de conformidad con el párrafo 2, se entenderá que mantiene:

***a)* el consentimiento del Estado predecesor, de conformidad con el tratado, en obligarse por una parte de ese tratado respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados; o**

***b)* la opción entre disposiciones diferentes ejercida por el Estado predecesor, de conformidad con el tratado, en relación con la aplicación del tratado respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados.**

Comentario

1) Este artículo trata de cuestiones análogas a las previstas en el artículo 19. Se refiere a los casos en que un tratado permite a un Estado expresar su consentimiento en obligarse solamente con respecto a parte de un tratado u optar entre disposiciones diferentes; ésta es la situación prevista en los párrafos 1 y 2, respectivamente, del artículo 17 de la Convención de Viena. Si el Estado predecesor consintió en obligarse sólo con respecto a parte de un tratado o, al consentir en obligarse, ejerció una opción entre disposiciones diferentes, ¿cuál será la situación de un Estado que notifica su sucesión con respecto al tratado?

2) Un ejemplo de un Estado predecesor que ha consentido en obligarse respecto de sólo una parte de un tratado se halla en la Convención de 1949 sobre la circulación por carretera: en el párrafo 1 del artículo 2 se permite excluir los anexos 1 y 2 de la aplicación de la Convención. El instrumento de ratificación del Reino Unido, depositado en 1957, contiene una declaración en que se excluyen esos anexos [327]. Cuando se extendió la aplicación de la Convención a Barbados, Chipre, Fiji y Sierra Leona, el Reino Unido hizo expresamente la extensión con la reserva de las mismas exclusiones [328]. En el caso de Malta, por el contrario, la declaración excluía solamente el anexo 1 [329], mientras que en el caso de Jamaica la declaración contenía una reserva sobre un punto pero no hacía alusión a los anexos 1 y 2 [330]. Al obtener la independencia, estos seis países transmitieron al Secretario General notificaciones de sucesión con respecto a la Convención. Cinco de ellos, a saber, Barbados, Chipre, Fiji, Malta y Sierra Leona, acompañaron sus notificaciones de declaraciones en que se reproducían las exclusiones concretas en vigor con respecto a sus territorios antes de la independencia [331]. Jamaica, por otra parte, a la que no se habían aplicado las exclusiones antes de la independencia, no se conformó con mantener simplemente las reservas formuladas por el Reino Unido en su nombre, sino que añadió una declaración por la que excluía los anexos 1 y 2 [332].

3) La Convención de 1949 sobre la circulación por carretera proporciona también un ejemplo de opción entre disposiciones diferentes: en el apartado *b* de la sección IV del anexo 6, se permite que una parte declare que autorizará vehículos « de remolque » solamente bajo ciertas condiciones determinadas, y el Reino Unido formuló de-

[326] Artículo 16 del proyecto de 1972.

[327] Véase Naciones Unidas, *Multilateral treaties ... 1972 (op. cit.)*, pág. 263.

[328] *Ibid.*, págs. 265 a 267.

[329] *Ibid.*, pág. 266.

[330] *Ibid.*, pág. 265.

[331] *Ibid.*, págs. 260, 261 y 262.

[332] *Ibid.*, pág. 261. En 1959, el Reino Unido extendió de igual forma la aplicación de la Convención a Singapur, con la reserva de la exclusión de los anexos 1 y 2. Después de su separación de Malasia, Singapur transmitió en 1972 al Secretario General una notificación de sucesión respecto de la Convención declarando que no deseaba mantener la exclusión de los anexos 1 y 2 hecha por el Reino Unido en el momento de la notificación de la aplicación territorial de la Convención (*ibid.*, pág. 262).

claraciones en ese sentido con respecto a Barbados, Chipre, Fiji, y Sierra Leona [333]. Estas declaraciones fueron mantenidas por esos países en sus notificaciones de sucesión [334]. Malta, con respecto a la cual no se formuló ninguna declaración en ese sentido, no manifestó nada sobre la cuestión en su notificación. Jamaica, en cambio, con respecto a la cual tampoco se formuló ninguna declaración en este sentido [335], añadió a su notificación una declaración en términos similares de la declaración hecha por el Reino Unido respecto de Barbados, Chipre, Fiji y Sierra Leona y mantenida por esos países en sus respectivas notificaciones de sucesión [336].

4) Otra Convención que ilustra la cuestión de la opción entre disposiciones diferentes es la convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, cuyo artículo 1, sección B, permite optar entre « acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa » o « acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa *o en otro lugar** » para determinar el alcance de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención [337]. En la ratificación del Reino Unido se elegía concretamente la forma de obligación más amplia, « en Europa o en otro lugar » y la Convención se aplicó después en esta forma a Chipre, Fiji, Gambia y Jamaica [338]. Cuando, en su día, estos países notificaron al Secretario General su sucesión en la Convención, sus notificaciones mantuvieron la opción entre disposiciones previamente en vigor con respecto a sus territorios [339]. Francia, al contrario que el Reino Unido, eligió inicialmente la forma más restringida de obligación « en Europa »; y en la forma más limitada aplicó la Convención a todos sus territorios dependientes [340], doce de los cuales transmitieron posteriormente notificaciones de sucesión al Secretario General [341]. De estos doce países, cuatro acompañaron sus notificaciones con una declaración de que extendían sus obligaciones en virtud de la Convención al adoptar la posibilidad más amplia « en Europa o en otro lugar » [342]. Los otros ocho países mencionados simplemente se declararon « obligados por la Convención, cuya aplicación se había extendido a su territorio antes de alcanzar la independencia »; y evidentemente dieron por supuesto que esto significaba que la opción hecha por Francia continuaría regulando la aplicación de la Convención a su territorio. Poco después de notificarle su sucesión al Secretario General, tres de ellos [343] le informaron de la extensión de sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención mediante la adopción de la fórmula más amplia; y otros cuatro [344] hicieron lo mismo después de intervalos que oscilaron entre dieciocho meses y nueve años. El país restante [345] no ha cambiado su notificación, y, por consiguiente, todavía está sujeto a la fórmula más restringida.

5) La Convención de 1930 sobre Derechos Fiscales en relación con las Letras de Cambio y los Pagarés no ofrecía en sí misma una opción entre disposiciones pero un Protocolo a la misma creó una situación análoga, al permitir que un Estado ratificara la Convención o se adhiriera a ella en una forma que limitaba la obligación a las letras presentadas o pagaderas fuera del país interesado. A reserva de esta limitación, Gran Bretaña aplicó la Convención a gran número de sus territorios dependientes en diversas fechas comprendidas entre 1934 y 1939 [346]. En 1960 Malasia y en 1966 Malta notificaron al Secretario General [347] su sucesión en este tratado de la Sociedad de las Naciones. En sus notificaciones no se mencionaba la limitación [348]. En 1968, 1971 y 1972, Chipre, Fiji y Tonga presentaron notificaciones de sucesión con respecto a la Convención especificando que mantenían la limitación a reserva de la cual se había hecho aplicable la Convención en sus respectivos territorios antes de alcanzar la independencia [349].

6) Otro tratado que da lugar a un caso de sucesión relacionado con la opción entre disposiciones es el Protocolo Adicional de 1921 a la Convención sobre el Régimen de las Vías Navegables de Importancia Internacional. En el artículo 1 se permite aceptar las obligaciones contenidas en el Protocolo, ya sea con respecto « a todas las vías navegables », o con respecto « a todas las vías *naturalmente** navegables ». El Reino Unido aceptó la primera fórmula, más amplia, para sí y para la mayoría de sus territorios dependientes [350], incluidos Fiji y Malta, que posteriormente transmitieron al Secretario General una notificación de sucesión. Las notificaciones indicaban que Fiji y Malta continuaban considerándose obligadas por el Protocolo en la forma en que su predecesor lo había hecho aplicable a sus respectivos territorios [351].

7) El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio también proporciona antecedentes sobre la práctica en esta materia. El artículo XIV permite que una parte opte por regirse por las disposiciones del anexo J en lugar de determinadas cláusulas del artículo [352] y en 1948 el Reino Unido hizo uso de esa opción. En 1957, Ghana y la Federación Malaya alcanzaron la independencia y, con el patrocinio del Reino Unido, las partes contratantes les declararon partes en el Acuerdo. Al mismo tiempo, las partes contratantes manifestaron que, como el Reino Unido había optado por las disposiciones del anexo J, debía considerarse que los dos nuevos Estados también lo

[333] *Ibid.*, págs. 265 a 267.

[334] *Ibid.*, págs. 260 y 262.

[335] *Ibid.*, pág. 265.

[336] *Ibid.*, pág. 261.

[337] *Ibid.*, pág. 94.

[338] *Ibid.*, pág. 101.

[339] *Ibid.*, págs. 95 a 97.

[340] En 1971, Francia notificó la adopción de la forma más amplia de obligación « en Europa o en otro lugar » (*ibid.*, pág. 94).

[341] *Ibid.*, págs. 93 y 94.

[342] Argelia, Guinea, Marruecos y Túnez (*ibid.*, pág. 94, nota 3).

[343] Camerún, República Centroafricana y Togo (*ibid.*, pág. 94, nota 4).

[344] Costa de Marfil, Dahomey, Níger y Senegal *(ibid.)*.

[345] Congo (*ibid.*, pág. 94).

[346] *Ibid.*, pág. 451.

[347] Las funciones de depositario le habían sido traspasadas a la disolución de la Sociedad de las Naciones.

[348] Véase Naciones Unidas, *Multilateral treaties ... 1972 (op. cit.)*, pág. 452.

[349] *Ibid.* y nota 6.

[350] *Ibid.*, pág. 462.

[351] *Ibid.*, pág. 463.

[352] Véase *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 73, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párr. 330.

hacían [353]. Toda parte en el GATT puede hacer uso de una opción algo diferente, pero no obstante análoga, con arreglo al párrafo 1 del artículo XXXV, que dispone lo siguiente:

> El presente Acuerdo, o su artículo II, no se aplicará entre dos partes contratantes:
> *a*) Si ambas partes contratantes no han entablado negociaciones arancelarias entre ellas, y
> *b*) Si una de las dos partes contratantes no consiente en dicha aplicación en el momento en que una de ellas llegue a ser parte contratante.

Cuando en 1955 el Japón pasó a ser parte en el GATT, Bélgica, Francia y el Reino Unido invocaron esa disposición y suspendieron de ese modo la aplicación del GATT en sus relaciones con el Japón [354]. Un gran número de antiguas dependencias de esos países que posteriormente fueron consideradas como partes en el Acuerdo se han declarado sucesores de su predecesor por lo que respecta a la invocación del párrafo 1 del artículo XXXV, en relación con el Japón. Aunque los tres Estados predecesores mismos y algunos de sus Estados sucesores han retirado ahora la objeción en la que invocaban esa disposición, ésta sigue estando en vigor para varios de sus sucesores [355].

8) Por razones análogas a las expuestas en el caso de las reservas, la Comisión llegó a la conclusión de que un Estado que notifica su sucesión en un tratado multilateral debería tener el mismo derecho de elegir o de optar en virtud de los términos del tratado que el que se otorgue a los Estados que establezcan que su consentimiento estará condicionado a algún otro procedimiento. Una vez que la sucesión se concibe no como una sustitución automática en el lugar del predecesor, sino como una opción para continuar la participación del territorio en el tratado por un acto de voluntad por el cual se expresa el consentimiento en obligarse, no cabe objeción en reconocer a un Estado de reciente independencia el mismo derecho de elegir o de optar de que hubiera disfrutado en virtud de las cláusulas del tratado si hubiese adquirido la calidad de parte por vía de adhesión. El párrafo 1 del artículo 20 autoriza, por tanto, a un Estado de reciente independencia a que, al hacer una notificación de sucesión, ejerza cualquier derecho de opción previsto en el tratado. El Estado de reciente independencia podrá pues ejercer tal derecho con arreglo a las mismas condiciones que un Estado que consiente en obligarse por un procedimiento distinto de la notificación de sucesión. La Comisión introdujo algunas modificaciones de redacción en la correspondiente disposición (antiguo párrafo 2) del texto de 1972 y añadió una referencia a los artículos 16 y 17.

9) Los tratados que conceden un derecho de opción respecto de partes del tratado o entre disposiciones diferentes del mismo no es raro que prevean también la facultad de poder modificar subsiguientemente la opción [356]. En realidad, cuando la opción surte el efecto de limitar el alcance de las obligaciones contraídas por el Estado en virtud del tratado, sin duda alguna está implícita la facultad de anular la limitación y retirar la opción si el tratado no contiene ninguna disposición al respecto. En cuanto al Estado de reciente independencia, cuando hace constar su calidad de parte en el tratado por derecho propio, ha de entenderse claramente que tiene el mismo derecho que cualquier otra parte a retirar o modificar una opción que se halle en vigor con respecto a su territorio; el *párrafo 2* del artículo 20 así lo dispone. Se ha revisado el texto de este párrafo (antiguo párrafo 3) a la luz de los cambios de redacción introducidos en el párrafo 1. Además, para mayor precisión, se ha añadido que el Estado de reciente independencia podrá retirar o modificar todo consentimiento o toda opción que « él mismo haya manifestado o ejercido o que haya manifestado o ejercido el Estado predecesor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados ».

10) En 1972, la Comisión llegó a la conclusión de que si un Estado de reciente independencia transmite una notificación de sucesión sin referirse concretamente a la elección de su predecesor respecto de partes del tratado o entre disposiciones diferentes ni manifestar su propia opción, cabe presumir que se propone mantener en vigor el tratado con respecto a su territorio en las mismas condiciones en que surtía efecto en la fecha de la independencia; en otras palabras, sobre la base de la opción hecha por su predecesor. Esta conclusión se basaba en consideraciones análogas a las indicadas respecto de las reservas. El Secretario General trata normalmente de que el Estado de reciente independencia aclare su intención al respecto al transmitir su notificación de sucesión, e indudablemente, conviene que el Estado deje bien sentada su posición. Sin embargo, ello no siempre ocurre así, y en tal caso parece lógico y necesario (de otro modo no habría forma de determinar qué versión de las disposiciones es aplicable al Estado de reciente independencia) establecer una presunción en favor del mantenimiento de la opción hecha por el predecesor. Aquí estaría todavía menos justificada la inversión de la presunción que en el caso de las reservas. El Estado de reciente independencia que hace una notificación de sucesión hereda un tratado tal como estaba en la fecha de la sucesión de Estados, a reserva de cualquier opción adicional que se le pueda conferir. El *párrafo 3* del artículo 20 (antiguo párrafo 1) enuncia, por tanto, la norma estableciendo una presunción favorable al mantenimiento del consentimiento del Estado predecesor en quedar obligado por una parte de un tratado y de la opción entre disposiciones diferentes. En este párrafo se introdujeron también cambios de redacción en consonancia con los hechos en los párrafos 1 y 2 del artículo.

Artículo 21 [357]. — *Notificación de sucesión*

1. Una notificación de sucesión respecto de un tratado multilateral con arreglo a los artículos 16 ó 17 deberá hacerse por escrito.

2. Si la notificación de sucesión no está firmada por el jefe del Estado, el jefe del gobierno o el ministro de relacio-

[353] *Ibid.*, pág. 79, párr. 362.

[354] *Ibid.*, párr. 359.

[355] *Ibid.*, párrs. 360 y 361.

[356] Por ejemplo, el apartado 2 del párrafo B del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 189, pág. 155) y el apartado 2 del artículo 2 de la Convención de 1949 sobre la circulación por carretera (*ibid.*, vol. 125, pág. 25).

[357] Artículo 17 del proyecto de 1972.

nes exteriores, el representante del Estado que la comunique podrá ser invitado a presentar sus plenos poderes.

3. A menos que el tratado disponga otra cosa, la notificación de sucesión:

***a)* será transmitida por el Estado de reciente independencia al depositario, o, si no hay depositario, a las partes o los Estados contratantes;**

***b)* se entenderá hecha por el Estado de reciente independencia en la fecha en que la reciba el depositario o, si no hay depositario, en la fecha en que la reciban todas las partes o, según el caso, todos los Estados contratantes.**

4. El párrafo 3 no afectará a ninguna obligación que pueda tener el depositario, con arreglo al tratado o por otro motivo, de informar a las partes o los Estados contratantes de la notificación de sucesión o de toda comunicación que el Estado de reciente independencia haga en relación con ella.

5. Sin perjuicio de las disposiciones del tratado, sólo se entenderá que tal notificación de sucesión o tal comunicación han sido recibidas por el Estado al que estaban destinadas cuando éste haya recibido del depositario la información correspondiente.

Comentario

1) El artículo 21 se refiere al procedimiento por el que un Estado de reciente independencia puede ejercer su derecho, con arreglo al artículo 16 o al artículo 17, a hacer constar su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral por sucesión.

2) En la comunicación que el Secretario General dirige a los Estados de reciente independencia para conocer su intención respecto de los tratados de que es depositario se puede encontrar una indicación de su práctica en la materia. La comunicación contiene el pasaje siguiente:

> Según dicha práctica, los nuevos Estados suelen reconocer que se hallan obligados por tales tratados *dirigiendo al Secretario General una notificación oficial del jefe del Estado, el jefe del gobierno o el ministro de relaciones exteriores** [358].

Sin embargo, aunque la mayoría de las notificaciones recibidas por el Secretario General han sido firmadas por el jefe del Estado o del gobierno o por el ministro de relaciones exteriores, algunos Estados han enviado comunicaciones firmadas por un funcionario del ministerio de relaciones exteriores o por el jefe de su misión permanente ante las Naciones Unidas, actuando en cumplimiento de instrucciones [359], y tales notificaciones han sido aceptadas por el Secretario General como suficientes.

3) Por consiguiente, con arreglo a la práctica de depositario del Secretario General, no se considera necesario el depósito de un instrumento formal, como el que se exigiría para la ratificación o adhesión. Todo lo que se necesita es una notificación por escrito en la que el Estado exprese su intención de que su territorio continúe obligado por el tratado. Es más, aunque el Secretario General estima conveniente que la notificación proceda del jefe de Estado o del jefe del gobierno o del ministro de relaciones exteriores, se considera adecuada cualquier firma que testimonie suficientemente la autoridad del Estado para hacer la notificación.

4) La práctica de depositario del Gobierno suizo parece aceptar también como adecuada cualquier comunicación que exprese fehacientemente la intención del Estado de reciente independencia de continuar obligado por el tratado. Así, el Gobierno suizo, en el caso de la Convención para la protección de las obras literarias y artísticas y Actas de revisión ulteriores, de la que es depositario, ha aceptado la comunicación de una « declaración de continuidad » como el procedimiento normal que debe adoptar actualmente un Estado de reciente independencia para ejercer su derecho a convertirse en parte por sucesión [360]. Análogamente, en el caso de los Convenios humanitarios de Ginebra, de 1864, 1906, 1929 y 1949, de los que es depositario el Consejo Federal suizo, la comunicación de una « declaración de continuidad » ha sido el procedimiento normal seguido por los Estados de reciente independencia para convertirse en partes por sucesión [361]. El Consejo Federal suizo acepta como suficiente cualquier otra fórmula tal como una « declaración de aplicación » o una « declaración de continuidad de aplicación », siempre que aparezca clara la intención del Estado de reciente independencia de considerar que continúa obligado por el tratado. El Consejo Federal suizo acepta también la comunicación de una declaración de continuidad prácticamente en cualquier forma, siempre que emane de las autoridades competentes del Estado, por ejemplo, una nota, una carta o incluso un cablegrama; y se considera que no sólo la firma de un jefe de Estado o de gobierno y de un ministro de relaciones exteriores es prueba suficiente de la autoridad para hacer la declaración en nombre del Estado, sino también la de un representante diplomático autorizado. El Consejo Federal suizo al recibir dichas declaraciones de continuidad las registra en la Secretaría de las Naciones Unidas, del mismo modo que las notificaciones de adhesión.

5) La práctica de otros depositarios sigue pautas análogas. Por ejemplo, la práctica de los Estados Unidos ha consistido en reconocer el derecho de los Estados de reciente independencia « [...] a declararse obligados sin solución de continuidad por tratados multilaterales, que no revisten carácter organizacional, celebrados en su nombre por la metrópoli antes de que el nuevo Estado hubiese alcanzado la plena soberanía » [362]. Asimismo, parece que los Países Bajos, en cuanto depositarios de las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907 para el arreglo pacífico de los conflictos, han aceptado como eficaz cualquier manifestación de la voluntad del Estado de reciente independencia de considerarse parte, comunicada por dicho Estado mediante una nota diplomática o una carta [363].

---

[358] *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 142, documento A/CN.4/150, párr. 134.

[359] *Ibid.*, pág. 146, párr. 162.

[360] *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 20, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párr. 72.

[361] *Ibid.*, pág. 48, párr. 215. Debe señalarse que los Convenios humanitarios de Ginebra permiten además formas simplificadas de « adhesión » (*ibid.*, párr. 214).

[362] Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pág. 224.

[363] *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 29 y 30, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párr. 124.

6) En algunos casos, el Gobierno suizo ha aceptado una notificación que emana, no del Estado de reciente independencia, sino del Estado predecesor. Así lo hizo antes de la segunda guerra mundial, cuando, en 1928, el Reino Unido le notificó el deseo de Australia, el Canadá, la India británica, Nueva Zelandia y Sudáfrica de considerarse partes en la Convención de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas [364]; e igualmente, en 1937, cuando el Reino Unido le notificó la participación de Birmania en los Convenios humanitarios de Ginebra, de 1929 [365]. También ha procedido de este modo en un caso ocurrido después de la segunda guerra mundial: a saber, en 1949, cuando aceptó como suficiente una comunicación del Gobierno de los Países Bajos en la que se expresaba su opinión de que debía considerarse a la nueva República de Indonesia como miembro de la Unión de Berna.

7) Pero el caso de los antiguos Dominios británicos era muy poco corriente, debido tanto a las circunstancias en que obtuvieron la independencia como a su relación especial con la Corona británica en aquel momento. Por ello, no se debe extraer de esos casos ninguna conclusión general en el sentido de que la notificación de un Estado predecesor constituye *en sí* prueba suficiente de la intención del Estado de reciente independencia de que se le considere que continúa obligado por un tratado. Es claro que un estado de reciente independencia, a raíz de conseguir ésta, puede considerar conveniente utilizar los servicios diplomáticos del Estado predecesor para hacer una comunicación a un depositario [366]. Pero toda consideración de principio —y para comenzar los principios de independencia y de libre determinación— exige que el acto por el que se hace constar la voluntad del Estado de reciente independencia de ser considerado parte en un tratado en calidad de Estado sucesor debe proceder de éste, y no del Estado predecesor. En otras palabras, para que una notificación de sucesión surta efectos, debe emanar directamente de las autoridades competentes del Estado de reciente independencia o bien ir acompañada de prueba de que se comunica al depositario por instrucción expresa de esas autoridades. Si se entiende que la aceptación por el Gobierno suizo de la comunicación del Gobierno de los Países Bajos en relación con la sucesión de Indonesia en la Convención de Berna, a que se hace referencia en el párrafo anterior, se basa en un criterio diferente, no constituye un precedente que pueda ser respaldado por la Comisión. El hecho mismo de que la República de Indonesia adoptara prontamente medidas para denunciar la Convención confirma la conveniencia de exigir que las notificaciones de sucesión procedan de las autoridades competentes del Estado de reciente independencia [367].

8) Según se ha indicado ya, el Estado de reciente independencia puede notificar su sucesión respecto de un tratado no sólo con arreglo al artículo 16, cuando su predecesor era parte en el tratado de la fecha de la sucesión, sino también con arreglo al artículo 17, cuando su predecesor era un Estado contratante. Por ello, en el apartado *g* del párrafo 1 del artículo 2, se dice que se entenderá por « notificación de sucesión » en relación con un tratado multilateral « toda notificación, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado sucesor en la cual manifiesta su consentimiento en considerarse obligado por el tratado ». Esta definición parte del supuesto de que no se precisa el depósito de un instrumento formal de sucesión, y este supuesto está plenamente confirmado por el análisis de la práctica que se ha realizado en los párrafos anteriores del presente comentario. La cuestión es, por tanto, la siguiente: ¿qué requisitos formales mínimos debe reunir una notificación de sucesión? Aunque no se trata de dos casos exactamente paralelos, la Comisión consideró que se puede encontrar una orientación en el artículo 67 de la Convención de Viena, que contiene disposiciones sobre los instrumentos necesarios para declarar la nulidad de un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación. Dicho artículo establece que la notificación de toda pretensión de impugnar la validez de un tratado, darlo por terminado, etc., habrá de hacerse por escrito (párr. 1); que todo acto encaminado a declarar la nulidad de un tratado, darlo por terminado, etc., se hará constar en un instrumento que será comunicado a las demás partes; y que si el instrumento no está firmado por el jefe del Estado, el jefe del gobierno o el ministro de relaciones exteriores, podrá pedirse la presentación de plenos poderes (párr. 2).

9) En consecuencia, en la redacción de los *párrafos 1 y 2* del artículo 21 se recogen los términos del artículo 67 de la Convención de Viena. Estos párrafos disponen que la notificación de sucesión, efectuada con arreglo a los artículos 16 ó 17, deberá hacerse por escrito y que, si no está firmada por el jefe del Estado, el jefe del gobierno o el ministro de relaciones exteriores, podrá exigirse al representante del Estado que la comunique que presente plenos poderes. Estos párrafos son idénticos al texto del proyecto de 1972, con excepción de las palabras « de sucesión » que se han añadido en el párrafo 2 después de la palabra « notificación », ya que, como se ha señalado, en el artículo 2 se define la expresión « notificación de sucesión » y no el término « notificación ».

10) El párrafo 3 del texto de 1972 precisaba el momento en que se debe entender que ha quedado hecha una notificación de sucesión, con arreglo al sistema establecido en el artículo 78 de la Convención de Viena. El apartado *a* de este artículo 78 dispone en esencia que una notificación o comunicación que haga cualquier Estado en virtud de la Convención deberá ser transmitida al depositario, si lo hay, y en caso contrario directamente a los Estados a que esté destinada. El apartado *b* del artículo 78 dispone seguidamente que tal notificación o comunicación « sólo se entenderá que ha quedado hecha por el Estado de que se trate cuando haya sido recibida por el Estado a que fue transmitida, o, en su caso, por el depositario ». Sin embargo, el apartado *c* añade que, si ha sido transmitida a un depositario, « sólo se entenderá que ha sido recibida por el Estado al que estaba desti-

[364] *Ibid.*, pág. 11, párrs. 22 y 23.

[365] Birmania, aunque estaba separada de la India, no era entonces un Estado independiente, pero se considera que Birmania adquirió la calidad de parte en los Convenios en 1937 (*ibid.*, pág. 37, párr. 160, y pág. 48, párr. 216).

[366] Así ocurrió en el caso de los que fueron Dominios británicos.

[367] *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 12 y 13, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 26 a 31.

nada cuando éste haya recibido del depositario la información prevista [...] ». Estas disposiciones se reproducían *mutatis mutandis*, en el párrafo 3 del texto de 1972 del artículo comentado.

11) Después de examinar nuevamente la cuestión en su actual período de sesiones, la Comisión llegó a la conclusión de que el sistema de 1972 no era totalmente satisfactorio, en particular en lo referente a la determinación de la fecha en que se entenderá que una notificación de sucesión ha quedado hecha por el Estado de reciente independencia. Habida cuenta de que, en el contexto del proyecto de artículos, es esencial para todos los Estados interesados así como, en general, desde el punto de vista de la certidumbre y la seguridad de las relaciones convencionales, que tal fecha quede determinada con precisión, la Comisión decidió modificar el texto aprobado en 1972. Tal modificación se justificaba también por los cambios introducidos en el artículo 22 del proyecto.

12) Dado que la notificación de sucesión es un acto de naturaleza análoga a la del depósito o notificación de un instrumento en el que se hace constar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado, la Comisión estimó que debían aplicarse al caso, por analogía, las normas pertinentes del artículo 16 de la Convención de Viena. En este artículo se establece que, salvo que el tratado disponga otra cosa, los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión harán constar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado al efectuarse « su depósito en poder del depositario », o bien « su notificación a los Estados contratantes o al depositario, si así se ha convenido ». En virtud de estas disposiciones, cuando se siga el procedimiento de « depósito », el consentimiento en obligarse constará de inmediato al depositarse el instrumento en poder del depositario; lo mismo ocurrirá cuando se siga el procedimiento de « notificación », si el tratado dispone que la notificación se efectúe al depositario. En cambio, cuando el tratado disponga que la notificación se efectúe a los demás Estados contratantes, se aplicará el artículo 78 de la Convención de Viena y el consentimiento en obligarse sólo constará cuando los Estados contratantes [368] interesados hayan recibido la notificación.

13) Por las consideraciones que anteceden, en el *apartado* b *del párrafo 3* de este artículo se establece la norma de que, a menos que el tratado disponga otra cosa, la notificación de sucesión *se considerará hecha* por el Estado de reciente independencia en la fecha en que la *reciba el depositario* o, si no hay depositario, en la fecha en que la *reciban todas las partes*, o en su caso, *todos los Estados contratantes*. Por consiguiente, si hay depositario, y por analogía con los apartados *b* y *c* del artículo 16 de la Convención de Viena, la notificación de sucesión del Estado de reciente independencia se considerará en la fecha en que ha sido recibida por el depositario y a partir de entonces quedará establecido el vínculo jurídico entre el Estado de reciente independencia que efectúa la notificación y cualquier otra parte o Estado contratante. Cuando no haya depositario, y por analogía con el apartado *c* del artículo 16 y el apartado *b* del artículo 78 de la Convención de Viena, la notificación de sucesión se considerará hecha en la fecha en que la reciban todas las partes, o, en su caso, todos los Estados contratantes y a partir de entonces quedará establecido el vínculo jurídico entre el Estado de reciente independencia que efectúa la notificación y cualquier otra parte o Estado contratante. *El apartado* a *del párrafo 3* del artículo preceptúa, al igual que el apartado *a* del artículo 78 de la Convención de Viena, que a menos que el tratado disponga otra cosa, la notificación de sucesión será transmitida por el Estado de reciente independencia al depositario o, si no hay depositario, a las partes o los Estados contratantes. La Comisión ha reemplazado la expresión « transmitida [...] a los Estados a que esté destinada » del texto de 1972, que no era totalmente precisa, por la expresión « transmitida [...] a las partes o los Estados contratantes ».

14) En el *párrafo 4* del artículo se establece seguidamente que la norma establecida en el párrafo 3 no afectará a ninguna obligación que pueda incumbir al depositario, en virtud del tratado o por otras causas [369], de informar a las partes o a los Estados contratantes de la notificación de sucesión o de cualquier comunicación efectuada en relación con la misma por el Estado de reciente independencia. El principal propósito de esta disposición, que no figuraba en el texto de 1972, es dejar claramente establecido que, si bien con arreglo al párrafo 3, de haber un depositario, la notificación de sucesión se considerará hecha por el Estado de reciente independencia en la fecha en que haya sido recibida por el depositario, ello no implica en modo alguno una excepción a la obligación del depositario de « informar » a las partes o a los Estados contratantes, de la notificación de sucesión o de una comunicación relativa a la misma. Por último, en caso de que haya un depositario, el interés de los Estados interesados está también protegido por la disposición establecida en el *párrafo 5* de este artículo, que corresponde al apartado *c* del párrafo 3 del texto de 1972. En el mismo se dispone que, a reserva de las disposiciones del tratado, la notificación de sucesión o cualquier otra comunicación relativa al tratado sólo se considerará *recibida* por el Estado al que estaba destinada cuando éste haya recibido del depositario la información correspondiente. El párrafo 5 trata de la transmisión de la información por el depositario y no afecta a la aplicación del párrafo 3, que determina la fecha en que se entiende hecha la notificación de la sucesión.

Artículo 22 [370]. — *Efectos de la notificación de sucesión*

1. Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto, un Estado de reciente independencia que haga una notificación de sucesión con arreglo al artículo 16 o al párrafo 2 del artículo 17 será considerado parte en el tratado desde la fecha de sucesión de Estados o desde la fecha de entrada en vigor del tratado, si esta última es posterior.

[368] En el apartado *f* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena se define la expresión « Estado contratante » como « un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado ».

[369] Por ejemplo, en virtud del artículo 77 de la Convención de Viena.

[370] Artículo 18 del proyecto de 1972.

2. No obstante, la aplicación del tratado se considerará suspendida entre el Estado de reciente independencia y las demás partes en el tratado hasta la fecha en que se haga la notificación de sucesión, salvo en la medida en que ese tratado se aplique provisionalmente de conformidad con el artículo 26 o se haya convenido otra cosa.

3. Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto, un Estado de reciente independencia que haga una notificación de sucesión con arreglo al párrafo 1 del artículo 17 será considerado Estado contratante en el tratado desde la fecha en que haya sido hecha la notificación de sucesión.

Comentario

1) Este artículo trata de los efectos jurídicos de una notificación de sucesión hecha por un Estado de reciente independencia de conformidad con los artículos 16 ó 17 del presente proyecto. Determina la fecha en que ese Estado será considerado parte o Estado contratante, según el caso, en el tratado, después de hacer su notificación de sucesión, es decir, una vez que el Estado de reciente independencia haya dado su consentimiento en obligarse por el tratado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21 del presente proyecto.

2) La práctica en materia de tratados parece confirmar que, cuando un Estado de reciente independencia hace una notificación de sucesión, ha de considerarse que ha sido parte en el tratado *desde la fecha de la independencia.* El memorando preparado por la Secretaría sobre « La sucesión de Estados y los tratados multilaterales generales de los que es depositario el Secretario General » contiene otros pasajes en el mismo sentido y, en su párrafo final, observa a este respecto lo siguiente:

> En general, los nuevos Estados que han reconocido que siguen obligados por los tratados se han considerado obligados desde la fecha en que han alcanzado la independencia. [Sin embargo, con respecto a los convenios internacionales del trabajo es costumbre que los nuevos Estados se consideren obligados sólo a partir de la fecha en que son admitidos en la Organización Internacional del Trabajo.][371].

Por otra parte, en la carta enviada a los Estados de reciente independencia por el Secretario General en su calidad de depositario de tratados multilaterales no se hace ninguna referencia a los plazos de espera consignados[372] en algunos de los tratados mencionados en su carta. Se limita a señalar que:

> [...] los nuevos Estados suelen reconocer que se hallan obligados dirigiendo al Secretario General una notificación oficial [...]. En virtud de esta notificación, que el Secretario General, en el desempeño de sus funciones de depositario, comunica a todos interesados, se considera al nuevo Estado como parte, en nombre propio, en el tratado respectivo a contar desde la fecha de la independencia, con lo que queda asegurada la continuidad de la aplicación del tratado en su territorio [...][373].

De ello se desprende que, según la práctica seguida por el Secretario General en calidad de depositario, esos plazos no se consideran aplicables a las notificaciones de sucesión. Parece haberse estimado, pues, que el concepto de continuidad, inherente a la « sucesión », exceptúa las notificaciones de sucesión de la aplicación de las disposiciones del tratado que impongan un plazo de espera para la entrada en vigor del tratado respecto de un Estado después de depositado un instrumento en el que dé su consentimiento en obligarse, aun cuando el tratado esté ya en vigor en general. Esto podría justificarse con el argumento de que el derecho de notificar la sucesión normalmente no emana del propio tratado sino del derecho consuetudinario. Además, las notificaciones de sucesión, *ex hypothesi*, presuponen una relación entre el territorio en cuestión y el tratado que ya ha sido establecido por el Estado predecesor.

3) El texto arriba citado del memorando de la Secretaría acerca de los convenios del trabajo requiere unas palabras de explicación. Las notificaciones de sucesión respecto de los convenios del trabajo revisten la forma de declaraciones de continuidad que se formulan en relación con la aceptación o admisión del nuevo Estado como miembro de la OIT; y la fecha de su registro en la Secretaría de las Naciones Unidas es la de su adquisición de la calidad de miembro. De igual forma, la fecha de entrada en vigor del convenio respecto del nuevo Estado es la fecha de la adquisición de su calidad de miembro, ya que en esa fecha es cuando su declaración de continuidad surte efectos y hace constar su consentimiento en obligarse por el convenio. Pero lo cierto es que, en la práctica de la OIT, el Estado que hace una declaración de continuidad es considerado desde ese momento parte en el convenio de que se trate *a contar de la fecha de su independencia.*

4) Parece adoptarse un punto de vista semejante con respecto a los tratados multilaterales de los que es depositario el Gobierno suizo. Por ejemplo, en el caso de la Convención de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas y Actas de revisión ulteriores se considera que el Estado de reciente independencia que transmite la notificación de sucesión queda obligado por la Convención, sin solución de continuidad, desde la fecha de la independencia. Incluso parece que se sigue el principio de considerar que la Convención se aplica ininterrumpidamente al Estado sucesor desde la fecha en que el Estado predecesor la hizo extensiva a su territorio[374]. Por ejemplo, se cita a Sri Lanka [Ceilán] y Chipre como Estados que pasaron a ser partes en el Acta de Roma el 1.º de octubre de 1931, fecha en que Gran Bretaña hizo extensiva el Acta a dicho países. En cambio, cuando un nuevo Estado hace constar su consentimiento en obligarse por medio de la *adhesión*, se le considera parte sólo desde

[371] *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 146, documento A/CN.4/150, párr. 164.

[372] Hoy es muy frecuente que en un tratado se establezca un plazo de 30 días o de tres e incluso seis meses contados a partir de la fecha del depósito (o notificación) del último de los instrumentos necesarios para que el tratado entre en vigor, y un plazo igual para la ulterior entrada en vigor del tratado para cada uno de los Estados. Así se hace en la gran mayoría de los tratados multilaterales de los que es depositario el Secretario General, una clase de tratados que han sido objeto muy a menudo de notificaciones de sucesión. Por consiguiente, cabe preguntarse si una disposición de un tratado que establezca tal plazo en relación con los instrumentos de ratificación, adhesión, etc., se extiende por analogía a las notificaciones de sucesión.

[373] *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 142, documento A/CN.4/150, párr. 134.

[374] *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 21 y 22, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 78 a 82.

la fecha en que surte efecto el instrumento de adhesión [375]. El Consejo Federal suizo, en el caso de los Convenios humanitarios de Ginebra, aplica en la actualidad la regla de que el Estado de reciente independencia que transmite una notificación de sucesión ha de ser considerado parte contratante desde la fecha en que obtiene la independencia, y suele indicarlo así cuando procede a registrar las notificaciones en la Secretaría de las Naciones Unidas [376].

5) El Gobierno de los Países Bajos, depositario de las Convenciones de La Haya de 1899 y de 1907 relativas al arreglo pacífico de los conflictos internacionales, parece adoptar una posición análoga a la del Gobierno suizo respecto de la Convención para la protección de las obras literarias y artísticas y Actas de revisión ulteriores. En su cuadro de firmas, ratificaciones, adhesiones, etc., los Estados sucesores figuran como partes desde la fecha de la ratificación o adhesión del Estado predecesor y no desde la fecha en que lograron la independencia [377]. La práctica de los Estados Unidos de América en el ejercicio de las funciones de depositario es reconocer el derecho de los nuevos Estados « a declararse obligados sin solución de continuidad por los tratados multilaterales de tipo no organizacional celebrados en su nombre por el Estado orignario » [378]. Como ejemplos de la práctica seguida, los Estados Unidos citan a Sri Lanka [Ceilán] y Malaya como casos de Estados de reciente independencia que han adoptado expresamente la posición de considerarse partes en el Acuerdo de 1944 relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales desde la fecha de su aceptación por su predecesor, el Reino Unido [379], y mencionan al Pakistán como caso en que se consideró que el Estado de reciente independencia había pasado a ser parte desde la fecha de la independencia, es decir, desde la fecha de su separación de la India [380].

6) Por consiguiente, la práctica es coherente por lo que respecta a la aplicación del principio de continuidad y retroactividad en los casos de notificación de sucesión, pero varía al adoptar como fecha pertinente unas veces la fecha de la independencia y otras la fecha en que el Estado predecesor pasó a ser parte en el tratado. La práctica más general, así como la práctica establecida del Secretario General como depositario de gran número de tratados multilaterales, es considerar al Estado que transmite una notificación de sucesión como parte en el tratado desde la fecha de la independencia, es decir desde el momento en que se produce la « sucesión ». Esta práctica parece lógica, ya que es en esa fecha cuando el Estado de reciente independencia adquiere la calidad de tal y asume la responsabilidad internacional del territorio a que se refiere la sucesión. Es plenamente conforme a los conceptos de sucesión y de continuidad el considerar que la notificación de sucesión de un Estado de reciente independencia se refiere retroactivamente a la fecha de la independencia. Relacionar la notificación con un momento anterior a esa fecha equivaldría a hacer al nuevo Estado responsable internacionalmente del *incumplimiento* del tratado por su predecesor con anterioridad a la sucesión. Esto parece excesivo, y es difícil creer que los Estados de reciente independencia que han manifestado su intención de llegar a ser partes desde el momento de la notificación, adhesión, aceptación del tratado por su predecesor se propusieran lograr ese resultado. Es indudable que esos Estados de reciente independencia concertaron, en su mayoría, un « acuerdo de transmisión » con su Estado predecesor [381]. Pero es igualmente difícil creer que al concertar un acuerdo de transmisión, por amplios que fueran sus términos [382], pretendieran algo más que asumir en lo sucesivo respecto del territorio la responsabilidad internacional del futuro cumplimiento del tratado, que previamente incumbía a su predecesor.

7) El texto del artículo en el proyecto de 1972 disponía que un Estado de reciente independencia que hiciera una notificación de sucesión respecto de un tratado que estuviese en vigor en la fecha de la sucesión de Estados sería considerado *parte* en el tratado *al recibirse esa notificación* (párr. 1), pero que, con sujeción a determinadas excepciones, se entendería que el tratado estaba *en vigor* respecto del Estado de reciente independencia *desde la fecha de la sucesión de Estados* (párr. 2). En sus observaciones sobre los artículos 12, 13 y 18 del proyecto de 1972, las delegaciones y los gobiernos pusieron de relieve que estas disposiciones planteaban diversos problemas.

8) El artículo 18 del proyecto de 1972 atribuía efectos retroactivos a la notificación de sucesión de un Estado de reciente independencia, de suerte que, aunque la notificación de sucesión se hiciera mucho tiempo después de la fecha de la sucesión de Estados, se entendería como regla general que un tratado multilateral estaba en vigor entre ese Estado y las demás partes en el tratado desde la fecha de la sucesión de Estados. A este respecto, las demás partes en el tratado no tendrían otra alternativa, pero el Estado de reciente independencia, si juzgaba inoportuna la aplicación retroactiva del tratado, podría escoger una fecha ulterior. En el presente período de sesiones, varios miembros de la Comisión señalaron que esta norma, de ser adoptada, podía crear una situación jurídica inaceptable para los otros Estados partes en el tratado, pues durante el período transitorio no sabrían si se hallaban o no obligados a aplicar el tratado respecto del Estado de reciente independencia. Este Estado podría hacer una notificación de sucesión varios años después de la fecha de la sucesión de Estados y, en tal caso, una parte en el tratado podría ser considerada responsable retroactivamente de la violación del tratado.

[375] Un mes después del depósito del instrumento (*ibid.*, pág. 21, párr. 81).

[376] *Ibid.*, págs. 49 y 50, párrs. 219 a 224. Solamente en uno de los primeros casos (Transjordania) ha considerado el Consejo Federal suizo que la fecha de la notificación es la fecha a partir de la cual las disposiciones del convenio obligan al nuevo Estado (*ibid.*, párr. 223).

[377] *Ibid.*, pág. 30, párr. 125.

[378] Véase Naciones Unidas, *Materials on Sucession of States (op. cit.)*, pág. 224.

[379] *Ibid.*, pág. 225.

[380] *Ibid.*

[381] Por ejemplo, Sri Lanka [Ceilán] y Chipre.

[382] La fórmula acostumbrada en los acuerdos de transmisión del Reino Unido es la siguiente:

« Todas las obligaciones y responsabilidades internacionales del Gobierno del Reino Unido que dimanan de cualquier instrumento internacional válido, en la medida en que se considere que dicho instrumento es aplicable [al nuevo Estado], serán asumidas en adelante por el Gobierno [del nuevo Estado]. »

9) A este respecto, algunos miembros de la Comisión estimaron que existía una contradicción intrínseca entre los párrafos 1 y 2 del artículo 18 del proyecto de 1972, ya que, por definición, es parte en un tratado un Estado con respecto al cual el tratado está en vigor, y, según el párrafo 1, un Estado de reciente independencia sólo pasaba a ser parte desde la fecha en que hiciera la notificación de sucesión, mientras que, con arreglo al párrafo 2, el tratado debía considerarse en vigor respecto del Estado de reciente independencia desde la fecha de la sucesión de Estados. Otros miembros manifestaron la opinión de que el párrafo 1 no estaba enteramente en consonancia con la práctica del Secretario General, según la cual generalmente se considera que el Estado de reciente independencia es parte en el tratado desde la fecha de la sucesión de Estados y no desde la fecha en que hace la notificación de sucesión.

10) A la luz de todas estas consideraciones, la Comisión llegó a la conclusión de que debía modificar el texto del artículo 18 del proyecto de 1972 a fin de salvaguardar el elemento de continuidad que supone el concepto de sucesión de Estados, habida cuenta del nexo jurídico entre un tratado multilateral y el territorio del Estado de reciente independencia en la fecha de la sucesión. La Comisión decidió que, con tal fin, podía establecerse en principio que el Estado de reciente independencia que hiciera una notificación de sucesión respecto de un tratado multilateral debía ser considerado *parte* en el tratado desde la fecha de la sucesión de Estados.

11) Por otra parte, la Comisión opinó que debía adoptar alguna disposición que permitiese evitar las consecuencias desfavorables que podía traer consigo el hecho de atribuir efectos retroactivos a la notificación de sucesión en lo concerniente a los derechos y las obligaciones que correspondieran en virtud del tratado al Estado de reciente independencia y a las demás partes. En el actual período de sesiones, la Comisión examinó diversos medios de atenuar los efectos retroactivos que tendría la notificación de sucesión si el Estado de reciente independencia fuera considerado parte en el tratado, sin hacer ninguna salvedad, desde la fecha de la sucesión de Estados. La Comisión estudió la posibilidad de fijar en los artículos 16 y 17 o en el artículo 22 un plazo para hacer la notificación de sucesión. Sin embargo, no se pudo llegar a ningún acuerdo acerca de lo que debía considerarse como plazo razonable para estos efectos y varios miembros de la Comisión se opusieron en principio a la fijación de plazos. En todo caso, la fijación de un plazo no hubiera resuelto completamente los problemas que planteaban los efectos retroactivos del párrafo 2 del artículo 18 del proyecto de 1972. Finalmente, la Comisión llegó a la conclusión de que la solución más satisfactoria sería considerar suspendida la aplicación del tratado entre la fecha de la sucesión de Estados y la fecha en que se hiciese la notificación de sucesión. La Comisión estimó que si los Estados interesados deseaban aplicar el tratado durante el período transitorio, generalmente podrían hacerlo de conformidad con el artículo 26 relativo a la aplicación provisional. No obstante, se señaló que en determinadas circunstancias, por ejemplo en los casos relacionados con la aplicación del Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional (Varsovia, 1929), al que se habían referido algunos gobiernos en sus observaciones, quizás fuese conveniente permitir la aplicación retroactiva del tratado si las partes convenían en ello.

12) Si se adoptara una solución como la indicada en el párrafo anterior, la notificación de sucesión en virtud del artículo 16 o del párrafo 2 del artículo 17 del presente proyecto tendría efectos retroactivos en lo referente a la condición jurídica del Estado de reciente independencia como *parte* en el tratado, pero permitiría evitar las graves consecuencias que acarrearía considerar el tratado aplicable con efectos retroactivos entre el Estado de reciente independencia y las demás partes. Tal solución, por supuesto, impondría algunas obligaciones suplementarias al depositario, que debería transmitir al Estado de reciente independencia la información relativa al tratado recibida entre la fecha en que el Estado de reciente independencia fuera considerado parte y la fecha en que se hiciera la notificación de sucesión. Sin embargo, desde el punto de vista del Estado de reciente independencia, ello presentaría la ventaja de colocarlo a este respecto en la misma situación que otras partes con efectos desde la fecha de la sucesión de Estados o, según el caso, desde la fecha de entrada en vigor del tratado.

13) Algunos miembros de la Comisión hicieron observar que la suspensión de la aplicación del tratado en lo que concierne al Estado de reciente independencia equivaldría prácticamente a afirmar que el tratado no está en vigor, lo que estaría en contradicción con la definición de « parte », término por el que se entiende « un Estado [...] con respecto al cual el tratado está en vigor ». Sin embargo, en rigor no sería así, ya que el tratado estaría en vigor aunque su aplicación quedara suspendida. Además, la suspensión de la aplicación del tratado estaría sujeta a las excepciones antes mencionadas en el párrafo 11. En general, la Comisión estimó que esta solución, aunque quizás no fuera estrictamente conforme a todas las disposiciones de la Convención de Viena, estaría en consonancia con el espíritu del artículo 28, relativo a la irretroactividad de los tratados, y con la posibilidad de suspensión de la aplicación de un tratado por consentimiento de las partes reconocida en el artículo 57 de dicha Convención. La Comisión opinó que, de todos modos, se trataba de un caso en el que estaba justificado basarse en el artículo 73 de la Convención de Viena, que dispone expresamente que las disposiciones de la Convención no prejuzgarán ninguna cuestión que con relación a un tratado pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados.

14) Habida cuenta de las consideraciones precedentes, el *párrafo 1* del presente artículo dispone que, « salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto », cuando un Estado de reciente independencia haga una notificación de sucesión con arreglo al artículo 16 o al párrafo 2 del artículo 17, será considerado *parte* en el tratado *desde la fecha de la sucesión de Estados* o *desde la fecha de entrada en vigor del tratado*, si esta última es posterior.

15) No obstante el hecho de que, conforme al párrafo 1, el Estado de reciente independencia podrá ser considerado parte en el tratado desde la fecha de la sucesión de Estados o desde una fecha posterior antes de hacer la notificación de sucesión, el *párrafo 2* dispone que *la aplicación* del tratado se considerará *suspendida* entre el Estado de re-

ciente independencia y las demás partes en el tratado *hasta la fecha en que se haga la notificación de sucesión*, salvo en la medida en que ese tratado se aplique *provisionalmente* o se *haya convenido en otra cosa*. Si las partes convienen en ello, puede darse a la aplicación del tratado efectos retroactivos a contar de la fecha de la sucesión de Estados.

16) Finalmente, al *párrafo 3* se refiere al caso de una notificación de sucesión hecha con arreglo al párrafo 1 del artículo 17, es decir, cuando el Estado predecesor era un Estado contratante respecto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados en la fecha de la sucesión, pero el tratado no está en vigor en la fecha en que se hace la notificación de sucesión. Dicho párrafo establece que, salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa, un Estado de reciente independencia que haga una notificación de sucesión con arreglo a la mencionada disposición será considerado *Estado contratante* en el tratado *desde la fecha en que haya sido hecha la notificación*. Esta disposición corresponde en realidad al párrafo 1 del artículo 18 del proyecto de 1972.

SECCIÓN 3. — TRATADOS BILATERALES

Artículo 23 [383]. — ***Condiciones requeridas para que un tratado sea considerado en vigor en el caso de una sucesión de Estados***

1. Un tratado bilateral que en la fecha de una sucesión de Estados esté en vigor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, se considerará en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte de conformidad con las disposiciones del tratado:

a) **cuando esos Estados hayan convenido en ello expresamente; o**

b) **cuando, por su comportamiento, deba entenderse que esos Estados han convenido en ello.**

2. Un tratado que sea considerado en vigor de conformidad con el párrafo 1 será aplicable entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte desde la fecha de la sucesión de Estados, salvo que una intención diferente se desprenda de su acuerdo o conste de otro modo.

Comentario

1) Este artículo trata de las condiciones en que un tratado bilateral que en la fecha de una sucesión de Estados esté en vigor entre el Estado predecesor y otro Estado se entenderá que está en vigor entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte. Como ya se ha indicado [384], la cuestión de si un Estado de reciente independencia tiene *derecho* a considerarse parte o Estado contratante, en su propio nombre, en tratados en vigor en la fecha de la sucesión es muy distinta de la cuestión de si tiene la *obligación* de hacerlo. El artículo 15 del presente proyecto establece la norma general de que el Estado de reciente independencia no está obligado *ipso jure* por los tratados de su predecesor ni tiene obligación alguna de adoptar medidas para pasar a ser parte o Estado contratante en ellos. Esta norma se refiere tanto a los tratados bilaterales como a los multilaterales, pero deja sin resolver la cuestión de si ello significa que el Estado de reciente independencia se encuentra ante una « tabla rasa » en lo que respecta a los tratados bilaterales.

2) Como se ha señalado en el comentario al artículo 15, la metáfora de la « tabla rasa » sólo es admisible en la medida en que expresa el principio básico de que el Estado de reciente independencia inicia su vida internacional exento de toda obligación general de hacerse cargo de los tratados de su predecesor. La información disponible indica claramente que un tratado en vigor con respecto a un territorio en la fecha de la sucesión sigue aplicándose a menudo entre el Estado de reciente independencia y la otra parte o las otras partes en el mismo, de lo que se desprende que el anterior nexo jurídico entre el territorio y los tratados del Estado predecesor tiene en todo caso algunas repercusiones jurídicas por lo que se refiere a las relaciones subsiguientes entre el Estado de reciente independencia y las demás partes en esos tratados. Si bien en el caso de muchos tratados multilaterales ese nexo jurídico parece conferir efectivamente al Estado de reciente independencia un derecho a reivindicar su calidad de parte o de Estado contratante, no parece que ocurra lo mismo en el caso de los tratados bilaterales.

3) Hay dos razones para ello. En primer lugar, la ecuación personal, es decir, la identidad de la otra parte contratante, aunque también interviene en los tratados multilaterales, desempeña forzosamente un papel más destacado en las relaciones convencionales bilaterales, ya que el objeto mismo de la mayoría de los tratados bilaterales es regular los derechos y obligaciones recíprocos de las partes en lo que se refiere esencialmente a sus propios intereses y peculiares relaciones. En consecuencia, el hecho de que un Estado haya aceptado previamente que un tratado bilateral sea aplicable respecto de un territorio no permite inferir automáticamente que esté dispuesto a hacerlo así después de una sucesión en relación con el nuevo soberano del territorio. En segundo lugar en el caso de un tratado bilateral no cabe pensar en que el tratado entre en vigor *entre el Estado de reciente independencia y su predecesor*, como sucede en el caso de un tratado multilateral. Cierto es que, con respecto al resto del territorio del Estado predecesor, el tratado seguirá bilateralmente en vigor entre él y la otra parte en el tratado. Pero si el tratado es aplicable entre esa otra parte y el Estado de reciente independencia, lo será como relación nueva y puramente bilateral entre ellos, relación que nada tendría que ver con el Estado predecesor. Tampoco entrará en vigor el tratado entre el Estado de reciente independencia y el Estado predecesor. No cabe duda de que los Estados de reciente independencia y predecesor podrán decidir regular la materia de que se trate, por ejemplo la extradición o los aranceles aduaneros, sobre una base análoga, pero si lo hacen será mediante un nuevo tratado que sólo los afectará a ellos y que, jurídicamente, no tendrá ninguna relación con cualquier tratado en vigor antes de la independencia. Así pues, en el caso de los tratados bilaterales los elementos jurídicos que se han de tener en cuenta al apreciar los derechos del Estado de reciente independencia, difieren en algunos aspectos esenciales de los pertinentes en el caso de los tratados multilaterales.

4) Basándose en la apreciable continuidad que se observa en la práctica, a veces se ha establecido la presunción general de que los tratados bilaterales vigentes con res-

[383] Artículo 19 del proyecto de 1972.

[384] Véase párr. 2 del comentario al artículo 15 *supra*.

pecto a un territorio y conocidos del Estado de reciente independencia continúan en vigor, a menos que se haga constar lo contrario dentro de un plazo razonable una vez obtenida la independencia por el Estado de reciente independencia [385]. Algunos autores llegan a ver en ello un principio general de continuidad que entraña derechos y obligaciones jurídicamente exigibles con respecto al mantenimiento en vigor de los tratados bilaterales de un Estado predecesor. Es verdad que en algunas categorías de tratados la continuidad, en una forma u otra, se da con suma regularidad. Así sucede, por ejemplo, en el caso de los acuerdos sobre transporte aéreo y de los acuerdos comerciales examinados en los estudios segundo y tercero de la Secretaría sobre « Sucesión en materia de tratados bilaterales » [386].

5) La causa principal de que con tanta frecuencia se dé cierta continuidad a los acuerdos sobre comercio y sobre transporte aéreo cuando se produce una sucesión de Estados parece ser la ventaja que en las circunstancias actuales y en el orden práctico representa esa continuidad para los Estados interesados. El transporte aéreo es hoy un medio de comunicación internacional tan normal como el transporte por ferrocarril y el transporte marítimo, y por razones de conveniencia es sumamente probable que tanto el Estado de reciente independencia como el otro Estado interesado deseen que continúen funcionando los servicios aéreos existentes, al menos con carácter provisional, hasta que se concierten nuevos acuerdos [387]. El comercio internacional es también parte integrante de las relaciones internacionales modernas, y la práctica demuestra que tanto para el Estado de reciente independencia como para los demás Estados interesados resulta conveniente en muchos casos permitir que los acuerdos comerciales existentes sigan en vigor, con carácter provisional hasta que se negocien otros nuevos [388].

6) Los acuerdos de asistencia técnica o económica constituyen otra categoría de tratados respecto de los cuales se observa en la práctica una gran continuidad [389]. Ofrece un ejemplo de ello el intercambio de notas efectuado en 1962 entre los Estados Unidos de América y el Zaire [Congo] (Leopoldville)] en relación con la permanencia en vigor de determinados tratados de cooperación económica entre los Estados Unidos y Bélgica con respecto al Congo que se reproduce en *Materials on Sucession of States* [390]. En general, el punto de vista de los Estados Unidos, en su carácter de la otra parte interesada en el caso de muchos tratados de esta índole ha sido expuesto en el sentido de que un acuerdo de cooperación económica « debe considerarse que sigue en vigor con un Estado de reciente independencia si este Estado sigue aceptando los beneficios que de él derivan » [391].

7) Se ha advertido también cierto grado de « continuidad *de facto* » en algunas otras categorías de tratados tales como los concernientes a la abolición de visados, la migración o las facultades de los cónsules, así como los acuerdos fiscales [392]. La continuidad constituye también una característica de la práctica en lo que se refiere a los tratados bilaterales de carácter « territorial » o « localizado ». Pero estas categorías de tratados plantean cuestiones especiales que se han examinado por separado en el comentario a los artículos 11 y 12 *supra*.

8) Por consiguiente, la Comisión considera que la práctica de los Estados muestra una tendencia a la continuidad en el caso de determinadas clases de tratados. No cree, sin embargo, que esa práctica justifique la conclusión de que la continuidad emana de una norma jurídica consuetudinaria y no de la voluntad de los Estados interesados (el Estado de reciente independencia y la otra parte en el tratado de su predecesor). En todo caso, la práctica no parece corroborar la existencia de un derecho unilateral del Estado de reciente independencia a considerar que un tratado bilateral sigue en vigor respecto de su territorio después de la independencia *sin tener en cuenta los deseos de la otra parte en el tratado*. Así se desprende claramente de algunos de los ejemplos de la práctica de los Estados ya expuestos en los comentarios a artículos anteriores. Por ejemplo, el gran número de declaraciones unilaterales hechas por Estados de reciente independencia que se examinan en el comentario al artículo 9 se han basado sin duda en la presunción de que, en general, para que continúen en vigor los tratados bilaterales del Estado predecesor hay que llegar a un acuerdo con la otra parte en cada tratado. La Comisión sabe que en esas declaraciones se considera que algunas categorías de tratados pueden continuar en vigor automáticamente en virtud del derecho consuetudinario. Con todo, salvo estas posibles excepciones, no hay duda de que en ellas se estima que los tratados bilaterales continúan en vigor sólo por consentimiento mutuo. Asimismo, como se señala en el comentario al artículo 8 [393], aun cuando el propósito del Estado predecesor sea transferir derechos derivados de sus tratados a su Estado sucesor, se ha seguido considerando que el asentimiento expreso o tácito de la otra parte contratante es necesario para que un tratado bilateral sea aplicable entre ella y el Estado de reciente independencia.

---

[385] Véase Internacional Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, pág. xiii y págs. 557 a 595, y *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, pág. xiii y págs. 589 a 632.

[386] *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), pág. 123, documento A/CN.4/243, y pág. 155, documento A/CN.4/243/Add.1.

[387] El resumen de la práctica que se hace en el estudio de la Secretaría (*ibid.*, págs. 153 y 154, documento A/CN.4/243, párrs. 177 y 182) pone de relieve que en el caso de los acuerdos sobre transporte aéreo prevalece la continuidad.

[388] También en este caso el resumen de la práctica que se hace en el estudio de la Secretaría sobre los acuerdos comerciales (*ibid.*, págs. 189 y 190, documento A/CN.4/243/Add.1, párrs. 169 y 172) indica que hay considerable continuidad.

[389] Véase International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966 (op. cit.)*, pág. 576.

[390] Véase Naciones Unidas, *Materials on Sucession of States (op. cit.)*, págs. 219 y 220. Véase también un intercambio de notas entre los Estados Unidos de América y la República Somalí en 1961 (*ibid.*, págs. 216 y 217).

[391] Véase la nota de un Asesor Jurídico Adjunto del Departamento de Estado en *The American Journal of International Law*, Wáshington (D.C.), vol. 59, N.º 1 (enero de 1965), pág. 96. Cf. la observación de que los « nuevos Estados tampoco suceden automáticamente en los acuerdos económicos. Pero esto no debe dar lugar a un enriquecimiento injusto ni a una violación de los intereses y derechos legítimos de otros Estados », en International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966 (op. cit)*, pág. 564.

[392] International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966 (op. cit.)*, pág. 577.

[393] Véanse párrs. 5 y 6 del comentario al artículo 8 *supra*.

9) La publicación *Materials on Succession of States* [394] contiene otros datos sobre la práctica de los Estados que abundan en el mismo sentido. La Argentina, por ejemplo, que no aceptó la pretensión del Pakistán de que el tratado de extradición entre la Argentina y el Reino Unido se considerase automáticamente en vigor con respecto al Pakistán, asintió ulteriormente a hacer extensivo ese tratado al Pakistán « en virtud de un *nuevo acuerdo* * firmado en 1953 y formalizado mediante un canje de notas » [395]. Análogamente, la correspondencia entre Ghana y los Estados Unidos de América de 1957-1958 muestra que esos países consideraron que la permanencia en vigor de tratados anteriores del Reino Unido con respecto a Ghana era una cuestión que debía ser zanjada mediante la celebración de un acuerdo [396]. Es cierto que, a veces, como en el caso de un *aide-mémoire* de los Estados Unidos a la Federación de Malaya en 1958, se emplean términos que podrían dar a entender que se considera que el nuevo Estado ha mantenido un tratado en vigor exclusivamente por un acto unilateral [397]. Pero eso se presenta generalmente en casos en que la otra parte estaba evidentemente de acuerdo con el Estado de reciente independencia en cuanto a la conveniencia de mantener el tratado en vigor y no parece basarse en el reconocimiento de un derecho efectivo del Estado de reciente independencia. Además, en el caso concreto citado, el Estado de reciente independencia, Malaya, parece haber considerado en su respuesta que se trataba más bien de celebrar un acuerdo que de ejercer un derecho: « Su *aide-mémoire* del 15 de octubre de 1958 y la presente nota han de considerarse como el acuerdo en esta materia » [398]. La técnica del canje de notas o cartas sobre la continuidad de un tratado bilateral, acompañada de una declaración expresa de que han de considerarse constitutivas de un acuerdo, ha llegado a ser realmente muy corriente, lo que indica de por sí que, en general, la continuidad de los tratados bilaterales no es una cuestión de derecho sino de acuerdo. En documentos facilitados por los Estados Unidos y publicados en *Materials on Succession of States* [399] figuran ejemplos del empleo de esa técnica en relación con categorías de tratados bilaterales tales como los acuerdos sobre transporte aéreo, cooperación técnica y garantía de las inversiones. También pueden verse numerosos ejemplos en el primero de los estudios de la Secretaría sobre « Sucesión de Estados en materia de tratados bilaterales » [400], dedicado a los tratados de extradición.

10) La continuidad de los tratados bilaterales, que se pone de relieve en los estudios de la Secretaría [401], se ha reconocido o logrado desde el punto de vista del procedimiento de diversas maneras, lo que indica de por sí que la continuidad depende de la actitud y la intención de los Estados interesados. Cierto es que en determinadas categorías de tratados, por ejemplo los acuerdos sobre transporte aéreo, muy a menudo la continuidad se ha producido sin más, y esto podría interpretarse en el sentido de que indica que se reconoce un derecho u obligación de mantenerlos en vigor. Pero aun en esos casos la continuidad parece ser casi siempre más bien una manifestación tácita de la voluntad de los Estados interesados [402].

11) Los distintos casos de continuidad tienen necesariamente que entenderse teniendo en cuenta la actitud general de los Estados interesados con respecto a la sucesión en materia de tratados bilaterales. Así, los autores aluden a menudo a la lista de tratados que aparece junto al nombre de un Estado sucesor en la publicación de los Estados Unidos *Treaties in Force*, pero este procedimiento ha de entenderse teniendo en cuenta las circunstancias de la práctica general de los Estados Unidos, que en 1965 fue expuesta autorizadamente como sigue:

> En la práctica, el Gobierno de los Estados Unidos trata de negociar lo antes posible nuevos acuerdos, en caso necesario, con un nuevo Estado independiente. Entretanto procura, siempre que es hacedero, llegar a un arreglo mutuo con el nuevo Estado, especificando qué acuerdos bilaterales concertados entre Estados Unidos y la antigua metrópoli han de considerarse todavía en vigor. En la mayoría de los casos, el nuevo Estado no está dispuesto en los primeros años de su independencia a aceptar un compromiso en términos tan concretos. Hasta la fecha, el canje de notas entre los Estados Unidos y Ghana es el único arreglo oficial global de esta índole que se ha logrado, aunque también se han canjeado notas con Trinidad y Tabago [...] y con Jamaica [...] respecto al mantenimiento en vigor del acuerdo sobre servicios aéreos de 1946. Un canje de notas con el Congo (Brazzaville) sobre la continuación de obligaciones convencionales [...] se redactó tan sólo en términos generales [403].

El hecho de que el Reino Unido considera la continuidad de los tratados bilaterales como una cuestión de consentimiento por ambas partes se desprende claramente de su respuesta a una consulta del Gobierno noruego, en 1963, relativa al mantenimiento en vigor del Acuerdo de Doble Imposición anglo-noruego de 1951 con respecto a determinados Estados de reciente independencia:

> El Foreign Office contestó que los acuerdos sucesorios celebrados entre el Reino Unido y los países ahora independientes parecían indicar que los gobiernos de esos países aceptarían la posición de que les seguirían siendo aplicables los derechos y obligaciones dimanantes del Acuerdo de Doble Imposición, *pero que la cuestión de si*

[394] *Op. cit.*

[395] *Ibid.*, págs. 6 y 7.

[396] *Ibid.*, págs. 211 a 213.

[397] *Ibid.*, págs. 229 y 230.

[398] *Ibid.*, pág. 230.

[399] *Ibid.*, págs. 211 a 224.

[400] *Anuario ... 1970*, vol. II, págs. 117, 118, 119 y 123 a 126, documento A/CN.4/229, párrs. 23, 31, 33, 62 a 66, 68, 69, 71, 72, 74 y 77 a 79. En muchos casos los acuerdos de este tipo, en forma de canje de notas, se registran en la Secretaría de las Naciones Unidas de conformidad con el Artículo 102 de la Carta (*ibid.*, pág. 137, párr. 135).

[401] *Ibid.*, pág. 137, párrs. 134 y 135. Véase también *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), págs. 153 y 154, documento A/CN.4/243, párrs. 177 a 187, e *ibid.*, págs. 189 a 191, documento A/CN.4/243/Add.1, párrs. 169 a 177.

[402] Sin duda pueden señalarse algunos casos en que uno u otro de los Estados interesados ha tratado de basar la continuidad en una norma jurídica. Ejemplo de ello es la reivindicación por el Japón de un derecho a seguir ejerciendo los derechos de tráfico en Singapur que le habían sido conferidos en virtud de un acuerdo sobre servicios aéreos concertado en 1952 con el Reino Unido. Esta reivindicación fue dirigida primeramente contra Malasia y luego, al separarse Singapur de Malasia, contra Singapur. Pero los Estados sucesores, primero Malasia y después Singapur, subrayaron en cada caso el carácter « voluntario » de su aceptación de las obligaciones del Reino Unido dimanantes del acuerdo de 1952. (*Ibid.*, págs. 143 y 144, 146 y 147, documento A/CN.4/243, párrs. 122 y 123 y 138 a 143.)

[403] International Law Association, *The Effect... (op. cit.)*, págs. 385 y 386. Véase también párr. 16 del comentario al artículo 8 *supra*.

este Acuerdo continuaba realmente en vigor entre tales países y Noruega era un asunto que había de ser resuelto por el Gobierno noruego y los gobiernos de esos países * [404].

Una exposición reciente de la práctica canadiense indica que es análoga a la de los Estados Unidos:

[...] el Canadá ha abordado el problema con un criterio fundamentalmente empírico que entraña un doble punto de vista. Cuando un Estado recientemente emancipado ha anunciado el propósito de considerarse obligado por todos los tratados o determinadas categorías de éstos, que otrora le habían sido hechos extensivos por la metrópoli, el Canadá, por regla general, ha aceptado tácitamente esa declaración y ha considerado que ese país era parte en los tratados mencionados. Sin embargo, cuando un Estado no ha hecho ninguna declaración de esa índole o al Canadá le ha parecido ambigua su declaración, normalmente se ha recabado del gobierno de ese Estado, en su caso, información acerca de si se considera parte en el tratado bilateral o multilateral concreto respecto del cual se solicita dicha información.

El autor agrega luego esta observación:

La práctica reciente corrobora la idea de que, *con sujeción al asentimiento de terceros Estados* *, el país que ha sido colonia continúa después de la independencia disfrutando los derechos y soportando las obligaciones dimanantes de los instrumentos internacionales que anteriormente le eran aplicables, salvo que consideraciones acerca de la manera en que ha llegado a constituirse el Estado o acerca de la naturaleza política de la materia objeto del tratado hagan que la ejecución de éste por el nuevo Estado sea imposible u odiosa.

Tal vez sea discutible si esta práctica debe considerarse como sucesión estricta en una relación jurídica o como novación [405].

12) Basándose en las pruebas aducidas en los párrafos anteriores, la Comisión llegó a la conclusión de que la sucesión en materia de tratados bilaterales es de carácter esencialmente voluntario por lo que respecta no sólo al Estado de reciente independencia sino también al otro Estado interesado. Partiendo de ello, parece que la norma fundamental que ha de enunciarse respecto de los tratados bilaterales es la de que su mantenimiento en vigor después de la independencia depende del acuerdo, expreso o tácito, entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte en el tratado del Estado predecesor.

13) La Comisión debía además examinar la cuestión de determinar cuándo y con qué carácter (es decir, definitivo o meramente provisional) ha de considerarse que un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte han acordado que siga en vigor un tratado que regía respecto del territorio del Estado de reciente independencia en la fecha de la sucesión. Cuando hay un acuerdo expreso, como el canje de notas mencionado [406], no se plantea ningún problema. Tanto si el acuerdo se enuncia como una confirmación de que el tratado se considera vigente o como un consentimiento en que se considere como tal, el acuerdo surte los efectos de mantener el tratado en vigor y determina la posición de los Estados interesados respecto de ese tratado. Puede quedar en duda la cuestión de si la intención de las partes es que el tratado siga en vigor de modo definitivo de conformidad con sus cláusulas (principalmente cualquier disposición relativa a la notificación de terminación), o simplemente a título provisional hasta la conclusión de un nuevo tratado. Pero ésta es una cuestión de interpretación que ha de zanjarse de conformidad con las normas corrientes de interpretación de los tratados.

14) Pueden surgir dificultades en el caso nada raro de que no haya acuerdo expreso. Cuando el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte han aplicado *inter se* las estipulaciones del tratado, la situación es sencilla, puesto que la aplicación del tratado por ambos Estados implica necesariamente un acuerdo de considerar que tiene fuerza obligatoria. Pero en la práctica surgen casos menos claros: entre ellos cabe señalar situaciones tales como la que se plantea cuando un Estado ha demostrado de alguna manera su intención evidente de considerar que el tratado continúa en vigor —por ejemplo, anotándolo entre los tratados vigentes— pero el otro Estado no ha adoptado ninguna medida al respecto; o cuando el Estado de reciente independencia se ha manifestado partidario en general de la continuidad de los tratados de su predecesor pero no ha expresado ninguna intención concreta con respecto a un tratado particular; o cuando ni uno ni otro Estado ha dado una indicación clara de sus intenciones con respecto a la continuidad de los tratados bilaterales.

15) Como ya se ha dicho [407], a veces una presunción general de continuidad se ha deducido de los muchos casos de continuidad que se dan en la práctica moderna y de la creciente interdependencia de los Estados. Pero la Comisión observa que la cuestión de que aquí se trata es determinar la norma apropiada en un sector concreto del derecho, el de las relaciones convencionales, en el que la intención y el consentimiento desempeñan un papel primordial. La práctica de los Estados, como se ha puesto de manifiesto en los párrafos anteriores de este comentario, contiene muchos indicios de que la permanencia en vigor de los tratados bilaterales, a diferencia de los tratados multilaterales, suele ser considerada por el Estado de reciente independencia y por el otro Estado parte como una cuestión de mutuo acuerdo. En consecuencia, a juicio de la Comisión no puede deducirse de la frecuencia con que se da la continuidad ninguna forma o presunción general en el sentido de que los tratados bilaterales siguen vigentes a menos que se manifieste una intención contraria. Además, una solución basada en el principio, no de renunciar a la continuidad, sino de aceptarla mediante alguna indicación más afirmativa del consentimiento de los Estados interesados, está más en consonancia con el principio de la libre determinación.

16) Teniendo, por consiguiente, en cuenta la frecuencia con que en la práctica se resuelve la cuestión de la continuidad como un asunto de acuerdo mutuo y el principio de la libre determinación, la Comisión infiere que el comportamiento de los Estados interesados con respecto a determinado tratado debe constituir la base de la norma general para los tratados bilaterales. La Comisión reconoce que la aplicación de la norma que gira en torno a la determinación del consentimiento mutuo por deducción del comportamiento de los Estados interesados también puede resultar difícil en algunos casos. Pero esas dificultades se derivan

[404] Naciones Unidas, *Materials on Sucession of States (op. cit.)*, pág. 192.

[405] Véase *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. VII, 1969, Vancouver (B. C.), págs. 329 a 331.

[406] Véase párr. 9 *supra*.

[407] Véase párr. 4 *supra*.

de la gran variedad de modos por los que un Estado puede manifestar su acuerdo en considerarse obligado por un tratado, incluido el consentimiento tácito, y dificultades semejantes se presentan también en otros aspectos del derecho de los tratados [408].

17) Seguidamente, la Comisión tuvo que estudiar la cuestión de si la norma debe tratar de indicar unos actos o un comportamiento concretos que permitan deducir que el Estado interesado ha consentido en la continuidad de un tratado bilateral o si debe formularse meramente en términos generales. Examinó si debe insertarse alguna disposición especial sobre las deducciones que cabe hacer de la celebración por un Estado de reciente independencia de un acuerdo de transmisión, de una declaración unilateral por la que se invita a mantener la vigencia de tratados (provisionalmente o de otro modo), de la mención unilateral de un tratado de un Estado predecesor como tratado vigente en relación con un nuevo Estado, de la continuación en vigor de un tratado en el derecho interno de un Estado, o del hecho de que el Estado de reciente independencia o el otro Estado parte en el tratado actúen conforme a las disposiciones de éste en sus relaciones mutuas. Llegó, sin embargo, a la conclusión de que no se justifica la inserción de disposiciones de tal género por las que se prescriben las consecuencias que han de deducirse de determinados tipos de actos. Observó a ese respecto que en el caso de los acuerdos de transmisión y de las declaraciones unilaterales, mucho depende a la vez de sus estipulaciones concretas y de las intenciones de quienes las han formulado. Como se desprende de los comentarios a los artículos 8 y 9, aun cuando parezca que los Estados manifiestan en dichos instrumentos la intención general de seguir aplicando los tratados de sus predecesores, a menudo hacen de la continuidad de un tratado determinado una cuestión de negociación y acuerdo con el otro Estado interesado. Por otra parte, lo que ha de tenerse en cuenta en todos los casos no es sólo la intención de un Estado sino la de ambos: las deducciones que cabe hacer de la acción de uno y de la reacción, o falta de reacción, del otro. Las circunstancias son forzosamente diferentes en cada caso concreto y apenas parece posible formular presunciones detalladas sin correr el riesgo de desvirtuar la verdadera intención de uno u otro Estado. Claro está que uno de los dos Estados interesados puede obrar de tal modo que induzca al otro a suponer razonablemente que ha dado su aquiescencia a que cierto tratado siga en vigor, en cuyo caso ha de tenerse en cuenta el principio de la buena fe, recogido en el artículo 45 de la Convención de Viena (a menudo denominado « doctrina de los actos propios », *estoppel* o *préclusion*). Pero, sin perjuicio de la aplicación de ese principio, el problema estriba siempre en determinar el consentimiento de cada Estado en considerar que el tratado sigue en vigor en sus relaciones mutuas, ya sea mediante pruebas expresas o por interferencia de las circunstancias.

18) En general, aun cuando el contexto sea enteramente diferente, las cuestiones que se plantean en relación con el presente artículo parecen ser afines a las que surgen en relación con el artículo 45 de la Convención de Viena. La Comisión estimó por consiguiente que los términos empleados para recoger el principio de la buena fe (actos propios, *estoppel, préclusion*) en ese artículo cumplirían un propósito análogo en el presente contexto.

19) En consecuencia, el *párrafo 1* del presente artículo dispone que un tratado bilateral se entenderá que está en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte en el tratado cuando esos Estados: *a*) lo hayan acordado así expresamente, o *b*) cuando « por su comportamiento deba entenderse que esos Estados han convenido en ello ».

20) El *párrafo 2* se ocupa de la cuestión de la fecha a partir de la cual ha de entenderse que un tratado es obligatorio entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte en ese tratado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1. Los conceptos mismos de « sucesión » y de « continuidad » indican que esa fecha, en principio, debe ser la fecha de la « sucesión » del Estado de reciente independencia en el territorio. Tal es también el sentido de la terminología empleada en la práctica para indicar que los Estados interesados acuerdan considerar que el tratado predecesor permanece en vigor con respecto al Estado de reciente independencia. En consecuencia, la Comisión considera que la norma primaria relativa a la fecha de entrada en vigor debe ser la fecha de la sucesión. Por otra parte, como la continuación de la vigencia del tratado con respecto al Estado de reciente independencia es una cuestión de acuerdo, la Comisión no ve ninguna razón que impida que los dos Estados fijen otra fecha si así lo desean. Por consiguiente, el párrafo 2 admite la posibilidad de que los Estados interesados convengan otra fecha.

21) Ya se ha mencionado [409] la cuestión de si el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte se proponen mantener el tratado en vigor de modo definitivo en conformidad con sus cláusulas o aplicarlo sólo a título provisional. Siendo ésta esencialmente una cuestión de intención, dependerá en cada caso de la prueba, e incluso del comportamiento de las partes. Cuando la intención es meramente la de seguir aplicando el tratado a título provisional, la posición jurídica difiere en ciertos aspectos de aquella en que la intención es mantener en vigor el tratado. Como lo mismo puede afirmarse de la aplicación provisional de los tratados multilaterales, la Comisión decidió ocuparse por separado, en la sección 4 de la parte III, de la cuestión de la aplicación provisional de los tratados, tanto bilaterales como multilaterales.

Artículo 24 [410]. — *La situación entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia*

Un tratado que en virtud del artículo 23 sea considerado en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte no deberá, por este solo hecho, considerarse también en vigor en las relaciones entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia.

[408] Por ejemplo, los artículos 12 a 15 (Consentimiento en obligarse), el artículo 20 (Aceptación de las reservas) y el artículo 45 (Pérdida del derecho a alegar una causa de nulidad, terminación, retiro o suspensión de la aplicación de un tratado) de la Convención de Viena.

[409] Véase párr. 13 *supra*.

[410] Artículo 20 del proyecto de 1972.

Comentario

1) Quizás se juzgue obvia la norma enunciada en el presente artículo, puesto que el Estado predecesor no es parte en el acuerdo entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte y sólo ese acuerdo es el que hace que el tratado rija entre estos últimos Estados. No obstante, a la Comisión le parece conveniente formular la norma en un artículo, aunque sólo sea para eliminar toda posibilidad de interpretación errónea. Es cierto que el nexo jurídico que se establece entre un tratado y el territorio de un Estado de reciente independencia, por el hecho de que el tratado celebrado por su predecesor estaba en vigor con respecto a ese territorio en la fecha de la sucesión, sirve de base para la aplicación ulterior del tratado, por acuerdo, en las relaciones bilaterales entre el nuevo soberano del territorio y el otro Estado parte. Sin embargo, no confiere al Estado de reciente independencia ningún derecho para adquirir la calidad de parte en el tratado propiamente dicho concertado entre su predecesor y el otro Estado parte, de modo que el tratado rija también entre él y su predecesor, como ocurriría en el caso de un tratado multilateral.

2) Lo que sucede en realidad, como ya se ha indicado [411], es que el acuerdo entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte da lugar a un tratado bilateral accesorio que existe *paralelamente* al tratado primitivo celebrado entre el Estado predecesor y el otro Estado parte. El tratado accesorio, aunque quizás sea idéntico en todos sus aspectos al tratado primitivo, se aplica entre el Estado sucesor y el otro Estado parte en cuanto relación puramente bilateral entre ellos que es independiente del Estado sucesor. Más aún, si los Estados sucesor y predecesor deciden regular de modo análogo la misma materia, por ejemplo, extradición, aranceles aduaneros, etc., lo harán mediante un nuevo tratado que les sea privativo y que no estará jurídicamente relacionado con el tratado celebrado otrora entre el Estado predecesor y el otro Estado parte. En realidad, en muchos casos, por ejemplo los acuerdos sobre rutas de transporte aéreo, las consideraciones que han motivado las cláusulas del tratado celebrado entre el Estado predecesor y el otro Estado parte quizás sean muy diferentes de las que entran en juego en las relaciones bilaterales entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia.

3) El principio se apoya en la práctica en la medida en que en ningún caso ni los Estados de reciente independencia ni los Estados predecesores han alegado que en tal caso el tratado debe entenderse en vigor entre ellos al igual que entre el Estado sucesor y el otro Estado parte.

4) En consecuencia, el presente artículo dispone simplemente que un tratado bilateral que, conforme al artículo 23, se considere en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte, no habrá de considerarse, por ese solo hecho, como en vigor también entre el Estado predecesor y el Estado sucesor.

5) En su actual período de sesiones, la Comisión volvió a plantearse, a la luz de las observaciones de los gobiernos, si era necesario mantener el presente artículo. Llegó a la conclusión de que era aconsejable hacerlo fundamentalmente por las mismas razones que la llevaron a incluir este artículo en el proyecto de 1972.

Artículo 25* [412]. — *Terminación, suspensión de la aplicación o enmienda del tratado entre el Estado predecesor y el otro Estado parte

1. Un tratado que en virtud del artículo 23 sea considerado en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte:

***a)* no dejará de estar en vigor entre ellos por el solo hecho de que se haya dado ulteriormente por terminado en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte;**

***b)* no quedará suspendido en las relaciones entre ellos por el solo hecho de que su aplicación se haya suspendido ulteriormente en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte;**

***c)* no quedará enmendado en las relaciones entre ellos por el solo hecho de que se haya enmendado ulteriormente en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte.**

2. El hecho de que un tratado se haya dado por terminado o de que, según el caso, se haya suspendido su aplicación en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte con posterioridad a la fecha de la sucesión de Estados no impedirá que el tratado sea considerado en vigor o, según el caso, en aplicación entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte si consta, de conformidad con el artículo 23, que éstos habían convenido en ello.

3. El hecho de que un tratado haya sido enmendado en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte con posterioridad a la fecha de la sucesión de Estados no impedirá que el tratado no enmendado sea considerado en vigor en virtud del artículo 23 en las relaciones entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte, a menos que conste que la intención de éstos era aplicar entre sí el tratado enmendado.

Comentario

1) Este artículo trata del caso en que, después de una sucesión de Estados, se pone fin a un tratado bilateral, su aplicación queda en suspenso o se enmienda en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte.

2) Una vez admitido que, en general, la sucesión en materia de tratados bilaterales tiene lugar mediante el acuerdo expreso o tácito del Estado de reciente independencia y del otro Estado parte, hay que llegar a la conclusión de que el tratado rige entre esos Estados independientemente del Estado predecesor. La fuente jurídica de las obligaciones del Estado de reciente independencia y el otro Estado parte *inter se* es su propio acuerdo de mantener el tratado primitivo; y el acuerdo, por decirlo así, rompe el cordón umbilical entre esas obligaciones y el tratado primitivo. Jurídicamente no hay ningún motivo, por tanto, para que la terminación del tratado primitivo, mediante acuerdo o de otro modo, en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte entrañe al mismo tiempo la terminación del tratado en las relaciones entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte. La

[411] Véase párr. 3 del comentario al artículo 23 *supra*.

[412] Artículo 21 del proyecto de 1972.

terminación de estas relaciones convencionales es una cuestión que, en principio, interesa exclusivamente al Estado de reciente independencia y al otro Estado parte.

3) La expiración del tratado sencillamente en virtud de lo estipulado en sus propias disposiciones puede acarrear simultáneamente, por supuesto, la terminación de las relaciones convencionales: *a*) entre el Estado predecesor y el otro Estado parte, y *b*) entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte. Por ejemplo, si el tratado dispone que ha de expirar en una fecha determinada, dejará en tal fecha de estar en vigor entre el Estados sucesor y el otro Estado parte (salvo que esos Estados hayan convenido expresamente otra cosa al respecto) puesto que esa disposición del tratado forma parte de su propio acuerdo. Cabe considerar como ejemplo de expiración del tratado primitivo en virtud de sus propias estipulaciones el caso reseñado en el estudio de la Secretaría sobre los acuerdos de transporte aéreo, cuando los Estados Unidos de América comunicaron a Trinidad y Tabago primero y a Jamaica después la inminente expiración de un canje de notas efectuado en 1961 entre los Estados Unidos y el Reino Unido [413]. Otro ejemplo es el que figura en el estudio de la Secretaría sobre los acuerdos comerciales, donde se menciona la expiración de los acuerdos comerciales entre Francia e Italia y Francia y Grecia, que eran aplicables a Marruecos y Túnez, algunos meses después de haber obtenido esos países su independencia [414].

4) En cambio, la terminación del tratado entre el Estado *predecesor* y el otro Estado parte por iniciativa de uno de ellos (por ejemplo, por notificación de su terminación conforme a lo dispuesto en el tratado o como consecuencia de la violación del tratado) no afecta *ipso jure* a las relaciones o al tratado que existen independientemente entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte [415]. El estudio de la Secretaría sobre los acuerdos de transporte aéreo proporciona otro ejemplo: el Acuerdo de 1946 entre la India y los Estados Unidos de América [416]. Después de la separación del Pakistán y la India, el Pakistán convino, mediante canje de notas con los Estados Unidos, en que el Acuerdo de 1946 se considerase en vigor entre el Pakistán y los Estados Unidos. En 1954, la India notificó a los Estados Unidos la terminación del Acuerdo y en 1955 el Acuerdo de 1946 cesó de estar en vigor con respecto a la India. Continuó en vigor, sin embargo, con el Pakistán.

5) Análogamente, el principio encuentra expresión en los casos en que el otro Estado parte, deseoso de dar por terminado el tratado con respecto tanto al Estado sucesor como al Estado predecesor, adopta medidas para notificar su terminación en esos dos Estados. Por ejemplo, cuando en 1951 Suecia decidió dar por terminado el tratado de extradición de 1873 concertado entre Noruega y Suecia y el Reino Unido, notificó por separado su terminación a la India [417], al Pakistán [418] y a Sri Lanka [Ceilán] [419]. Del mismo modo, el principio también se manifiesta en los casos en que los Estados predecesor y sucesor han notificado separadamente la terminación del tratado al otro Estado parte. Como ejemplo de ello pueden citarse diversas notificaciones de terminación efectuadas por Malasia y Singapur en mayo de 1966 para poner fin a los acuerdos de transporte aéreo concertados por Malasia con Dinamarca [420], Noruega [421], Francia [422], los Países Bajos [423] y Nueva Zelandia [424], respectivamente. La notificación por Malasia de la terminación del acuerdo de transporte aéreo de 1946 entre el Reino Unido y los Estados Unidos no parece ser una excepción [425]. Después de la independencia de Malasia, este país y los Estados Unidos consideraron que el acuerdo seguía en vigor entre ellos. Posteriormente, en 1965, unos dos meses antes de la separación de Singapur y Malasia, ésta notificó a los Estados Unidos la terminación del acuerdo y este último país entendió que la notificación daba por terminado el acuerdo también con respecto a Singapur, aunque el plazo de notificación de doce meses previsto en el tratado no expiraba sino después de la independencia de Singapur. En este caso, Malasia era el Estado encargado de las relaciones exteriores de Singapur cuando se notificó la terminación del acuerdo y, posiblemente, los Estados Unidos estimaron que este hecho era decisivo. Quizás sea discutible si debe o no considerarse que una notificación de terminación, que no ha surtido aún efectos en la fecha de la independencia, pone fin al nexo jurídico entre el tratado y el territorio del nuevo Estado. Este problema, sin embargo, no se circunscribe a los tratados bilaterales ni afecta a la validez del principio examinado.

6) Podría parecer a primera vista que el Canadá se desvió en 1960 del principio con respecto a Ghana en lo referente al acuerdo de doble imposición que tenía con el Reino Unido y que había sido hecho extensivo a la Costa de Oro en 1957 [426]. Al cabo de tres años, el Canadá notificó a Gran Bretaña la terminación del acuerdo, pero no así a Ghana, la que estimó que el acuerdo seguía en vigor entre ella y el Canadá. Según se informó, el Canadá opuso como objeción que tenía entendido que Gran Bretaña comunicaría la notificación de terminación a todos los Estados interesados por vía de sucesión. De ser así, no parece que el Canadá alegara que el hecho de haber dado por terminado el tratado primitivo también ponía fin *ipso jure* a su

[413] *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), pág. 133, documento A/CN.4/243, párr. 54.

[414] *Ibid.*, págs. 170 y 171, documento A/CN.4/Add.1, párr. 71.

[415] Esta cuestión es objeto de una norma expresa de la Asociación de Derecho Internacional en su resolución N.º 3 sobre la sucesión en materia de tratados [International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, pág. xiv (Resolutions) y pág. 601 (Interim Report of the Committee on the Sucession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, nota 3)].

[416] *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), pág. 127, documento A/CN.4/243, párrs. 17 a 19.

[417] *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 117, documento A/CN.4/229, párr. 25.

[418] *Ibid.*, pág. 119, párr. 32.

[419] *Ibid.*, pág. 119, párr. 38.

[420] *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), pág. 145, documento A/CN.4/243, párr. 131.

[421] *Ibid.*

[422] *Ibid.*, pág. 146, párr. 135.

[423] *Ibid.*, pág. 147, párr. 146.

[424] *Ibid.*, párr. 147.

[425] *Ibid.*, pág. 148, párr. 151; véase asimismo pág. 144, párr. 125.

[426] Véase International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, pág. 632 [Interim Report of the Committee on the Sucession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, anexo E].

aplicación entre el Canadá y Ghana. Parece más bien haber sostenido que su notificación de terminación estaba destinada asimismo a Ghana, y por tal motivo era también efectiva para dicho país. Ghana no insistió sobre este punto, pero es dudoso que, teniendo en cuenta el artículo 78 de la Convención de Viena, una notificación de terminación pueda oponerse a un Estado sucesor a menos que éste la haya recibido realmente. Ello es así en la hipótesis de que, al notificar el Estado predecesor la terminación del tratado, éste se encuentre *ya en vigor* entre el nuevo Estado y el otro Estado parte. La notificación por el Estado predecesor o por el otro Estado parte de la terminación del tratado *antes de que el Estado sucesor y el otro Estado parte hayan llegado a un acuerdo* constituirá una situación de muy distinto género [427].

7) En consecuencia, el *apartado* a *del párrafo 1* dispone que un tratado que se considere en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte no deja de estar en vigor en sus relaciones mutuas por el solo hecho de que se haya dado ulteriormente por terminado en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte. Esta disposición, por supuesto, deja al otro Estado parte en libertad de enviar simultáneamente una notificación de terminación en virtud de las disposiciones del tratado a los Estados predecesor y sucesor. Con todo, enuncia el principio del carácter distinto e independiente de las relaciones convencionales entre los dos pares de Estados.

8) A fin de agotar la materia, y teniendo en cuenta la terminología de la Convención de Viena, la Comisión ha previsto también en este artículo el caso de la *suspensión* de la aplicación del tratado entre el Estado predecesor y el otro Estado parte. Por ser el caso análogo al de la terminación del tratado, las normas pertinentes han de ser evidentemente las mismas. De ahí la disposición contenida en el *apartado* b *del párrafo 1*.

9) El mismo principio básico lógicamente debe regir el caso de una enmienda de un tratado que se considere en vigor entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte. La enmienda acordada entre el Estado predecesor y el otro Estado parte sólo surtirá efecto entre ellos y será *res inter alios acta* para el nuevo Estado en sus relaciones con el otro Estado parte. Por consiguiente, no dará lugar *ipso jure* a una modificación análoga de las cláusulas del tratado aplicables a las relaciones entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte. Toda enmienda de esta índole ha de ser objeto de acuerdo entre esos dos Estados y difícilmente cabría concebir una regla distinta.

10) En el caso de los tratados de transporte aéreo, por ejemplo, sucede a menudo que, después que el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte han acordado expresa o tácitamente considerar que el tratado continúa en vigor, se modifica el tratado primitivo entre el Estado predecesor y el otro Estado parte para tener en cuenta la nueva situación en materia de rutas aéreas resultante de la aparición del nuevo Estado. Es obvio que tal enmienda no puede reproducirse en el tratado aplicable entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte. El estudio de la Secretaría sobre sucesión en materia de acuerdos de transporte aéreo contiene numerosos ejemplos de este tipo de enmiendas del tratado primitivo efectuadas con el fin de modificar las rutas regulares [428]. En tales casos, aunque el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte consideran que el acuerdo primitivo de transporte aéreo propiamente dicho está en vigor también en sus relaciones mutuas, el hecho de que haya dos tratados distintos y paralelos vigentes se manifiesta en las distintas rutas regulares previstas entre las partes primitivas, por un lado, y entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte, por otro.

11) El principio encuentra expresión asimismo en los casos en que se reconoce la necesidad de que el Estado de reciente independencia participe en la reforma del tratado primitivo, o asienta a ella, para que tal reforma se aplique igualmente en sus relaciones con el otro Estado parte. El estudio de la Secretaría sobre los acuerdos comerciales menciona varios de estos casos en los párrafos en que se reseña la modificación de ciertos acuerdos comerciales de Francia aplicables con respecto a territorios africanos anteriormente franceses en la fecha de su independencia [429]. Con ocasión de la modificación y prórroga de la vigencia de determinados acuerdos comerciales franco-suecos, en 1961 y nuevamente en años ulteriores, seis nuevos Estados autorizaron a Francia a que los representara en las negociaciones, mientras que otros seis nuevos Estados firmaron el instrumento de reforma en su propio nombre. En otros casos análogos [430], Francia a veces actuó expresamente en nombre de la comunidad francesa; por lo general, los nuevos Estados africanos que anteriormente dependían de Francia y que deseaban seguir aplicando los acuerdos comerciales de ésta firmaron los intrumentos de enmienda en su propio nombre. El mismo estudio de la Secretaría menciona también varios acuerdos comerciales de los Países Bajos que preveían unos instrumentos de revisión anual en los que Indonesia había de tener derecho a participar [431]; pero por no haber ejercido ese derecho, cesó la participación de Indonesia en tales acuerdos comerciales. En el estudio de la Secretaría sobre los tratados de extradición figura otro ejemplo de la necesidad del consentimiento de un nuevo Estado para que un instrumento de revisión pueda afectarle, aunque tal vez sea más propio juzgarlo como un caso de terminación mediante la celebración de un nuevo acuerdo. El Reino Unido y los Estados Unidos celebraron en 1931 un nuevo tratado de extradición en el que se estipulaba que había de reemplazar a todos los tratados de extradición anteriores, salvo que en el caso de cada uno de los Dominios y de la India los tratados anteriores debían seguir en vigor a menos que esos Estados se adhiriesen al Tratado de 1931 o negociasen por su parte otro tratado [432].

[427] Véase párr. 13 *infra*.

[428] *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), págs. 127, 128, 130, 131, 134 y 135, documento A/CN.4/243, párrs. 20, 26, 35, 40, 42, 58 y 66.

[429] *Ibid.*, págs. 171 a 173, documento A/CN.4/243/Add.1, párrs. 73 a 80.

[430] En muchos de esos casos el objeto del instrumento de enmienda era fundamentalmente prorrogar el acuerdo comercial vigente.

[431] *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), págs. 176 a 178, documento A/CN.4/243/Add.1, párrs. 95 a 104.

[432] *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 116, documento A/CN.4/229, párr. 13.

12) Por consiguiente, el *apartado* c *del párrafo 1* del artículo que se examina prevé además que un tratado bilateral que se considere en vigor entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte no quedará enmendado en sus relaciones mutuas por el solo hecho de haber sido ulteriormente enmendado en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte. Tampoco esta disposición excluye la posibilidad de un acuerdo de enmienda que surta efectos paralelamente con respecto a la relación convencional entre el Estado sucesor y el otro Estado parte si el Estado interesado —en este caso el Estado de reciente independencia— da su asentimiento para ello.

13) Queda en pie la cuestión de si ha de enunciarse alguna norma especial para el caso en que el tratado primitivo se dé por terminado, su aplicación se suspenda o se enmiende antes de que pueda considerarse que el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte hayan acordado su mantenimiento en vigor. Si el tratado se ha dado por terminado efectivamente antes de la fecha de la sucesión, no se plantea ningún problema, excepto el del efecto de una notificación de terminación hecha antes pero que expire con posterioridad a la fecha de la sucesión. No puede decirse que el tratado estaba en vigor con respecto al territorio del Estado de reciente independencia en la fecha de la sucesión, por lo que, si ese Estado y el otro Estado parte deciden aplicar el tratado en sus relaciones mutuas, será en virtud de una transacción enteramente nueva entre ellos. El problema versa más bien sobre la posibilidad de que el Estado predecesor o el otro Estado parte dé por terminado el tratado poco después de la fecha de la sucesión y antes de que el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte hayan adoptado ninguna decisión sobre el mantenimiento en vigor del tratado en sus relaciones mutuas. La Comisión estima que el nexo jurídico necesario se establece para los efectos del derecho de sucesión si el tratado está en vigor con respecto al territorio del Estado de reciente independencia en la fecha de sucesión. En vista de ello, no parece haber jurídicamente ningún motivo para que ese nexo jurídico resulte afectado por cualquier acto del Estado predecesor después de esa fecha.

14) La Comisión reconoce que la cuestión quizás no tenga gran importancia puesto que, como se reconoce expresamente en el artículo 23, la vigencia del tratado en las relaciones entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte depende de su mutuo acuerdo. En consecuencia, depende de esos Estados hacer caso omiso de la terminación, suspensión en la aplicación o modificación del tratado entre las partes primitivas o considerarla decisiva en sus relaciones mutuas si así lo desean. Por otra parte, esta cuestión puede tener importancia para determinar cuál es la situación en el caso de un supuesto acuerdo de mantener el tratado en vigor que se desprenda simplemente del comportamiento del Estado de reciente independencia y el otro Estado parte, por ejemplo, por el hecho de haber seguido aplicando el tratado. En todo caso, la Comisión ha considerado conveniente redactar un párrafo que trate de esta cuestión para someterlo a la consideración de la Comisión. El *párrafo 2* del artículo prevé en sustancia que la terminación o la suspensión de la aplicación del tratado entre las partes primitivas después de la fecha de la sucesión no impide que se considere que entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte en el tratado sigue en vigor o es aplicable si consta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, que así lo han acordado. El *párrafo 3* dispone que la enmienda del tratado entre las partes primitivas después de la fecha de la sucesión de Estados no impide que el tratado no enmendado se considere en vigor, con arreglo al artículo 23, en las relaciones entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte, a menos que conste que la intención de éstos ha sido aplicar entre sí el tratado enmendado.

15) A la luz de las observaciones de los gobiernos, la Comisión en su actual período de sesiones volvió a deliberar sobre la necesidad del presente artículo y estudió la posibilidad de simplificar su texto, en particular el párrafo 1. La Comisión llegó a la conclusión de que, aun cuando cabía considerar obvias las disposiciones formuladas, era aconsejable incluir el artículo para mayor claridad y certeza. También convino, por razones similares, que sería preferible mantener el texto del proyecto de 1972 en lugar de tratar los diferentes supuestos en una única disposición.

SECCIÓN 4. — APLICACIÓN PROVISIONAL

Artículo 26 [433]. — *Tratados multilaterales*

1. Cuando, en la fecha de la sucesión de Estados, un tratado multilateral esté en vigor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados y el Estado de reciente independencia exprese su intención de que se aplique provisionalmente respecto de su territorio, el tratado se aplicará provisionalmente entre el Estado de reciente independencia y cualquier parte en el tratado que convenga en ello expresamente o que, por su comportamiento, deba entenderse que ha convenido en ello.

2. No obstante, en el caso de un tratado que corresponda a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, se requerirá que todas las partes consientan en esa aplicación provisional.

3. Cuando, en la fecha de la sucesión de Estados, un tratado multilateral que no esté aún en vigor se aplique provisionalmente respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados y el Estado de reciente independencia exprese su intención de que continúe aplicándose provisionalmente respecto de su territorio, el tratado se aplicará provisionalmente entre el Estado de reciente independencia y cualquier Estado contratante que convenga en ello expresamente o que, por su comportamiento, deba entenderse que ha convenido en ello.

4. No obstante, en el caso de un tratado que corresponda a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, se requerirá que todos los Estados contratantes consientan en esa aplicación provisional.

5. Los párrafos 1 a 4 no se aplicarán si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado de reciente independencia sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

[433] Artículo 22 del proyecto de 1972.

Comentario

1) La Comisión, según se ha dicho ya [434], decidió tratar la aplicación provisional de los tratados en una sucesión de Estados como cuestión distinta de la continuación en vigor definitiva de esos tratados. Además, como en el contexto de la sucesión de Estados la aplicación provisional parece especialmente importante en el caso de los Estados de reciente independencia, también resolvió incluir esta cuestión en la presente sección 4 de la parte III. La sección 4 se divide en tres artículos: el presente artículo y el artículo 27 se refieren respectivamente a los tratados multilaterales y bilaterales y el artículo 28 a la terminación de la aplicación provisional.

2) La aplicación provisional de un tratado multilateral en cuanto tal parece difícilmente posible, salvo en el caso de un tratado multilateral « restringido » y, en tal caso, sólo con el consentimiento de todas las partes. La razón de ello es que la participación en un tratado multilateral se rige por sus cláusulas finales que, salvo tal vez en raras ocasiones, no prevén la posibilidad de una participación provisional, es decir, con una base diferente de la que han establecido las partes en el tratado *inter se*. Teóricamente, cabe la posibilidad, mediante una notificación enviada a todas las partes, de obtener el consentimiento de cada una de ellas para que un Estado de reciente independencia participe en el tratado en forma provisional. Pero ello plantearía cuestiones complejas en cuanto al efecto de las obligaciones contraídas por cada Estado. Por lo demás, esta forma de aplicación provisional no parece ocurrir en la práctica. La Comisión no pensó por tanto que fuese pertinente reconocerla en el presente proyecto.

3) Lo que sí ocurre en la práctica, y está implícito en algunas declaraciones unilaterales mencionadas en el comentario al artículo 9, es la aplicación provisional de un tratado multilateral sobre una base de reciprocidad entre un Estado de reciente independencia y distintos Estados partes en el tratado. Con todo, lo que sucede en tales casos es que el tratado multilateral se aplica provisionalmente en virtud de un acuerdo secundario entre el Estado de reciente independencia y una parte determinada en el tratado, sobre una base *bilateral*. Se trata por tanto de un caso totalmente distinto del de la participación definitiva de un Estado de reciente independencia en virtud de la opción que se le concede en los artículos 16 y 17 de hacer constar su calidad de parte o de Estado contratante mediante un acto unilateral.

4) Cuando el tratado multilateral es de carácter restringido y queda comprendido en el párrafo 3 del artículo 16 o el párrafo 4 del artículo 17, la situación es diferente. No hay entonces ningún obstáculo real que impida a las partes, por ser su número reducido, convenir con el Estado de reciente independencia en que aplique el tratado provisionalmente en las condiciones que juzguen pertinentes. Pero en tal caso, habida cuenta del carácter restringido del tratado, parece necesario que la aplicación provisional del tratado sea aceptada por *todas* las partes.

5) El artículo 26, tal como estaba formulado en 1972, se refería únicamente a los tratados multilaterales *en vigor* en la fecha de una sucesión de Estados respecto del territorio de que se trate. En el actual período de sesiones, al volver a examinarse este artículo, se advirtió que en algunos casos, como el del GATT, por ejemplo, puede ocurrir que el tratado, aunque técnicamente no esté en vigor, se aplique provisionalmente respecto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados. Esta situación puede prolongarse durante mucho tiempo después de la sucesión de Estados. Durante este período, el Estado de reciente independencia puede hacer constar su calidad de Estado contratante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, pero cabe que entretanto desee aplicar el tratado provisionalmente, en régimen de reciprocidad, con respecto a Estados que ya son Estados contratantes. Por lo tanto, se consideró conveniente prever esta posibilidad incluyendo el párrafo 3. La inclusión de este párrafo hizo necesario agregar el párrafo 4 para tener en cuenta el supuesto de los tratados bilaterales restringidos. Sin embargo, se señaló durante el debate que la aplicación provisional de un tratado multilateral entre una de las partes o uno de los Estados contratantes y un Estado de reciente independencia, aunque se efectuara sobre una base *bilateral*, podría ser incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambiar radicalmente las condiciones de su aplicación. En consecuencia, para evitar ese riesgo, la Comisión decidió agregar el párrafo 5.

6) Se planteó también la cuestión de si era necesario incluir alguna disposición relativa a las reservas, aceptaciones u objeciones, pero en definitiva, sin llegar a ninguna conclusión terminante, la Comisión estimó que tal disposición no era indispensable porque en cada caso el tratado multilateral se aplicaría provisionalmente sobre la base de acuerdos bilaterales y sería posible resolver en tales acuerdos cualquier cuestión relativa a las reservas.

7) Por consiguiente, el *párrafo 1* del presente artículo establece que, cuando en la fecha de la sucesión de Estados un tratado multilateral esté *en vigor* respecto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados y el Estado de reciente independencia exprese su intención de que se aplique provisionalmente respecto de su territorio, el tratado se aplicará provisionalmente entre ese Estado y cualquier *parte* que convenga en ello *expresamente* o que, *por su comportamiento*, deba entenderse que ha convenido en ello. El *párrafo 2* dispone que, no obstante, en el caso de un tratado multilateral restringido se requerirá que *todas* las partes consientan en esa aplicación provisional.

8) Además, el *párrafo 3* del artículo 26 establece que, cuando en la fecha de la sucesión de Estados un tratado multilateral que *no esté en vigor* se aplique provisionalmente respecto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados y el Estado de reciente independencia exprese su intención de que continúe aplicándose provisionalmente respecto de su territorio, el tratado se aplicará provisionalmente entre ese Estado y cualquier *Estado contratante* que convenga en ello *expresamente* o que, *por su comportamiento*, deba entenderse que ha convenido en ello. El *párrafo 4* dispone que, no obstante, en el caso de un tratado multilateral restringido se requerirá que *todos* los Estados contratantes consientan en la continuación de esa aplicación provisional.

9) Finalmente, el *párrafo 5* dispone que los párrafos 1 a 4 no se aplicarán si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado de reciente independencia sería incompatible con su objeto y

[434] Véase párr. 19 del comentario al artículo 9 *supra*.

su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

Artículo 27 [435]. — *Tratados bilaterales*

Un tratado bilateral que en la fecha de una sucesión de Estados esté en vigor o se aplique provisionalmente respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, se considerará que se aplica provisionalmente entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado interesado:

***a)* cuando esos Estados hayan convenido en ello expresamente; o**

***b)* cuando, por su comportamiento, deba entenderse que esos Estados han convenido en continuar aplicando el tratado provisionalmente.**

Comentario

1) Según el artículo 23, para que un tratado bilateral siga en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte siempre se necesita un acuerdo expreso o implícito. Como se trata de un acuerdo, los Estados interesados tienen igualmente la posibilidad de convenir tan sólo en que seguirán aplicando provisionalmente entre sí el tratado, en lugar de mantenerlo en vigor definitivamente con arreglo a sus estipulaciones. Se trata de un procedimiento que se solicita expresamente en muchas de las declaraciones unilaterales mencionadas en el comentario al artículo 9. En esas declaraciones se fija un plazo durante el cual el Estado de reciente independencia ofrece aplicar un tratado bilateral provisionalmente con miras a reemplazarlo por un nuevo tratado o, en defecto de tal sustitución, a ponerle fin cuando venza el plazo. En el caso de las declaraciones de ese género, si el otro Estado acepta expresa o tácitamente la propuesta del Estado de reciente independencia, lo que se presenta necesariamente es un acuerdo de *aplicación provisional* del tratado [436].

2) La aplicación provisional de tratados bilaterales también se produce muy a menudo en la práctica mediante un acuerdo expreso en tal sentido entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte. Esos acuerdos expresos revisten generalmente la forma de un canje de notas y prevén la aplicación provisional del tratado hasta que se haya negociado un nuevo tratado, durante un plazo determinado, etc. Cuando hay un acuerdo expreso de esa índole, no se plantea ninguna dificultad, ya que la intención de los Estados interesados de aplicar el tratado *provisionalmente* está claramente indicada en el acuerdo. El problema principal se plantea cuando no hay tal acuerdo expreso y cuando la intención de seguir aplicando el tratado en forma provisional y no definitiva tiene que inferirse de las circunstancias del caso. No es raro que una u otra parte dé una indicación expresa de su intención de aplicar el tratado provisionalmente, como en el caso de las declaraciones unilaterales antes mencionadas; y en ese caso, tendrá peso la presunción de que las partes, por su comportamiento, se muestran favorables a la aplicación provisional. En defecto de tal indicación expresa de la actitud de uno u otro Estado, la situación puede ser más problemática; pero, lo mismo que en otros aspectos del derecho de los tratados, sólo podrá determinarse apreciando las circunstancias de cada caso particular.

3) En el actual período de sesiones, la Comisión decidió abarcar en los artículos del proyecto dedicados a la aplicación provisional, no sólo el caso de la aplicación provisional entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte o los otros Estados partes en tratados que, en la fecha de la sucesión de Estados, están en vigor respecto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados, sino también el caso de la aplicación provisional entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado contratante o los otros Estados contratantes en tratados que, en la fecha de la sucesión de Estados, no están aún en vigor pero se aplican provisionalmente respecto de ese territorio. Las razones por las cuales la Comisión ha tenido en cuenta este último caso se han expuesto en el comentario al artículo 26, relativo a la aplicación provisional de tratados multilaterales, cuyos párrafos 3 y 4 se refieren a los tratados multilaterales que, en la fecha de la sucesión de Estados, no estén en vigor pero se apliquen provisionalmente respecto del territorio al que se refiere tal sucesión. En lo que se refiere a los tratados bilaterales, las palabras « o se aplique provisionalmente », agregadas por la Comisión al texto de 1972, permiten tener en cuenta ese aspecto en el presente artículo. Consiguientemente, se han sustituido las palabras « y el otro Estado parte » por « y el otro Estado interesado ».

4) El artículo 27 dispone, por lo tanto, que un tratado bilateral que en la fecha de la sucesión de Estados esté en vigor o se aplique provisionalmente respecto del territorio a que se refiera la sucesión de Estados, se considerará que se aplica provisionalmente entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado interesado cuando esos Estados hayan convenido en ello *expresamente* o cuando, *por su comportamiento*, deba entenderse que han convenido en continuar aplicando el tratado provisionalmente.

Artículo 28 [437]. — *Terminación de la aplicación provisional*

1. Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto, la aplicación provisional de un tratado multilateral con arreglo al artículo 26 podrá darse por terminada:

***a)* mediante aviso de terminación dado con antelación razonable por el Estado de reciente independencia o la parte o el Estado contratante que apliquen provisionalmente el tratado y al expirar el plazo señalado; o**

***b)* en el caso de un tratado que corresponda a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, mediante aviso de terminación dado con antelación razonable por el Estado de reciente independencia o las partes o, según el caso, los Estados contratantes y al expirar el plazo señalado.**

2. Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto, la aplicación provisional de un tratado

[435] Artículo 23 del proyecto de 1972.

[436] Véanse, por ejemplo, los tres estudios de la Secretaría sobre sucesión en materia de tratados bilaterales: *Anuario... 1970*, vol. II, pág. 110, documento A/CN.4/229; y *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), págs. 123 y 155, documentos A/CN.4/243 y A/CN.4/243/Add.1.

[437] Artículo 24 del proyecto de 1972.

bilateral con arreglo al artículo 27 podrá darse por terminada mediante aviso de terminación dado con antelación razonable por el Estado de reciente independencia o el otro Estado interesado y al expirar el plazo señalado.

3. Salvo que el tratado establezca un plazo más breve para su terminación o se haya convenido otra cosa al respecto, se entenderá por aviso de terminación dado con antelación razonable un plazo de doce meses contados desde la fecha en que el aviso sea recibido por el otro Estado o los otros Estados que apliquen provisionalmente el tratado.

4. Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto, la aplicación provisional de un tratado multilateral con arreglo al artículo 26 terminará si el Estado de reciente independencia expresa su intención de no pasar a ser parte en el tratado.

Comentario

1) En el artículo 28 se enuncian las causas de terminación de la aplicación provisional de los tratados con arreglo a los artículos 26 ó 27. Por los motivos expuestos en la introducción del presente capítulo [438], este artículo sólo trata de las causas que establece el derecho de la sucesión de Estados y no se refiere a las que corresponden al derecho general de los tratados, como el acuerdo mutuo de los Estados que apliquen provisionalmente el tratado o la celebración por estos Estados de un nuevo tratado concerniente a la misma materia e incompatible con la aplicación del tratado anterior. Teniendo presente esta limitación del alcance del artículo, en su actual período de sesiones la Comisión suprimió, en los párrafos 1 y 2 de la disposición correspondiente del proyecto de 1972, la referencia a la terminación de la aplicación provisional por acuerdo mutuo y modificó el comienzo de estos dos párrafos para poner de relieve que la enumeración de las causas de terminación de la aplicación provisional no es exhaustiva.

2) El *párrafo 1* trata de la terminación de la aplicación provisional de los tratados multilaterales. Con sujeción a la reserva que se formula en la cláusula inicial (« Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto »), dicho párrafo establece que la aplicación provisional de un tratado multilateral podrá darse por terminada mediante aviso a tal fin dado con antelación razonable y al expirar el plazo señalado. En los casos de terminación mediante aviso previo, uno de los aspectos principales es identificar el Estado o los Estados que pueden dar ese aviso.

3) Por lo que respecta a la terminación de la aplicación provisional de los tratados multilaterales en general, el *apartado a* del párrafo 1 dispone que podrán dar aviso de terminación con antelación razonable el Estado de reciente independencia « o la parte o el Estado contratante que apliquen provisionalmente el tratado ». La referencia en esa cláusula al aviso dado por una parte corresponde al supuesto —previsto en el párrafo 1 del artículo 26— en que, en la fecha de la sucesión de Estados, el tratado esté en vigor respecto del territorio al que se refiere la sucesión. La referencia al aviso dado por un Estado contratante corresponde al supuesto —previsto en el párrafo 3 de dicho artículo— en que, en la fecha de la sucesión de Estados, el tratado no esté aún en vigor pero se aplique provisionalmente respecto del territorio de que se trate. En cuanto a la terminación de la aplicación provisional de los tratados multilaterales restringidos, es decir, de los tratados que corresponden a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, el *apartado b* del párrafo 1 del artículo 28 dispone que podrán dar aviso de terminación con antelación razonable el Estado de reciente independencia « o las partes o, según el caso, los Estados contratantes ». Se plantea la cuestión de determinar si, en tal caso, deben dar aviso de terminación *todas* las partes o *todos* los Estados contratantes. La Comisión consideró que, en principio, la terminación de la aplicación provisional de un tratado multilateral restringido en relación con un Estado sucesor concernía a todas las partes o todos los Estados contratantes, pero no creyó necesario especificar que todos ellos debían dar aviso a tal fin.

4) El *párrafo 2* del artículo 28 trata de la terminación de la aplicación provisional de los tratados bilaterales. Con sujeción a la misma reserva que se formula en el párrafo 1, el párrafo 2 dispone que la aplicación provisional de un tratado bilateral podrá darse por terminada mediante aviso a tal fin dado con antelación razonable por el Estado de reciente independencia « o el otro Estado interesado y al expirar el plazo señalado ». La expresión « otro Estado interesado » comprende los dos supuestos previstos en el artículo 27, es decir, el supuesto en que, en la fecha de la sucesión de Estados, el tratado bilateral esté en vigor respecto del territorio a que se refiere la sucesión de Estados y el supuesto en que el tratado se aplique provisionalmente respecto de ese territorio.

5) El requisito del plazo razonable de antelación enunciado en los párrafos 1 y 2 tiene por objeto proteger tanto al Estado de reciente independencia como a los demás Estados interesados, puesto que la terminación abrupta de la aplicación provisional puede crear dificultades administrativas y de otra índole. La Comisión señaló que el artículo 56 de la Convención de Viena, que trata de la denuncia o el retiro de un tratado, al ocuparse de un problema que presenta aspectos análogos, prescribía un plazo de doce meses. Habida cuenta del tipo de tratados que normalmente se hallan en juego, por ejemplo tratados de comercio, de transporte aéreo, acuerdos fiscales y tratados de extradición, la Comisión consideró que en el presente contexto parecía oportuno prever un plazo análogo. Por otra parte, si en el tratado se estipulara un plazo más breve para dar aviso de su terminación, lógicamente habría que aplicarse también ese plazo más breve a la terminación de la aplicación provisional del tratado en virtud del presente artículo. Por consiguiente, el *párrafo 3* del artículo 28 establece que, salvo que el tratado disponga un plazo más breve para su terminación o se haya convenido otra cosa al respecto, se entenderá por aviso de terminación de la aplicación provisional dado con antelación razonable un plazo de doce meses contados desde la fecha en que el aviso sea recibido por el otro Estado o los otros Estados que apliquen provisionalmente el tratado.

6) En su actual período de sesiones, la Comisión agregó al artículo 28 otra disposición que figura en el *párrafo 4*. Este párrafo establece que, salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto, la aplicación provisional de un tratado multilateral con arreglo al ar-

[438] Véase párr. 55 *supra*.

tículo 26 terminará si el Estado de reciente independencia expresa su intención de no pasar a ser parte en el tratado. La Comisión consideró que, en tal caso, no tendría sentido continuar la aplicación provisional del tratado. Por otra parte, como el artículo no está destinado a abarcar exhaustivamente todas las maneras de poner término a la aplicación provisional, la Comisión no consideró necesario prever el caso en que un Estado de reciente independencia hace constar su calidad de parte en un tratado haciendo una notificación de sucesión. Huelga decir que en este caso terminaría la aplicación provisional.

SECCIÓN 5.—ESTADOS DE RECIENTE INDEPENDENCIA FORMADOS DE DOS O MÁS TERRITORIOS

Artículo 29 [439]. — *Estados de reciente independencia formados de dos o más territorios*

1. Los artículos 15 a 28 se aplicarán en el caso de un Estado de reciente independencia formado de dos o más territorios.

2. Cuando un Estado de reciente independencia formado de dos o más territorios sea considerado o pase a ser parte en un tratado en virtud de los artículos 16, 17 ó 23 y en la fecha de la sucesión de Estados el tratado esté en vigor, o se haya manifestado el consentimiento en obligarse por ese tratado, respecto de uno o varios de tales territorios, pero no de todos ellos, el tratado se aplicará respecto de la totalidad del territorio de ese Estado, a menos:

***a)* que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado respecto de la totalidad del territorio sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado;**

***b)* que, en el caso de un tratado multilateral que no esté comprendido en el párrafo 3 del artículo 16 ni en el párrafo 4 del artículo 17, la notificación de sucesión se circunscriba al territorio respecto del cual se hallaba en vigor el tratado en la fecha de la sucesión de Estados o se había manifestado el consentimiento en obligarse por el tratado con anterioridad a esa fecha;**

***c)* que, en el caso de un tratado multilateral comprendido en el párrafo 3 del artículo 16 o en el párrafo 4 del artículo 17, el Estado de reciente independencia y los otros Estados partes o, según el caso, los otros Estados contratantes hayan convenido en otra cosa; o**

***d)* que, en el caso de un tratado bilateral, el Estado de reciente independencia y el otro Estado interesado hayan convenido en otra cosa.**

3. Cuando un Estado de reciente independencia formado de dos o más territorios pase a ser parte en un tratado multilateral en virtud del artículo 18 y la intención del Estado o los Estados predecesores al firmar ese tratado haya sido que éste se extienda a uno o varios de tales territorios pero no a todos ellos, el tratado se aplicará respecto de la totalidad del territorio del Estado de reciente independencia, a menos:

***a)* que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado respecto de la totalidad del territorio sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado;**

***b)* que, en el caso de un tratado multilateral que no esté comprendido en el párrafo 4 del artículo 18, la ratificación, aceptación o aprobación del tratado se circunscriba al territorio o territorios a los que se tenía la intención de extender el tratado; o**

***c)* que, en el caso de un tratado multilateral comprendido en el párrafo 4 del artículo 18, el Estado de reciente independencia y los otros Estados partes o, según el caso, los otros Estados contratantes hayan convenido en otra cosa.**

Comentario

1) El artículo 29 se refiere al caso especial de la aparición de un Estado de reciente independencia formado de dos o más territorios, *que no eran todavía Estados al producirse la sucesión*. Debe distinguirse este caso del de la unificación de dos o más *Estados* en un Estado, de que se ocupa el artículo 30 de los presentes artículos.

2) Las situaciones jurídicas básicas en el momento de la sucesión no son las mismas en el caso de la unificación de dos o más Estados que en el de la creación de un Estado formado de dos o más territorios [440]. Los Estados que se unen en un Estado tienen previamente regímenes convencionales propios: un conjunto de tratados vigentes en el que cada uno de esos Estados es parte o Estado contratante en su propio nombre. Cabe que un simple territorio tenga un conjunto de tratados vigentes que le haya sido hecho aplicable anteriormente por la Potencia administradora, pero esos tratados no son tratados en los que el territorio es parte por sí mismo en el momento en que se une a otro u otros territorios para formar un Estado. Por el contrario, son tratados en los que un Estado de reciente independencia sólo sería considerado parte después de haber notificado la sucesión en el caso de un tratado multilateral o en virtud de un acuerdo en el caso de un tratado bilateral.

3) Como ejemplo de tales Estados pluriterritoriales de tipo federal, cabe citar Nigeria, que se creó con cuatro ex territorios: la colonia de Lagos, los dos protectorados de Nigeria septentrional y meridional y la región septentrional del territorio en fideicomiso británico del Camerún [441]. La situación que existía en materia de tratados en vísperas de la independencia se ha evaluado en términos generales

[439] Artículo 25 del proyecto de 1972.

[440] La Asociación de Derecho Internacional habló de un Estado compuesto en el sentido de un Estado constituido « con varios Estados o territorios que estaban separados anteriormente », agrupando, por consiguiente, todas las uniones o federaciones ya estén constituidas por una unión de Estados o solamente de dos o más territorios [International Law Association, *Report of the Fifthy-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, pág. 600 (Interim Report of the Committee on the Sucession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, nota 2)].

[441] Aunque algunos de esos territorios se encontraban unidos desde 1914, cuando se fundieron Nigeria septentrional y Nigeria meridional, bajo el nombre de Colonia y Protectorado de Nigeria. El territorio en su conjunto estaba dividido en tres zonas: la Colonia de Nigeria y dos grupos de provincias y protectorados —el septentrional y el meridional—. El grupo meridional se dividió luego en un grupo oriental y un grupo occidental. En 1951, los grupos septentrional, oriental y occidental fueron llamados regiones. En la fecha de la independencia había tratados británicos que, no obstante esa fusión, se aplicaban a diferentes partes de Nigeria.

del modo siguiente [442]: de los 78 tratados multilaterales concernientes a distintas partes de Nigeria antes de la independencia, 37 se aplicaban a todos los territorios, 31 a Lagos solamente, 3 a los dos protectorados solamente, 6 a Lagos y a los dos protectorados, y 1 al territorio en fideicomiso solamente. De los 222 tratados bilaterales, 151 se aplicaban a las cuatro partes del país, 53 a Lagos solamente, 1 a los dos protectorados solamente, 13 a Lagos y a los dos protectorados y 2 al territorio en fideicomiso solamente. Nigeria es un Estado que celebró un acuerdo de transmisión con el Reino Unido antes de su independencia y desde entonces ha notificado o reconocido su sucesión en varios de los tratados multilaterales y bilaterales antes mencionados. Ni en su acuerdo de transmisión [443] ni en sus notificaciones o reconocimientos parece haber distinguido entre los tratados anteriormente aplicables a los cuatro territorios y los que sólo lo eran a algunos de ellos. Además, Nigeria, al notificar o reconocer el mantenimiento en vigor de tratados, parece haber dado por supuesto que éstos se aplicarían a la totalidad del país y no solamente dentro de las respectivas regiones a las que se habían aplicado antes de la independencia. Tanto los depositarios [444] como las otras partes contratantes parecen haber coincidido en este punto de vista, puesto que también se limitan a hacer referencias a Nigeria [445].

4) La Federación de Malasia constituye un caso mucho más complejo, que comprende dos fases. La primera fue la formación en 1957 de la Federación Malaya, como Estado independiente, con dos colonias —Malaca y Penang— y nueve protectorados. La reunión de esos territorios en una asociación federal había comenzado en 1948, de modo que los tratados británicos posteriores a dicho año eran aplicables respecto de la totalidad de la Federación en el momento de la independencia, pero los tratados británicos anteriores a 1948 sólo eran aplicables respecto de los territorios para los cuales se habían celebrado. El acuerdo de transmisión suscrito por Malaya [446] sólo se refería a los instrumentos que cabía entender que eran « aplicables a la Federación Malaya o respecto de ella ». Por otra parte, el artículo 169 de la Constitución [447], relativo al poder del Gobierno federal para legislar en materia de aplicación de los tratados, disponía efectivamente que todo tratado celebrado por el Reino Unido « *en nombre de la Federación o de cualquier parte de ella* * » debía considerarse que era un tratado *entre la Federación y el otro país interesado*. No está clara la finalidad exacta de esta disposición. Pero en la práctica, en el caso de los tratados multilaterales, ni la Federación ni los depositarios parecen haber relacionado la participación de Malaya con las regiones determinadas de ese país respecto de las cuales era aplicable anteriormente un tratado [448]. En el caso de los tratados bilaterales, la práctica que conoce la Comisión no indica claramente hasta qué punto el mantenimiento en vigor de los tratados anteriores a la independencia se refería a las regiones respecto de las cuales eran aplicables esos tratados.

5) La segunda fase de la Federación se inició en 1963, año en que ingresaron en ella, mediante nuevo acuerdo, Singapur, Sabah y Sarawak, para lo cual se introdujeron en la Constitución las reformas necesarias. El artículo 169 siguió formando parte de la Constitución modificada y, por consiguiente, en principio era aplicable en derecho interno respecto de los nuevos territorios, pero no hubo ningún acuerdo de transmisión entre el Reino Unido y la Federación respecto de dichos territorios. En dos opiniones que formuló en 1963, la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas consideró que el ingreso de los tres territorios en la Federación constituía una ampliación de esta última. La primera opinión se refería a la condición de Malasia como Estado Miembro de las Naciones Unidas; en ella, tras exponer los datos básicos y ciertos precedentes, la Oficina de Asuntos Jurídicos declaraba lo siguiente:

> [...] el examen del Acuerdo del 9 de julio de 1963, relativo a Malasia y el estudio de las enmiendas a la Constitución, confirman la conclusión de que los cambios no alteran ni la identidad ni la personalidad internacionales de la Federación Malaya. Por consiguiente, Malasia sigue teniendo la condición de Estado Miembro de las Naciones Unidas que tenía la Federación Malaya.
>
> Aunque del examen de los cambios constitucionales se llegara a la conclusión opuesta de que no ha habido ampliación de la Federación actual, sino una fusión en una unión o federación nueva, el resultado no sería forzosamente distinto, según lo indican los casos de la República Arabe Unida y de la República Federal del Camerún [...] [449].

Si esa opinión se refería a la sucesión en lo relativo a la condición de Estado Miembro de las Naciones Unidas, la segunda se refería a la sucesión en lo relativo a un tratado: un acuerdo con el Fondo Especial. Lo esencial de la opinión emitida por la Oficina de Asuntos Jurídicos dice así:

> Como es bien sabido, el Acuerdo entre el Reino Unido y el Fondo Especial debía aplicarse a proyectos del Fondo Especial en territorios de cuyas relaciones internacionales era responsable el Reino Unido (véase, por ejemplo, el primer párrafo del preámbulo del Acuerdo). En vista de las recientes modificaciones en la representación internacional de Sabah (Borneo Septentrional) y de Singapur, *cabe considerar que el Acuerdo con el Reino Unido ha dejado de ser aplicable a esos territorios de conformidad con los principios generales del derecho internacional* *, y ello sigue siendo cierto, aun cuando los planes de operaciones de los proyectos sean, desde un punto de vista técnico, parte integrante del Acuerdo con el Reino Unido en virtud del párrafo 2 del artículo 1 de ese Acuerdo. Si bien el Fondo Especial podría alegar que Malasia se ha subrogado en los derechos y obligaciones del Reino Unido y que el Acuerdo sigue aplicándose a Singapur y Sabah (Borneo Septentrional), ello podría dar muy bien como resultado dos acuerdos independientes aplicables dentro de esos territorios (o sea el Acuerdo con el Reino Unido

[442] El conjunto de los tratados multilaterales y bilaterales representa un total de 300 tratados en vigor respecto de las distintas partes de Nigeria en la fecha de la independencia.

[443] Para el texto, véase *Anuario ... 1962*, vol. II, págs. 147 y 148, documento A/CN.4/150, anexo, N.º 10.

[444] Véase, por ejemplo, la carta del Secretario General, de 28 de febrero de 1961 (*ibid.*, pág. 136, párr. 96).

[445] Véase, por ejemplo, Estados Unidos de América, Department of State, *Treaties in Force... 1972 (op. cit.)*, págs. 179 y 180.

[446] Véase Naciones Unidas, *Materials on Sucession of States (op. cit.)*, pág. 76.

[447] *Ibid.*, págs. 87 y 88.

[448] Véase la carta del Secretario General, de 9 de diciembre de 1957, en *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 130, documento A/CN.4/150, párr. 44; y Naciones Unidas, *Multilateral Treaties ... 1972 (op. cit.)*, donde se hace referencia sencillamente a Malaya como parte en algunos de los tratados enumerados en la carta del Secretario General.

[449] Naciones Unidas, *Anuario Jurídico, 1963* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 65.V.3), pág. 175.

para los proyectos ya existentes y, según se explica más adelante, el Acuerdo con Malaya para los futuros proyectos), situación que podría dar origen a confusiones y que debe evitarse dentro de lo posible.

El Acuerdo entre el Fondo Especial y Malaya sigue en vigor con respecto al Estado que ahora se denomina Malasia, puesto que la personalidad internacional anterior de la Federación Malaya sigue existiendo y no influye en su calidad de Estado Miembro de las Naciones Unidas. De modo análogo, debe considerarse que el Acuerdo entre el Fondo Especial y la Federación Malaya no se ve afectado por el cambio de nombre de este Estado. *Además, opinamos que el Acuerdo con Malaya es, automáticamente y sin que sea necesario proceder a un canje de notas, aplicable al territorio adquirido recientemente por ese Estado* * y a los planes de operaciones que, en futuros proyectos, puedan emprenderse en el mismo, de no hacer Malasia ninguna indicación en contrario [450].

La Oficina de Asuntos Jurídicos dictaminó, pues, que « Malasia » constituía una ampliación de « Malaya », que el acuerdo de Malaya con el Fondo Especial, por extensión del principio de la movilidad del ámbito territorial de los tratados, resultaba aplicable a Singapur y Sabah. Este dictamen se ajustaba ciertamente al principio generalmente aplicado en casos de ampliación de territorio, según lo demuestran los ejemplos de la incorporación de Terranova a la Federación Canadiense y de la « federación » de Eritrea con Etiopía [451]. Además, el mismo principio, de que los tratados de Malaya se aplicarían automáticamente a los nuevos territorios de Singapur, Sabah y Sarawak, parece haber sido reconocido en la práctica por el Secretario General en su calidad de depositario de tratados multilaterales. Así, en ninguno de los muchos casos en que se hace referencia a Malasia en *Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General performs Depositary Functions* [452], hay indicación alguna de que cualquiera de estos tratados se aplique únicamente a determinadas regiones de Malasia.

6) Del mismo modo, en cuanto a otros tratados multilaterales, Malasia parece haber sido considerada solamente como una ampliación de Malaya, y sus tratados como aplicables automáticamente a Malasia en su conjunto [453]. Constituye una excepción el caso del GATT, en que Malasia notificó al Director General que ciertos acuerdos de Singapur, Sarawak y Sabah anteriores a la federación seguirían siendo considerados como obligatorios respecto de dichos Estados pero no se harían extensivos a los Estados de la anterior Federación Malaya; y que algunos otros acuerdos respecto de estos últimos Estados no se harían extensivos de momento a los tres nuevos Estados [454].

7) En 1953, las circunstancias de la federación de Rhodesia y Nyasalandia, formada por la colonia de Rhodesia del Sur y los protectorados de Rhodesia del Norte y Nyasalandia, eran algo especiales, por lo que no se considera un precedente útil para deducir conclusiones generales sobre la formación de Estados pluriterritoriales. La razón de ello es que la Corona británica retenía ciertos poderes residuales con respecto a las relaciones exteriores de la federación, lo que impide considerar este caso como una « sucesión de Estados » en sentido normal.

8) Pueden también crearse Estados compuestos de dos o más territorios en forma de Estados unitarios. Constituyen ejemplos modernos de esto Ghana y la República Somalí. Ghana está integrada por la antigua colonia de la Costa de Oro, Ashanti, el protectorado de los Territorios del Norte y el Territorio en fideicomiso de Togo. Parece que no había tratados, multilaterales o bilaterales, que se aplicasen antes de la independencia a Ashanti, a los Territorios del Norte o a Togo, y que no se aplicasen asimismo a la Costa de Oro; por otra parte, había algunos tratados que se aplicaban a la Costa de Oro pero no a las demás regiones de la actual Ghana. Este último punto queda demostrado en el documento *Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General performs Depositary Functions* [455]. Respecto de los tratados bilaterales, parece que, de los nueve tratados del Reino Unido enumerados en relación con Ghana en la publicación de los Estados Unidos *Treaties in Force*, tres se habían aplicado con anterioridad a la Costa de Oro únicamente, uno a la Costa de Oro y a Ashanti únicamente y solamente cinco a todas las regiones de Ghana.

9) Después de la independencia, Ghana notificó su sucesión en una serie de tratados multilaterales de los que es depositario el Secretario General, algunos de los cuales eran tratados que con anterioridad sólo se aplicaban a una parte de lo que actualmente constituye su territorio. No hay ninguna indicación en la práctica del Secretario General de que las notificaciones de sucesión de Ghana se limiten a determinadas regiones del Estado; del mismo modo tampoco hay indicación alguna en *Treaties in Force* de los Estados Unidos de que ninguno de los nueve tratados bilaterales del Reino Unido indicados como vigentes en relación con Ghana se limiten en su aplicación a determinadas regiones respecto a las cuales estaban en vigor con anterioridad a la independencia. Tampoco la Comisión ha encontrado práctica alguna en contrario en los estudios de la Secretaría sobre sucesión respecto de los tratados multilaterales o bilaterales ni en *Materials on Succession of States* [456]. En otras palabras, parece haberse partido de la presunción de que la aceptación de sucesión de Ghana se extendía a la totalidad de su territorio, aunque el tratado hubiese sido aplicable con anterioridad únicamente respecto de alguna parte del nuevo Estado compuesto.

10) La República Somalí constituye un Estado unitario compuesto del territorio en fideicomiso de Somalia y la Somalia británica. Ambos territorios habían pasado a ser Estados independientes antes de unirse para formar la República Somalí, por lo cual, técnicamente, puede decirse que se trata de un caso de unificación de *Estados*. Sin embargo, su existencia separada como Estados independientes fue de muy corta duración, y concebida únicamente como un paso hacia la creación de una República unitaria. Por consiguiente, desde el punto de vista de la sucesión en materia de tratados, el caso tiene cierta seme-

[450] *Ibid.*, págs. 190 y 191.

[451] Véase párr. 5 del comentario al artículo 14 *supra*.

[452] Naciones Unidas, *Multilateral Treaties..., 1972 (op. cit.)*.

[453] *Anuario ... 1969*, vol. II, págs. 39 y 41, documento A/CN.4/210, párrs. 53 y 63, y *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 98, documento A/CN.4/225, párrs. 114 y 115.

[454] *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 81, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párr. 371.

[455] Naciones Unidas, *Multilateral Treaties ... 1972 (op. cit.)*.

[456] *Op. cit.*

janza con el de Ghana, si se hace abstracción de la sucesión doble que supuso la creación de la República Somalí. La actitud general del Gobierno somalí parece haber sido la de que los tratados, cuando continúan, se aplican únicamente a las zonas en que se aplicaban territorialmente antes de la independencia. Esto queda confirmado ciertamente por la posición adoptada por Somalia en relación con los convenios de la OIT aplicables anteriormente a uno de los territorios de que se componía o a ambos territorios [457]. Había dos convenciones de esta índole aplicables con anterioridad tanto al territorio en fideicomiso como a la Somalia británica, y en ambos casos Somalia reconoció que seguían en vigor con respecto a toda la República. Otras siete convenciones se habían aplicado con anterioridad al territorio en fideicomiso, pero no a la Somalia británica, y otras seis se habían aplicado a la Somalia británica pero no al territorio en fideicomiso. Somalia reconoció asimismo que estas convenciones seguían en vigor, pero sólo respecto de la parte de su territorio a la que se habían aplicado. Parece que Somalia adoptó la misma actitud respecto de los tratados de extradición; y que por consiguiente rehusaría la extradición de una persona en el territorio en fideicomiso si dicha extradición se solicitase en virtud de un anterior tratado británico de extradición aplicable a la Somalia británica.

11) En general, Somalia ha sido muy parca en su reconocimiento de la sucesión en materia de tratados, como puede verse por la gran escasez de referencias a Somalia en los estudios de la Secretaría. Ello se refleja también en el hecho de que Somalia no ha reconocido su sucesión en ninguno de los tratados multilaterales de que es depositario el Secretario General [458]. En cuanto a esos tratados, es interesante la actitud adoptada en 1961 por el Secretario General en su carta de encuesta a Somalia. En ella enumeraba nueve tratados multilaterales aplicables anteriormente tanto al territorio en fideicomiso como a la Somalia británica, y manifestaba que en cuanto Somalia hubiese notificado que se reconocía obligada por dichos tratados, sería considerada como parte en ellos en su propio nombre a partir de la fecha de la independencia. Y añadía:

> El mismo procedimiento podría aplicarse respecto a los instrumentos cuya aplicación fue extendida sólo al que fue Territorio en fideicomiso de Somalia por el Gobierno de Italia o únicamente a la que fue la Somalia británica por el Gobierno del Reino Unido, *siempre que su Gobierno considere que esos instrumentos se aplican actualmente en todo el territorio en la República Somalí** [459].

Este pasaje parece negar a Somalia la posibilidad de notificar su sucesión en tales tratados sólo respecto del territorio al que eran aplicables con anterioridad. En tal caso, cabe dudar si, en vista de la práctica ulterior, refleja aún la actitud del Secretario General en cuanto a la posibilidad de una sucesión limitada al respectivo territorio en que el tratado era aplicable con anterioridad.

12) La práctica resumida en los párrafos anteriores indica que los casos de formación de un Estado con dos o más territorios quedan incluidos en las normas de la parte III (Estados de reciente independencia) del presente proyecto de artículos y que la única cuestión especial que originan es la del alcance territorial que debe atribuirse a un tratado que, en la fecha de la sucesión, hubiera sido firmado o estuviese en vigor, o en relación con el cual se hubiera manifestado el consentimiento en obligarse, respecto de uno o varios de los territorios que formen el Estado de reciente independencia, pero no de todos ellos, cuando ese Estado tome las disposiciones pertinentes con objeto de participar en el tratado.

13) Como se desprende de la práctica indicada, la cuestión del alcance territorial se ha tratado de un modo en unos casos y de modo diferente en otros. Sin embargo, una vez aceptado que en los Estados de reciente independencia la sucesión es una cuestión de consentimiento, las diferencias en la práctica pueden conciliarse sobre la base de que únicamente reflejan diferencias de intención (en el consentimiento) de los Estados interesados. De lo que se trata es, pues, de saber si en el caso de un Estado de reciente independencia formado de dos o más territorios debe presumirse que un tratado se aplica a la totalidad de ese territorio a menos que parezca ser otra su intención, o si debe presumirse que ese tratado se aplica únicamente al territorio o a los territorios integrantes a los que se hizo anteriormente aplicable o extensivo, a menos que se infiera la intención de aplicarlo a la totalidad del territorio del Estado de reciente independencia.

14) La Comisión consideró que la primera de esas dos reglas era la más adecuada. Por consiguiente, el presente artículo, como la disposición correspondiente del texto de 1972, ha sido formulado sobre la base de esa regla. En segunda lectura, sin embargo, la Comisión juzgó necesario, por razones tanto de precisión como de coherencia con otras disposiciones de la parte III del presente proyecto de artículos, completar y modificar el texto del artículo aprobado en 1972.

15) Tal como ha sido adoptado en el actual período de sesiones, el *párrafo 1* del artículo dispone que los artículos 15 a 28 se aplicarán en el caso de un Estado de reciente independencia formado por dos o más territorios. El objeto de esta disposición es dejar fuera de toda duda que un Estado de reciente independencia formado por dos o más territorios está sujeto a las mismas normas básicas que cualquier otro Estado de reciente independencia en lo que se refiere a la participación en tratados multilaterales o bilaterales, o a su aplicación provisional, sobre la base del presente proyecto de artículos.

16) El *párrafo 2* establece, en su cláusula inicial, que cuando un Estado de reciente independencia formado de dos o más territorios sea considerado o pase a ser parte en un tratado en virtud de los artículos 16, 17 ó 23 y en la fecha de la sucesión de Estados el tratado esté en vigor, o se haya manifestado el consentimiento en obligarse por ese tratado, respecto de uno o varios de tales territorios, pero no de todos ellos, el tratado se aplicará respecto de la totalidad del territorio de ese Estado. Al mismo tiempo, los apartados *a* a *d* exceptúan de la presunción de aplicación a la « totalidad del territorio » cuatro casos. La primera excepción se refiere al caso en que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado respecto de la totalidad del territorio sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de su aplicación (*apartado* a). La segunda ex-

[457] *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 138, documento A/CN.4/150, párr. 106.

[458] *Ibid.*

[459] *Ibid.*, pág. 137, párr. 103.

cepción concierne a los tratados multilaterales que no sean tratados multilaterales restringidos. En tal caso, el Estado de reciente independencia puede indicar en su notificación de sucesión que la aplicación del tratado se circunscribe al territorio respecto del cual éste se hallaba en vigor, o se había manifestado el consentimiento en obligarse por el tratado, con anterioridad a la fecha de la sucesión de Estados (*apartado* b). Finalmente, para los tratados multilaterales restringidos y los tratados bilaterales, puede invalidarse la presunción de aplicación a la « totalidad del territorio » mediante acuerdo entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado o los Estados interesados (*apartados* c *y* d). Fuera de algunas modificaciones de forma, estas cuatro excepciones a la presunción de aplicación a la « totalidad del territorio » son análogas a las previstas en el texto de 1972. Las modificaciones introducidas en la cláusula inicial del párrafo afectan más al fondo, especialmente la inclusión de las palabras « sea considerado o pase a ser parte en un tratado en virtud de los artículos 16, 17 ó 23 » y la referencia, no sólo a los tratados en vigor en la fecha de la sucesión de Estados, como en el texto de 1972, sino también a los tratados en relación con los cuales, en esa fecha, el Estado predecesor « haya manifestado el consentimiento en obligarse ».

17) Se ha añadido el *párrafo 3* con objeto de hacer extensiva la presunción de aplicación a la « totalidad del territorio » al caso de ratificación, aceptación a aprobación por el Estado de reciente independencia de un tratado firmado por el Estado predecesor, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18 del presente proyecto. En consecuencia, la cláusula inicial de este párrafo establece que cuando un Estado de reciente independencia formado de dos o más territorios pase a ser parte en un tratado multilateral en virtud del artículo 18 y la intención del Estado o los Estados predecesores al firmar ese tratado haya sido que éste se extienda a uno o varios de tales territorios, pero no a todos ellos, el tratado se aplicará respecto de la totalidad del territorio del Estado de reciente independencia. Las tres excepciones a esta presunción (enunciadas en los *apartados* a, b *y* c) son semejantes a las excepciones de los apartados correspondientes del párrafo 2 a que se ha hecho antes referencia. La excepción que figura en el apartado *d* del párrafo 2 no es aplicable en el presente contexto, ya que el artículo 18 del proyecto se refiere exclusivamente a los tratados multilaterales.

Parte IV

UNIFICACIÓN Y SEPARACIÓN DE ESTADOS

Artículo 30 [460]. — *Efectos de una unificación de Estados respecto de los tratados en vigor en la fecha de la sucesión de Estados*

1. Cuando dos o más Estados se unan formando un Estado sucesor, todo tratado en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto de cualquiera de ellos continuará en vigor respecto del Estado sucesor, a menos:

***a)* que el Estado sucesor y el otro Estado parte o los otros Estados partes hayan convenido en otra cosa; o**

***b)* que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.**

2. Todo tratado que continúe en vigor de conformidad con el párrafo 1 sólo se aplicará en relación con la parte del territorio del Estado sucesor respecto de la cual estaba en vigor el tratado en la fecha de la sucesión de Estados, a menos:

***a)* que, en el caso de un tratado multilateral que no corresponda a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, el Estado sucesor dé notificación de que el tratado se aplicará respecto de la totalidad de su territorio;**

***b)* que, en el caso de un tratado multilateral que corresponda a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, el Estado sucesor y todas las demás partes hayan convenido en otra cosa; o**

***c)* que, en el caso de un tratado bilateral, el Estado sucesor y el otro Estado parte hayan convenido en otra cosa.**

3. El apartado *a* del párrafo 2 no se aplicará si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto de la totalidad del territorio del Estado sucesor sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

Artículo 31 [461]. — *Efectos de una unificación de Estados respecto de los tratados que no estén en vigor en la fecha de la sucesión de Estados*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4, un Estado sucesor al que sea aplicable el artículo 30 podrá, mediante una notificación, hacer constar su calidad de Estado contratante en un tratado multilateral que no esté en vigor, si, en la fecha de la sucesión de Estados, cualquiera de los Estados predecesores era un Estado contratante en el tratado.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4, un Estado sucesor al que sea aplicable el artículo 30 podrá, mediante una notificación, hacer constar su calidad de parte en un tratado multilateral que entre en vigor después de la fecha de la sucesión de Estados, si, en esa fecha, cualquiera de los Estados predecesores era un Estado contratante en el tratado.

3. Los párrafos 1 y 2 no se aplicarán si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

4. Si el tratado corresponde a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, el Estado sucesor sólo podrá hacer constar su calidad de parte o de Estado contratante en el tratado con el consentimiento de todas las partes o de todos los Estados contratantes.

5. Todo tratado en el que el Estado sucesor pase a ser Estado contratante o parte de conformidad con los párrafos 1 y 2 sólo se aplicará en relación con la parte del territorio del Estado sucesor respecto de la cual se haya manifestado

[460] Artículo 26 del proyecto de 1972.

[461] Nuevo artículo.

el consentimiento en obligarse por el tratado antes de la fecha de la sucesión de Estados, a menos:

***a)* que, en el caso de un tratado multilateral que no corresponda a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, el Estado sucesor indique en la notificación hecha de conformidad con los párrafos 1 ó 2 que el tratado se aplicará respecto de la totalidad de su territorio; o**

***b)* que, en el caso de un tratado multilateral que corresponda a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, el Estado sucesor y todas las partes o, según el caso, todos los Estados contratantes hayan convenido en otra cosa.**

6. El apartado *a* del párrafo 5 no se aplicará si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto de la totalidad del territorio del Estado sucesor sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

Artículo 32* [462]. — *Efectos de una unificación de Estados respecto de tratados firmados por un Estado predecesor con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3, si antes de la fecha de la sucesión de Estados uno de los Estados predecesores ha firmado un tratado multilateral con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación, un Estado sucesor al que sea aplicable el artículo 30 podrá ratificar, aceptar o aprobar el tratado como si lo hubiera firmado y pasar así a ser parte o Estado contratante en él.

2. El párrafo 1 no se aplicará si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

3. Si el tratado corresponde a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, el Estado sucesor sólo podrá pasar a ser parte o Estado contratante en el tratado con el consentimiento de todas las partes o de todos los Estados contratantes.

4. Todo tratado en el que el Estado sucesor pase a ser parte o Estado contratante de conformidad con el párrafo 1 sólo se aplicará en relación con la parte del territorio del Estado sucesor respecto de la cual uno de los Estados predecesores haya firmado el tratado, a menos:

***a)* que, en el caso de un tratado multilateral que no corresponda a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, el Estado sucesor haga saber al ratificar, aceptar o aprobar el tratado, que éste se aplicará respecto de la totalidad del territorio; o**

***b)* que, en el caso de un tratado multilateral que corresponda a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, el Estado sucesor y todas las partes, o, según el caso, todos los Estados contratantes hayan convenido en otra cosa.**

5. El apartado *a* del párrafo 4 no se aplicará si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto de la totalidad del territorio del Estado sucesor sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

Comentario

1) Estos artículos se refieren a la sucesión de Estados que resulta de la unificación en un Estado de dos o más *Estados* que tenían personalidad internacional propia en la fecha de sucesión. Abarcan el supuesto de la fusión de un Estado con otro Estado aun cuando subsista la personalidad internacional del segundo después de haberse unido. El caso de la formación de un nuevo Estado independiente como resultado de la fusión de dos o más territorios que no eran ya Estados en la fecha de la sucesión se ha tratado por separado en la parte III, artículo 29. El traspaso de un simple *territorio* a un Estado existente se rige también por una disposición anterior del presente proyecto de artículos, a saber, la norma de la movilidad del ámbito territorial del tratado, expuesta en el artículo 14.

2) En la sucesión de Estados prevista en los presentes artículos no se tiene en cuenta la forma particular de organización constitucional interna que adopte el Estado sucesor. La unificación puede dar lugar a un Estado enteramente unitario, a una federación o a cualquier otro tipo de organización constitucional. En otras palabras, el grado de identidad distinta que conserve el Estado original después de su unificación, con arreglo a la constitución del Estado sucesor, nada tiene que ver con la aplicación de las disposiciones de estos artículos.

3) Toda vez que los artículos se refieren únicamente a la unificación en un *Estado* de dos o más Estados, quedan totalmente excluidas del ámbito de los mismos las asociaciones de Estados que tienen carácter de organizaciones intergubernamentales, como por ejemplo las Naciones Unidas, los organismos especializados, la OEA, el Consejo de Europa, el CAEM, etc.; también quedan excluidas ciertas uniones híbridas que pueden en apariencia tener cierta analogía con una unificación de Estados pero que no dan lugar a un nuevo *Estado* y que, por consiguiente, no constituyen una sucesión de *Estados*.

4) Uno de esos casos híbridos es la CEE, sobre cuyo carácter jurídico preciso difieren las opiniones. De momento basta decir que, desde el punto de vista de la sucesión en materia de tratados, la CEE pertenece a la categoría de organizaciones intergubernamentales. Así, por ejemplo, el artículo 234 del Tratado de Roma [463] regula inequívocamente la cuestión de los tratados celebrados por los Estados miembros de la Comunidad antes de constituirse ésta desde el punto de vista de las normas que rigen la aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia (artículo 30 de la Convención de Viena). En otras palabras, el Tratado de Roma regula los tratados concertados con anterioridad al establecimiento de la Comunidad en el contexto de la compatibilidad de las obligaciones convencionales, y no de la sucesión de Estados. Lo mismo cabe decir de los instrumentos por los que se

[462] Nuevo artículo.

[463] Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea. Véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 294, pág. 17 (texto en francés; para una versión española, véase Servicio de Estudios del Banco Urquijo, *El Mercado Común Europeo, Estudio y textos*, 2.ª ed., Madrid, 1958, págs. 167 y ss.).

constituyeron las otras dos Comunidades Europeas [464]. Además, el artículo 4 del Tratado de adhesión de 22 de enero de 1972 [465], que establece las condiciones bajo las que otros cuatro Estados pueden ingresar en la CEE y la Euratom, hace referencia a los tratados celebrados por los Estados candidatos con anterioridad a su adhesión sobre la base de la compatibilidad de las obligaciones convencionales, exigiéndoles que ajusten sus obligaciones convencionales existentes a las obligaciones originadas por su adhesión a las Comunidades. Análogamente, el Tratado de adhesión estipula expresamente que los nuevos Estados miembros quedarán obligados por las diversas categorías de tratados concertados con anterioridad a su adhesión por las Comunidades o por sus miembros primitivos, y tampoco se funda en la aplicación de ningún principio de sucesión.

5) Se han creado otras muchas uniones económicas de diversas formas y dotadas de mecanismos « comunitarios » de distintos grados; por ejemplo, la AELI, la ALALC y otras zonas de libre comercio, y el Benelux. En general, los instrumentos constitutivos de esas uniones económicas muestran sin lugar a dudas que tienen el carácter fundamental de organizaciones intergubernamentales. En el caso de la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa, aunque Bélgica puede estar facultada expresamente para celebrar tratados en nombre de la Unión, la relación entre ambos países dentro de la Unión parece mantenerse definitivamente en el plano internacional. En la práctica, todas esas uniones económicas, incluida la Unión Aduanera entre Liechtenstein y Suiza, tan estrechamente integrada, se han considerado como uniones internacionales, y no en el sentido de que entrañan la creación de un nuevo Estado.

6) Al analizar el efecto de una unificación de Estados sobre los tratados, la doctrina tiende a hacer una distinción entre los casos en que el Estado sucesor adopta una forma federal y los casos en que adopta otra forma constitucional de gobierno, pero se inclina también a concluir que la distinción no tiene gran importancia. Entre los ejemplos históricos que se mencionan más a menudo figuran la formación de los Estados Unidos de América, Suiza, la Federeción alemana de 1871, la fundación de la República Mayor de Centro América en 1895, y las anteriores uniones de Noruega y Suecia y de Dinamarca e Islandia. Los principales precedentes modernos son la unificación de Egipto y Siria en 1958 y la de Tanganyika y Zanzíbar en 1964.

7) Se han propuesto diversas interpretaciones de los efectos de la formación de la Federación alemana de 1871 sobre los tratados preexistentes pero parece prevalecer la opinión de que los tratados de los distintos Estados alemanes siguieron obligando al Estado federal como sucesor de los Estados constitutivos dentro de sus respectivos límites regionales o a los distintos Estados por conducto del Estado federal hasta que se dieron por terminados por un ejercicio incompatible del poder legislativo federal. Es verdad que se consideró que ciertos tratados de los distintos Estados se podían aplicar al conjunto de la federación, pero parece que estos casos sólo hayan afectado a determinadas categorías de tratados y que, en general, la continuidad de los tratados de los Estados se confinó a sus respectivos límites regionales. En virtud de la Constitución federal, los distintos Estados conservaron su competencia para dictar leyes y para concertar tratados, excepto en la medida en que el Gobierno federal podía ejercer un poder supremo en la misma esfera.

8) La Constitución federal de Suiza de 1848 confirió al Gobierno federal la competencia para concertar y ejecutar tratados. Al mismo tiempo, dejó en manos de los cantones la facultad simultánea, aunque subordinada, de celebrar con Estados extranjeros tratados relativos a « l'économie publique, les rapports de voisinage et de police » [466]. Parece claro que los tratados celebrados por los distintos cantones con anterioridad a la federación se entendía que seguían en vigor dentro de sus respectivos límites regionales después de constituida la federación. Al mismo tiempo, el principio de la continuidad no parece haberse limitado a los convenios comprendidos dentro de la competencia de concertar tratados que poseían todavía los cantones después de la federación. Parece asimismo que, según el derecho suizo, los tratados celebrados anteriormente por los cantones no se consideran abrogados por el solo hecho de su incompatibilidad con una ley federal ulterior, sino que se les pone fin únicamente mediante el ejercicio ulterior de las atribuciones federales de concertar tratados.

9) Otro precedente lo ofrece la fundación de la República Mayor de Centro América en 1895, aunque esta federación fue de duración muy breve. En aquella ocasión el Salvador, Nicaragua y Honduras firmaron un Tratado de Federación por el que se constituía la República Mayor de Centro América, y en 1897 esta última celebró otro Tratado de Federación con Costa Rica y Guatemala, por el que se hizo extensiva la federación a estas dos Repúblicas. El segundo Tratado, al igual que el primero, concedía a la federación la facultad de celebrar tratados, pero también disponía expresamente que « los Tratados anteriores, celebrados entre los Estados quedarán vigentes en lo que no se opongan al presente Pacto » [467].

10) Quizás se puedan considerar como un precedente análogo la notificación que efectuó la Unión Soviética el 23 de julio de 1923 acerca de los tratados existentes de las Repúblicas de Rusia, Rusia Blanca, Ucrania y Transcaucasia. La notificación decía:

La Comisaría Popular de Relaciones Exteriores de la URSS está encargada de ejecutar en nombre de la Unión todas las relaciones internacionales de esta última, incluso la ejecución de todos los

[464] Tratado que instituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, artículo 17 de la Convención sobre disposiciones transitorias (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 261, págs. 296 y 298), y Tratado que instituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica, artículos 105 y 106 (*ibid.*, vol. 294, págs. 312 y 313).

[465] Traité relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique du Royaume de Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord: Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, artículo 4 (véase *Journal officiel des Communautés européennes — Législation*, édition spéciale, Luxemburgo, 27 de marzo de 1972, año 15.º, N.º L 73, págs. 14 y 15).

[466] C. Hilty, *Les constitutions fédérales de la Confédération suisse*, Neuchâtel, Attinger, 1891, pág. 439.

[467] J. M. Bonilla, ed., *Derecho de Gentes Positivo Nicaragüense*, t. II, *Pactos internacionales panamericanos*, Managua, Tipografía y Encuadernación Nacional, 1922, págs. 212 y 213.

tratados y convenciones celebrados con Estados extranjeros por las Repúblicas antes mencionadas, los cuales permanecerán en vigor en los territorios de las Repúblicas respectivas.

11) En el presente contexto también se debe estudiar la admisión de Texas, a la sazón un Estado independiente, en los Estados Unidos de América, en 1845. Según la Constitución de los Estados Unidos, el Gobierno federal tiene la facultad exclusiva de concertar tratados, y a los distintos Estados se les prohíbe expresamente que celebren tratados. Sólo pueden concertar acuerdos con Potencias extranjeras con el consentimiento del Congreso, lo cual se ha entendido siempre en el sentido de que no pueden hacerlo en nombre propio. Los Estados Unidos adoptaron la posición de que los tratados celebrados por Texas antes de su ingreso en la federación habían caducado y que Texas quedaba dentro del régimen de tratados de los Estados Unidos; de hecho, se consideró aplicable en este caso el principio de la movilidad del ámbito territorial de los tratados. Al principio, Francia y Gran Bretaña opusieron reparos, objetando esta última que Texas, al ingresar voluntariamente en la federación de los Estados Unidos, no podía liberarse de sus propios tratados existentes. Posteriormente, en 1857, Gran Bretaña aceptó la tesis de los Estados Unidos de que los tratados celebrados por Texas antes de su ingreso en la federación habían caducado. Sin embargo, el razonamiento de los asesores jurídicos del Gobierno británico parece haber sido ligeramente diferente del que sostuvo el Gobierno de los Estados Unidos.

12) En cuanto al Estado sucesor no federal, se pueden omitir las « uniones personales » ya que no plantean ningún problema de sucesión. Tales uniones sólo entrañan la posesión, a veces casi accidental, por dos Estados de la misma persona como jefe de Estado (por ejemplo, Gran Bretaña y Hannover entre 1714 y 1837), y no afectan en modo alguno las relaciones convencionales de esos Estados con otros Estados. En todo caso, parecen estar anticuadas. En cambio, las llamadas « uniones reales » entrañan la creación de un Estado sucesor compuesto. Tal Estado existe cuando dos o más Estados, dotados cada uno de ellos de personalidad internacional propia, se unen bajo una constitución común, con un jefe de Estado común y con un órgano común competente para representarlos en sus relaciones con otros Estados. Una unión puede tener otros órganos comunes sin perder su carácter de unión « real » en vez de federal; pero el aspecto fundamental de la cuestión que ahora interesa consiste en la identidad distinta de los diferentes Estados y en los órganos comunes competentes para representarlos internacionalmente, por lo menos en algunas esferas. Entre los casos más antiguos de uniones reales que se suelen mencionar figuran la unión de Noruega y Suecia bajo la Corona sueca de 1814 a 1905 y la unión de Dinamarca e Islandia bajo la Corona danesa de 1918 a 1944. Sin embargo, en cada uno de estos casos, uno de los dos Estados integrantes de la unión (Noruega e Islandia, respectivamente) no había sido Estado independiente con anterioridad a la unión, y estos precedentes sólo se citan en relación con la separación de partes de uniones [468]. Vienen más al caso los precedentes modernos de la unión de Egipto y Siria en 1958 y de Tanganyika y Zanzíbar en 1964.

13) Egipto y Siria, que eran Estados independientes y Miembros de las Naciones Unidas, proclamaron en 1958 que pasaban a constituir un Estado que se llamaría « República Arabe Unida », cuya autoridad ejecutiva quedaría investida en un jefe de Estado y cuya autoridad legislativa correspondería a una cámara legislativa. El artículo 58 de la Constitución Provisional [469] también disponía que la República constaría de dos regiones, Egipto y Siria, en cada una de las cuales habría un consejo ejecutivo competente para examinar y estudiar los asuntos relativos a la ejecución de la política general de la región. Pero, según la Constitución de la República, el poder legislativo y la facultad de concertar tratados (artículo 56) se confiaban a los órganos centrales del Estado unido, sin que se mencionase que las regiones conservarían ningún poder legislativo propio o ninguna facultad de concertar tratados. Así pues, a primera vista, la Proclamación y la Constitución Provisional disponían que la República Arabe Unida sería un nuevo Estado unitario, y no una « unión », real o federal. Sin embargo, en la práctica se reconoció en general que Egipto y Siria conservaban hasta cierto punto su identidad propia como componentes distintos de la República Arabe Unida.

14) Este punto de vista era respaldado, sin duda, por las disposiciones del artículo 69 de la Constitución Provisional, en virtud del cual continuaban en vigor todos los tratados concertados por Egipto o por Siria con anterioridad a la unión, dentro de los límites de la región particular respecto de la cual cada tratado hubiera sido celebrado. No obstante, con relación a terceros Estados, esa disposición tenía el carácter de una declaración unilateral que, como tal, carecía de fuerza obligatoria para ellos.

15) En cuanto a los tratados multilaterales, el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Arabe Unida envió una comunicación al Secretario General de las Naciones Unidas en los siguientes términos:

> Conviene observar que el Gobierno de la República Arabe Unida declara que, a partir de este momento, la Unión constituye un solo Miembro de las Naciones Unidas, obligado por las disposiciones de la Carta, y que todos los tratados y acuerdos concertados por Egipto o Siria con otros países seguirán vigentes dentro de los límites regionales previstos al firmarlos y de conformidad con los principios del derecho internacional [470].

Como consecuencia de esta comunicación y mientras duró la Unión, el Secretario General hizo figurar a la República Arabe Unida como parte en todos los tratados en que participaban Egipto o Siria antes de constituirse la Unión y bajo el nombre de la República Arabe Unida indicaba si Egipto, Siria o ambos habían tomado alguna medida respecto del tratado correspondiente [471]. En cuanto a la forma en que se trató el caso de la República Arabe Unida en lo que respecta a su calidad de Miembro de las Nacio-

[468] Otro caso que se cita algunas veces es el de la unión de Austria y Hungría en la Monarquía Dual, pero sólo en lo que respecta al efecto de la separación de partes de una unión en los tratados.

[469] Para el texto de la Constitución Provisional de la República Arabe Unida, véase *The International and Comparative Law Quarterly*, Londres, 1959, vol. 8, págs. 374 a 380.

[470] *Anuario ... 1962*, vol. II, pág. 131, documento A/CN.4/150, párr. 48.

[471] *Ibid.*

nes Unidas [472], en la notificación dirigida por la República Arabe Unida al Secretario General le había pedido que comunicara la información relativa a la constitución de la República Unida a todos los Estados Miembros y órganos principales de las Naciones Unidas y a todos los órganos subsidiarios, en particular a aquellos en los que Egipto, Siria o ambos países habían estado representados. El Secretario General, en su calidad de tal, aceptó las credenciales expedidas por el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Arabe Unida para su Representante Permanente, e informó a los Estados Miembros y a todos los órganos principales y subsidiarios de su acto en los siguientes términos:

Al aceptar estas credenciales, el Secretario General ha señalado que era un acto que estaba comprendido en los límites de sus atribuciones, sin perjuicio y a reserva de las decisiones que otros órganos de las Naciones Unidas puedan adoptar sobre la base de la notificación de la constitución de la República Arabe Unida y de la nota del 1.º de marzo de 1958 [473]. [La nota del Ministro de Relaciones Exteriores en la que informaba al Secretario General de la formación de la República Unida.]

El resultado final fue que los representantes de la República Arabe Unida, « sin que hubiera objeción alguna, ocuparon sus sitios en todos los órganos de las Naciones Unidas en los que Egipto y Siria, o uno de ellos, habían sido miembros »; y esto ocurrió sin que hubiera « admisión » de la República Arabe Unida como Estado Miembro [474]. Parece, pues, que el Secretario General y los otros órganos de las Naciones Unidas actuaron fundándose en que la República Arabe Unida unía las personalidades internacionales de Egipto y Siria y era una continuación de las mismas. Los organismos especializados, *mutatis mutandis*, trataron de un modo análogo el caso de la República Arabe Unida. En el caso de la UIT, parece que la República Arabe Unida fue considerada parte en el Convenio constitutivo, con sujeción a distintas reservas de Egipto y Siria que correspondían a las que previamente contenían las ratificaciones hechas por esos dos Estados [475].

16) La práctica relativa a los tratados bilaterales siguió una orientación similar, de acuerdo con los principios expuestos en el artículo 69 de la Constitución Provisional; es decir, se consideraba que los tratados bilaterales de Egipto y Siria anteriores a la unión seguían vigentes dentro de los límites regionales respecto de los cuales habían sido inicialmente celebrados. La práctica examinada indica que así sucedió en el caso de tratados de extradición, tratados comerciales y acuerdos de transporte aéreo concertados por Egipto y Siria [476]. El mismo criterio acerca de la situación de los tratados concertados por Egipto y Siria con anterioridad a la unión se reflejó en las listas de tratados en vigor publicados por otros Estados. Los Estados Unidos de América, por ejemplo, enumeraron para la República Arabe Unida 21 tratados bilaterales anteriores a la unión concertados con Egipto y 6 con Siria.

17) La unificación de Tanganyika y Zanzíbar en la República Unida de Tanzania en 1964 fue también una unión de Estados independientes en virtud de instrumentos constitutivos que establecían un jefe de Estado común y un órgano común responsable de las relaciones exteriores y, por consiguiente, de las relaciones convencionales de la República Unida [477]. Los instrumentos constitutivos establecían en efecto un Parlamento y un poder ejecutivo de la unión a los que se les reservaban diversas cuestiones. A diferencia de la Constitución Provisional de la República Arabe Unida, también establecía para Zanzíbar un poder legislativo y un poder ejecutivo separados, que eran competentes en todas las cuestiones internas que no estuvieran reservadas a los órganos centrales de la República Unida. Pero las circunstancias particulares en las que la República Unida se formó hacen que no resulte fácil utilizar este caso como un precedente del que se puedan deducir los principios que rigen el efecto que tiene en los tratados la unificación de dos o más Estados en un solo Estado.

18) Si bien Tanganyika y Zanzíbar eran ambos Estados independientes en 1964 cuando se unieron para formar la República Unida de Tanzania, su independencia era de fecha muy reciente. Tanganyika, que había sido un territorio en fideicomiso, había logrado la independencia en 1961; Zanzíbar, que anteriormente era un protectorado colonial, había alcanzado la independencia y adquirido la calidad de Miembro de las Naciones Unidas sólo a fines de 1963. Por consiguiente, la formación de Tanzania se produjo en dos fases, en secuencia muy rápida: *a*) el logro de la independencia de cada uno de los dos territorios, y *b*) la unificación de los dos, ya Estados independientes, en la República Unida de Tanzania. Tanganyika, al comenzar su vida como un nuevo Estado, hizo la declaración Nyerere en la que comunicó, en efecto, que consideraría que los tratados anteriores a la independencia sólo continuaban en vigor de un modo provisional durante un determinado período, en espera de una decisión acerca de su continuación, terminación o nueva negociación [478]. Se reconoció en la declaración la posibilidad de que algunos tratados pudieran continuar en vigor « en virtud de las normas del derecho consuetudinario », con lo que quería referirse sin duda a los tratados de fronteras u otros tratados localizados. Por lo demás, Tanganyika se consideraba perfectamente libre de aceptar o rechazar los tratados anteriores a la independencia. La consecuencia fue que, cuando no mucho después, Tanganyika se unió a Zanzíbar, buen número de tratados anteriores a la unión aplicables respecto de su territorio, habían terminado o sólo se hallaban en vigor de un modo provisional. Excepto en el caso de posibles « tratados localizados », sólo estaba obligada por los tratados respecto de los cuales había adoptado medidas para que continuaran en vigor. Por lo que respecta a Zanzíbar, parece indudable que, indepen-

[472] *Ibid.*, págs. 120 y 121, documento A/CN.4/149 y Add.1, párrs. 17 a 21.

[473] *Ibid.*, párr. 19.

[474] *Ibid.*, párr. 20.

[475] *Anuario ... 1970*, vol. II, págs. 96 y 97, documento A/CN.4/225, párr. 108.

[476] *Ibid.*, págs. 139 y 140, 136 y 137, documento A/CN.4/229, párrs. 147, 130 y 131. Véanse también *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), págs. 148 a 153 y 155, documento A/CN.4/243, párrs. 152 a 175 y 190, y págs. 187 a 189, 191 y 192, documento A/CN.4/243/Add.1, párrs. 149 a 166 y 181.

[477] Véase « Treaties and succession of States and governments in Tanzania », en Nigerian Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems: Proceedings (op. cit.)*, párrs. 26 a 28.

[478] Véase párr. 2 del comentario al artículo 9 *supra*.

dientemente de la cuestión de los tratados localizados, no estaba obligado a considerar en vigor ningún tratado anterior a la independencia en el momento en que se unió Tanganyika para formar la República Unida de Tanzania.

19) En una nota de 6 de mayo de 1964, dirigida al Secretario General, la nueva República Unida le informaba de la unión de los dos países en un Estado soberano con el nombre de la República Unida de Tanganyika y Zanzíbar (la adopción subsiguiente del nombre de Tanzania se notificó el 2 de noviembre de 1964) [479]. También se pedía al Secretario General:

> [...] que tome nota de que la República Unida de Tanganyika y Zanzíbar declara que es ahora un solo Miembro de las Naciones Unidas obligado por la Carta, y que todos los tratados y acuerdos internacionales en vigor celebrados por la República de Tanganyika o la República Popular de Zanzíbar con otros Estados u organizaciones internacionales seguirán vigentes en la medida en que su aplicación sea compatible con el régimen constitucional establecido por los Artículos de la Unión, dentro de los límites regionales prescritos en su concertación y de acuerdo con los principios del derecho internacional [480].

Esta declaración, excepto la reserva « en la medida en que su cumplimiento sea compatible con el régimen constitucional establecido por los Artículos de la Unión », sigue la misma orientación que la de la República Arabe Unida. Además, la posición adoptada por el Secretario General para comunicar la declaración a otros órganos de las Naciones Unidas y a los organismos especializados fue casi idéntica a la adoptada en el caso de la República Arabe Unida y los organismos especializados parecen haber seguido el precedente de la República Arabe Unida al ocuparse de la fusión de Tanganyika y de Zanzíbar en la República Unida de Tanzania. En todo caso, se consideró que el Estado unido resultante continuaba simplemente teniendo la condición de miembro de Tanganyika (y también de Zanzíbar en los casos en que este último había adquirido la calidad de miembro antes de la unión), sin que fuera necesario seguir el procedimiento pertinente de admisión.

20) En cuanto a los tratados multilaterales, Tanzania confirmó al Secretario General que la República Unida continuaría estando vinculada por los que habían sido depositados en poder del Secretario General y habían sido firmados o ratificados o habían sido objeto de adhesión *en nombre de Tanganyika*. Indudablemente, la comunicación de la República Unida se expresaba en esos términos por la sencilla razón de que ninguno de tales tratados había sido firmado o ratificado ni había sido objeto de adhesión *en nombre de Zanzíbar* durante el brevísimo período de existencia de este último como Estado independiente antes de que se concertase la unión. Teniendo en cuenta esa comunicación, el Secretario General incluyó a la República Unida como parte en varios tratados multilaterales basándose en un acto de aceptación, ratificación o adhesión de Tanganyika efectuado con anterioridad a la unión. Además, señaló la fecha del acto de aceptación, ratificación o adhesión de *Tanganyika* como fecha en que comenzaba la participación de la República Unida en tales tratados [481]. Sólo se mencionaba a Zanzíbar en los casos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Constitución de la OMS, en las que Zanzíbar había pasado a ser parte por admisión antes de que se concertase la unión, y en esos casos el Secretario General dio los nombres de Tanganyika y Zanzíbar junto al de Tanzania, así como las distintas fechas de sus admisiones respectivas en las Naciones Unidas [482]. En los demás casos, la nota correspondiente a Tanzania no contenía indicación alguna de que la participación de dicho país en el tratado hubiera de considerarse restringida a los límites regionales de Tanganyika.

21) Tanganyika, después de alcanzar la independencia, notificó su sucesión en los cuatro Convenios humanitarios de Ginebra de 1949, por lo que era parte en ellos cuando se formó la República Unida de Tanzania [483]. En cambio, Zanzíbar no había tomado ninguna disposición con respecto a esos tratados antes de la unión. Tanzania figura actualmente como parte, pero parece que aún no se ha resuelto la cuestión de si la participación de Tanzania abarca a Zanzíbar además de Tanganyika [484]. Análogamente, la República de Tanganyika, pero no Zanzíbar, había adquirido la calidad de parte en el Convenio de París para la protección de la propiedad industrial (versión de Lisboa) antes de que se formase la República Unida. Después de la formación de la unión, la Oficina incluyó a Tanzania entre los países que se habían adherido al Convenio de París sobre la base de la versión de Lisboa, pero también en este caso se declaró que quedaba sin resolver la cuestión de la aplicación del Convenio a Zanzíbar [485]. La situación existente en el momento de la unión era distinta en el caso del GATT, por cuanto Zanzíbar, aunque no había adoptado disposiciones para llegar a ser parte antes de que se constituyese el Estado unido, era ya miembro asociado del GATT antes de alcanzar la independencia. Por lo demás, la situación era similar, ya que Tanganyika había notificado al Secretario General su sucesión no sólo en el GATT sino también en 42 instrumentos internacionales, relacionados con el GATT. Después de la unificación, la República Unida de Tanzania comunicó al GATT que asumía la responsabilidad de las relaciones comerciales exteriores tanto de Tanganyika como de Zanzíbar, y la República Unida pasó a ser considerada como una sola Parte Contratante en el GATT [486]. En el caso de la FAO, antes de concertarse la unión, Tanganyika también había tomado medidas para ser admitida como miembro, cosa que no había hecho Zanzíbar, ex miembro asociado. Al

[479] Naciones Unidas, *Multilateral Treaties ... 1972 (op. cit.)*, pág. 7, nota 8.

[480] *Ibid.*

[481] Por ejemplo, la Convención de 1946 sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, la Convención de 1947 sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados, la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y sus Protocolos Facultativos, los Convenios de París de 1904 y 1910 para la represión de la trata de blancas, modificados por los Protocolos firmados en Nueva York en 1949, los Convenios para la represión de la circulación y el tráfico de publicaciones obscenas, el Acuerdo de 1963 por el que se estableció el Banco Africano de Desarrollo, etc. [Véase Naciones Unidas, *Multilateral Treaties... 1972 (op. cit.)*, págs. 33, 38, 47, 55, 56, 169, 173, 180, 182 y 212.]

[482] *Ibid.*, págs. 7 y 189.

[483] *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 39, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párr. 171.

[484] Véase Estados Unidos de América, Department of State, *Treaties in Force ... 1972 (op. cit.)*, pág. 364, nota 3.

[485] *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 57, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párr. 258 y nota 466.

[486] *Ibid.*, págs. 81 y 82, párr. 373 y 382.

notificársele la unificación de los dos países en un solo Estado, la Conferencia de la FAO reconoció formalmente que la República Unida de Tanzania « sustituía al antiguo Estado miembro Tanganyika, y al antiguo miembro asociado Zanzíbar ». Al mismo tiempo, la FAO considera que la República Unida es miembro desde la fecha en que pasó a serlo *Tanganyika*, y al parecer se entiende que Zanzíbar tuvo la condición de Estado no miembro durante el breve intervalo transcurrido entre la consecución de su independencia y la formación de la República Unida de Tanzania [487]. En la UIT parece haberse determinado de forma análoga los efectos de la creación del Estado unido [488].

22) Conforme a la declaración Nyerere, en el caso de Tanganyika los tratados bilaterales, prescindiendo de los tratados localizados, tenían que terminar dos años después de la independencia, es decir, el 8 de diciembre de 1963, y algunos meses antes de la formación de Tanzania. Por consiguiente, en la fecha en que se realizó la unión la gran mayoría de los tratados bilaterales aplicables a Tanganyika antes de su independencia había expirado. Sin embargo, algunos tratados anteriores a la independencia habían continuado en vigor, por mutuo acuerdo, antes de que se celebrase la unión. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de varios tratados comerciales, acuerdos sobre procedimientos judiciales y tratados consulares cuyo mantenimiento en vigor se había acordado en notas canjeadas con los Estados interesados. En otros casos, las negociaciones iniciadas por Tanganyika, antes de la fecha de la unificación, para mantener en vigor tratados concertados antes de la independencia fueron concluidas por Tanzania después de esa fecha. Además, Tanganyika había celebrado cierto número de nuevos tratados entre la fecha de su independencia y la de la formación de la República Unida. En el caso de los acuerdos sobre supresión de visados, de los tratados comerciales y de los acuerdos sobre extradición y procedimientos judiciales, parece que antes de la unificación Zanzíbar había indicado su deseo de poner término a los tratados anteriores a la independencia o no había indicado su deseo de mantener ninguno de ellos en vigor. En cuanto a los tratados consulares, siete de los cuales habían sido aplicables a Zanzíbar antes de su independencia, parece que los cónsules continuaron desempeñando su cargo hasta la fecha de la unificación, por lo que cabe decir que hasta ese punto los tratados continuaron en vigor, al menos provisionalmente.

23) Después de constituirse la República Unida, parece que se entendió que los nuevos acuerdos sobre supresión de visados concertados por Tanganyika con Israel y con la República Federal de Alemania continuaban en vigor *ipso jure*. Además, se consideró que seguían en vigor después de la unificación las disposiciones adoptadas por Tanganyika para mantener en vigor los acuerdos celebrados con cinco países antes de la independencia. En todos esos casos se aceptó que los tratados, por cuanto habían sido celebrados únicamente en relación a Tanganyika, continuaban aplicándose solamente con respecto a la región de Tanganyika y no eran extensivos a Zanzíbar. En cuanto a los tratados comerciales, los únicos vigentes al concertarse la unión eran los tres nuevos tratados celebrados por Tanganyika después de la independencia con Checoslovaquia, la Unión Soviética y Yugoslavia. Al parecer, también se consideró que esos tratados continuaban en vigor *ipso jure* después de constituirse la República Unida, pero solamente con respecto a la región de *Tanganyika*. En el caso de los acuerdos sobre extradición, Tanganyika llegó a una inteligencia con algunos países para mantener en vigor provisionalmente esos acuerdos. Parece que después de la unificación tales acuerdos continuaron vigentes y, en algunos casos, fueron objeto de convenios expresos en virtud de canjes de notas. Parece además que se aceptó que, cuando el tratado había sido aplicable con respecto a Zanzíbar antes de su independencia, debía considerarse que el acuerdo para que siguiera en vigor se refería tanto a Zanzíbar como a Tanganyika. Como se trataba de casos de mutuo acuerdo, evidentemente los Estados de que se trataba podían convenir en ello. Cabe añadir que, después de la unificación, los tratados consulares aplicables previamente en relación con Tanganyika o con Zanzíbar también parecen haber continuado en vigor entre la República y los demás Estados partes en relación con la región a la que se aplicaban antes de la creación del Estado unido.

24) Los elementos distintivos de la unificación de Egipto y Siria y de Tanganyika y Zanzíbar parecen ser: *a*) el hecho de que antes de cada unificación las dos regiones componentes estaban reconocidas internacionalmente como Estados soberanos y plenamente independientes; *b*) el hecho de que en cada caso el proceso de la unificación se consideró, no como la creación de un Estado soberano totalmente nuevo ni como la incorporación de un Estado en el otro, sino como la unificación de dos Estados soberanos ya existentes en uno solo, y *c*) el reconocimiento expreso, en cada caso, de que continuaban en vigor los tratados concertados antes de la unión por ambos Estados componentes en relación con sus regiones respectivas, y en relación *solamente* con ellas, a menos que se hubiese acordado otra cosa.

25) Hay que subrayar otras dos cuestiones. La primera es que las disposiciones constitucionales no dejaron a los Estados componentes, en ninguno de los dos casos, ninguna facultad de concertar tratados después de la formación del Estado unido. De ello se desprende que el mantenimiento en vigor de los tratados celebrados antes de la unión dentro de las regiones respectivas no guardaba absolutamente ninguna relación con la posesión de facultades de concertar tratados por las distintas regiones después de constituirse la unión. La segunda es que Tanzania, en su declaración de 6 de mayo de 1964, calificó su posición sobre el mantenimiento en vigor de los tratados preexistentes de Tanganyika y Zanzíbar con la siguiente estipulación: « en la medida en que su aplicación sea compatible con el régimen constitucional establecido por los Artículos de la Unión ». Tal estipulación, sin embargo, es compatible con la norma de la continuidad *ipso jure* de los tratados preexistentes únicamente si no hace más que expresar una limitación de la continuidad ocasionada por la incompatibilidad objetiva del tratado con la unificación de los dos Estados en uno solo, y ésta parece ser la finalidad de tal estipulación en la declaración de Tanzania.

26) De los precedentes relativos a la unificación de Egipto y Siria y de Tanganyika y Zanzíbar parece, pues,

[487] *Anuario ... 1969*, vol. II, págs. 39 y 42, documento A/CN.4/210, párrs. 52 y 70.

[488] *Anuario ... 1970*, vol. II, págs. 97 y 98, documento A/CN.4/225, párrs. 111 y 112.

desprenderse una norma según la cual los tratados concertados por los distintos Estados constitutivos continuarán en vigor *ipso jure* dentro de sus respectivos límites regionales y siempre que sean compatibles con la situación resultante de la creación del Estado unificado. En el caso de estos precedentes se reconoció la continuidad de los tratados, aun cuando la Constitución del Estado unificado no asignara a los Estados constitutivos ninguna facultad para concertar tratados. En otras palabras, el mantenimiento en vigor de los tratados no se consideraba incompatible con el Estado unido por el simple hecho de que, de conformidad con la constitución, los Estados constitutivos no tuvieran después de la fecha de la sucesión ninguna facultad de concertar tratados. Los precedentes relativos a los Estados federales son más antiguos y menos uniformes. Sin embargo, considerados en su conjunto, y haciendo abstracción de discrepancias secundarias, también parece desprenderse de ello la regla de la permanencia en vigor *ipso jure* de los tratados concertados con anterioridad a la federación por los distintos Estados dentro de sus respectivos límites regionales. No se ve exactamente hasta qué punto en estos casos el principio de la continuidad está vinculado a la posesión continua por parte de los distintos Estados de cierto grado de competencia para concertar tratados o de personalidad internacional. Ese elemento estuvo presente en los casos de las federaciones alemana y suiza y su ausencia en el caso de los Estados Unidos de América parece haber sido por lo menos uno de los motivos por los que se negó la continuidad. Sin embargo, aun en estos casos, en la medida en que consideraron que se aplicaba el principio de la continuidad, los tratadistas parecen haber estimado que los tratados continúan en vigor *ipso jure*, y no en virtud de un acuerdo.

27) En vista de la práctica mencionada y de la opinión de la mayoría de los autores, la Comisión llegó a la conclusión de que debería considerarse que una unificación de Estados entrañaba en principio el mantenimiento en vigor *ipso jure* de los tratados de esos Estados. La necesidad de preservar la estabilidad de las relaciones convencionales apunta también hacia tal solución. Como Estados soberanos, los Estados predecesores tenían una serie de relaciones convencionales con otros Estados y no debían hallarse en situación de poner fin discrecionalmente a tales tratados mediante su unificación en un solo Estado. La cuestión es de especial importancia en la actualidad en vista de la tendencia de los Estados a agruparse en nuevas formas de asociación.

28) En consecuencia, la Comisión formuló la regla contenida en el artículo 30, al igual que en el artículo correspondiente del proyecto de 1972, sobre la base del principio de la continuidad *ipso jure*, debidamente calificado por otros elementos que también deben tenerse en cuenta: el acuerdo de los Estados interesados, la compatibilidad de los tratados en vigor antes de la unificación de los Estados con la situación resultante de ella, los efectos del cambio en la aplicación del tratado y el ámbito territorial de esos tratados conforme a sus propias disposiciones. En aras de la claridad y la precisión, la Comisión introdujo algunas modificaciones de forma en el texto correspondiente de 1972, pero las reglas anunciadas en el texto del artículo aprobado en el actual período de sesiones son sustancialmente las mismas que en 1972. Sin embargo, conviene hacer una aclaración relativa a un aspecto importante de fondo. El artículo 14 y el presente artículo se han redactado para poner en claro que el supuesto de un Estado que se incorpora a otro Estado y al hacerlo deja de existir no está comprendido en el artículo 14, sino en el presente artículo. La Comisión consideró que ello está más en consonancia con los principios del derecho internacional moderno y que, cuando un Estado se une voluntariamente a un Estado ya existente que continúa teniendo su personalidad internacional, es preferible prever la continuidad *de jure* de los tratados en lugar de aplicar la regla de la movilidad del ámbito territorial del tratado.

29) Al proceder al nuevo examen, la Comisión decidió suprimir el anterior párrafo 3, que disponía que las normas de los párrafos 1 y 2 del artículo se aplicarían también cuando el propio *Estado sucesor* se uniera a otro Estado. La Comisión observó que dicho supuesto implicaba en realidad dos sucesiones separadas y no simultáneas de Estados, cada una de las cuales debería ser tratada independientemente, de conformidad con las normas del presente proyecto de artículos relativas a la unificación de Estados.

30) Así pues, en el *párrafo 1 del artículo 30* se dispone que cuando se unan dos o más Estados formando un Estado sucesor, todo tratado en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto de cualquiera de ellos continuará en vigor respecto del Estado sucesor a reserva de lo dispuesto en los apartados *a* y *b*. En el *apartado a* se excluye la norma de la continuidad *ipso jure* cuando el Estado sucesor y el otro Estado parte o los otros Estados partes hayan convenido en ello. En el *apartado b* se exceptúan de la norma de la continuidad *ipso jure* los casos en que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

31) El *párrafo 2* del artículo 30 se refiere al ámbito territorial y dispone que todo tratado que continúe en vigor de conformidad con el párrafo 1 *sólo se aplicará en relación con la parte del territorio del Estado sucesor respecto de la cual estaba en vigor el tratado en la fecha de la sucesión de Estados*. Pero esta regla general que limita el ámbito territorial de los tratados a las partes del territorio respecto de las cuales eran aplicables en la fecha de la sucesión de Estados admite las tres excepciones enumeradas en los apartados *a*, *b* y *c*. La excepción contenida en el *apartado a* autoriza al Estado sucesor a notificar unilateralmente que el tratado se aplicará respecto de la totalidad de su territorio. La Comisión estimó que ello era justificable atendiendo a la práctica actual y como medio de favorecer la efectividad de los tratados multilaterales. En los *apartados* b *y* c, relativos a los tratados multilaterales restringidos y a los tratados bilaterales, se dispone que tales tratados pueden aplicarse también a la totalidad del territorio del Estado sucesor cuando el otro Estado parte o los otros Estados partes así lo convengan. El *párrafo 3* prevé que el derecho que se reconoce al Estado sucesor de hacer una notificación en virtud de lo dispuesto en el apartado *a* del párrafo 2 por la que se extiende la aplicación del tratado a la totalidad del territorio queda excluido cuando tal aplicación sea incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambie radicalmente las condiciones de ejecución de éste.

32) Como el artículo 30, al igual que el artículo correspondiente de 1972, se refiere solamente a los tratados en vigor en la fecha de la sucesión de Estados, la Comisión decidió modificar su título para que dijera: « Efectos de una unificación de Estados respecto de los tratados en vigor en la fecha de la sucesión de Estados ». Al mismo tiempo, la Comisión observó que, debido a esta limitación del ámbito del artículo 30, no había en el proyecto de artículos una disposición que permitiera a un Estado sucesor formado por una unificación de Estados ser parte o Estado contratante en un tratado que no estuviera en vigor en la fecha de la sucesión mediante procedimientos análogos a los establecidos en los artículos 17 y 18 para los Estados de reciente independencia. Tras haber llegado a la conclusión de que no había razones que justificaran esa diferencia de trato entre esas dos clases de Estados sucesores —los de reciente independencia y los formados por una unificación de Estados—, la Comisión decidió añadir al proyecto dos artículos nuevos, los *artículos 31 y 32*, titulados, respectivamente, « Efectos de una unificación de Estados respecto de los tratados que no estén en vigor en la fecha de la sucesión de Estados » y « Efectos de una unificación de Estados respecto de tratados firmados por un Estado predecesor con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación », respectivamente.

33) Los *párrafos 1 a 4 del artículo 31* se basan en los párrafos 1 a 4 del artículo 17. En condiciones análogas a las que se aplican a los Estados de reciente independencia, dichos párrafos permiten a un Estado sucesor formado por una unificación de Estados que haga constar, mediante notificación, su calidad de parte o Estado contratante en un tratado multilateral que no estuviera en vigor en la fecha de la sucesión de Estados. En la parte introductoria y en los *apartados* a *y* b *del párrafo 5* del artículo 31, concernientes al elemento del ámbito territorial, se recogen las disposiciones de la parte introductoria y de los apartados *a* y *b* del párrafo 2 del artículo 30. El *párrafo 6* del artículo 31 refleja también las disposiciones del artículo 30 relativas a la incompatibilidad con el objeto y el fin del tratado y al cambio radical de las condiciones de ejecución de éste.

34) Los *párrafos 1 a 3 del artículo 32* se basan en los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 18. Sin embargo, el párrafo 1 del artículo 32 no incluye la condición estipulada en el párrafo 1 del artículo 18 de que el Estado predecesor haya firmado el tratado con la intención de que se extienda al territorio al que se refiera la sucesión de Estados, pues es evidente que tal condición no afecta a una unificación de Estados. Por eso, se ha omitido en el artículo 32 el párrafo 2 del artículo 18, que se refiere exclusivamente a dicha condición. Las disposiciones de los *párrafos 4 y 5* del artículo 32 son análogas a las de los párrafos 5 y 6 del artículo 31.

35) Por último, la Comisión consideró que las normas sobre la unificación de Estados debían ser las mismas independientemente de que la unificación se estableciese mediante tratado o mediante otros instrumentos. Difícilmente podría justificarse el hecho de que una distinción formal de esa índole sirviera de base para aplicar normas distintas de sucesión en materia de tratados. En un instrumento constitutivo que no revista la forma de un tratado se pueden incorporar acuerdos negociados entre los Estados interesados. Las normas uniformes que se enuncian en los presentes artículos están por tanto destinadas a aplicarse por igual a los casos de una unificación de Estados establecida por tratado. Tienen precedencia sobre las normas del derecho general de los tratados incorporadas en el artículo 30 de la Convención de Viena (Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia) en la medida en que éstas sean aplicables.

Artículo 33 [489]. — *Sucesión de Estados en caso de separación de partes de un Estado*

1. Cuando una parte o partes del territorio de un Estado se separen para formar uno o varios Estados, continúe o no existiendo el Estado predecesor:

***a)* todo tratado que esté en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto de la totalidad del territorio del Estado predecesor continuará en vigor respecto de cada Estado sucesor así formado;**

***b)* todo tratado que esté en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto solamente de la parte del territorio del Estado predecesor que haya pasado a ser un Estado sucesor continuará en vigor sólo respecto de ese Estado sucesor.**

2. El párrafo 1 no se aplicará:

***a)* si los Estados interesados convienen en otra cosa; o**

***b)* si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.**

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1, si una parte del territorio de un Estado se separa de él y pasa a ser un Estado en circunstancias que fundamentalmente son del mismo carácter que las existentes en el caso de la formación de un Estado de reciente independencia, el Estado sucesor será considerado por todos los conceptos, para los efectos de la aplicación de los presentes artículos, como un Estado de reciente independencia.

Artículo 34 [490]. — *Situación en caso de que un Estado continúe existiendo después de la separación de parte de su territorio*

Cuando, después de la separación de una parte del territorio de un Estado, el Estado predecesor continúe existiendo, todo tratado que en la fecha de la sucesión de Estados esté en vigor respecto del Estado predecesor continuará en vigor respecto de su territorio restante, a menos:

***a)* que se haya convenido en otra cosa;**

***b)* que conste que el tratado sólo se refiere al territorio que se ha separado del Estado predecesor; o**

***c)* que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado predecesor sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.**

[489] Artículos 27 y 28 del proyecto de 1972.

[490] Artículo 28 del proyecto de 1972.

Comentario

1) Estos artículos versan sobre cuestiones de sucesión en materia de tratados en casos en que una parte o unas partes del territorio de un Estado se separan para formar uno o más Estados independientes. Las situaciones previstas en los artículos presuponen un Estado predecesor y uno o más Estados sucesores, a saber, el nuevo Estado o los nuevos Estados establecidos en una parte o unas partes del anterior territorio del Estado predecesor. Los artículos regulan los efectos de tal sucesión de Estados sobre los tratados vigentes en la fecha de la sucesión de Estados respecto de la totalidad o parte del territorio del Estado predecesor, desde el punto de vista:

a) del Estado sucesor o los Estados sucesores, independientemente de que el Estado predecesor continúe existiendo (artículo 33), y

b) del Estado predecesor, cuando éste sigue existiendo (artículo 34).

Separación de partes de un Estado cuando el Estado predecesor deja de existir

2) Casi todos los precedentes de separación de partes de un Estado cuando el Estado predecesor deja de existir se refieren a la denominada « unión de Estados ». Uno de los precedentes más antiguos que se suelen mencionar a este respecto es la separación de partes de Gran Colombia en 1829-1831, que se habían formado unos diez años antes con Nueva Granada, Venezuela y Quito (Ecuador). Durante su existencia, la Gran Colombia había concertado algunos tratados con Potencias extranjeras. Entre ellos figuraban tratados de amistad, navegación y comercio concertados con los Estados Unidos de América en 1824 y con Gran Bretaña en 1825. Después de la separación, parece que los Estados Unidos de América y Nueva Granada consideraron que el tratado de 1824 seguía en vigor entre ambos países. Parece además que Gran Bretaña y Venezuela y Gran Bretaña y el Ecuador, aunque con algunas vacilaciones Gran Bretaña, actuaron en el supuesto de que el tratado de 1825 continuaba en vigor en sus relaciones mutuas. Al dictaminar sobre la situación con respecto a Venezuela, es cierto que los asesores jurídicos británicos parecen haber pensado por un momento que la continuación del tratado exigía la confirmación tanto de Gran Bretaña como de Venezuela; pero según parece estimaron también que Venezuela podía invocar la continuación de los derechos emanados del tratado.

3) Otro de los antecedentes más antiguos que suele mencionarse es la separación de la unión de Noruega y Suecia en 1905. Durante la unión se había reconocido la personalidad internacional distinta de esos Estados como lo muestra el hecho de que los Estados Unidos de América hubiesen concertado diversos tratados de extradición por separado con los Gobiernos de Noruega y de Suecia. El Rey de Noruega y Suecia había concertado, además, algunos tratados en nombre de la unión en su conjunto y otros específicamente en nombre de sólo uno de sus elementos constitutivos. Al separarse de la unión, cada Estado dirigió notificaciones idénticas a las Potencias extranjeras, exponiendo sus opiniones sobre los efectos de tal separación. Dichas notificaciones, análogas a algunas otras más recientes, sirvieron para informar a otras Potencias de la actitud que los dos Estados habían adoptado en cuanto a la continuación de los tratados de la unión: los concertados con referencia específica a un Estado seguirían en vigor únicamente entre ese Estado y los otros Estados partes; los concertados para la unión en su conjunto continuarían en vigor para cada Estado, pero sólo en relación con él.

4) Gran Bretaña aceptó la continuación de la vigencia de los tratados de la unión respecto de Suecia pero únicamente hasta tanto se estudiara más a fondo la cuestión, declarando que su separación de la unión indudablemente concedía al Gobierno de Su Majestad el derecho a examinar *de novo* los compromisos contractuales en virtud de los cuales Gran Bretaña quedaba obligada con la monarquía dual. Por otra parte, tanto Francia como los Estados Unidos de América parecen haber compartido el punto de vista de Noruega y Suecia, de que los tratados de la antigua unión seguían en vigor a base de lo expuesto en sus notificaciones.

5) La extinción del Imperio austro-húngaro en 1918 parece haber sido un caso de separación de partes de una unión por lo que respecta a Austria y Hungría y los demás territorios del Imperio. La extinción de la monarquía dual se complica como precedente por el hecho de que tuvo lugar después de la guerra de 1914-1918 y porque la cuestión de la suerte de los tratados de la monarquía dual fue regulada por los tratados de paz. Austria, en sus relaciones con Estados ajenos a los tratados de paz, parece haber adoptado una actitud más reservada acerca de la cuestión de la monarquía dual. Aunque Austria había aceptado en la práctica la continuación de los tratados de la monarquía dual en sus relaciones con algunos países, insistió en que era un nuevo Estado, no obligado *ipso jure* por esos tratados. Hungría, en cambio, parece en general haber aceptado que se considerase que seguía obligada *ipso jure* por los tratados de la monarquía dual.

6) La misma diferencia en las actitudes de Austria y Hungría se refleja en los estudios de la Secretaría sobre la sucesión de Estados en materia de tratados bilaterales. Así, en el caso de un tratado de extradición, Hungría informó al Gobierno de Suecia en 1922 en los siguientes términos:

> Hungría, desde el punto de vista del derecho constitucional húngaro, se identifica con el antiguo Reino de Hungría, que durante el período del dualismo formaba junto con Austria la otra parte componente de la que fue Monarquía Austro-Húngara. Por consiguiente, la disolución de la Monarquía, es decir, la extinción del vínculo constitucional entre Austria y Hungría *no ha alterado la vigencia de los tratados y convenciones que estaban en vigor en el Reino de Hungría durante el período del dualismo**[491].

Austria, por el contrario, parece haber considerado la continuidad del Tratado de extradición de la monarquía dual con Suiza, como dependiente de la conclusión de un acuerdo con dicho país [492]. Del mismo modo, en cuanto a los acuerdos comerciales, en el estudio de la Secretaría se indica: « En la medida en que la cuestión no fue reglamentada mediante disposiciones concretas en el Tratado de paz, Austria adoptó un punto de vista generalmente negativo respecto de la continuidad de los tratados, mientras

[491] *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 133, documento A/CN.4/229, párr. 115.

[492] *Ibid.*, párr. 116.

que Hungría adoptó un criterio positivo »[493]. Esta observación queda refrendada por las referencias a la práctica de los dos países en relación con los Estados escandinavos, los Países Bajos y Suiza, que no eran partes en el tratado de paz. Además, las actitudes diferentes de ambos países se manifiestan asimismo en su práctica por lo que respecta a los tratados multilaterales, como se indica en el estudio de la Secretaría sobre sucesión respecto de las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907 para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales [494].

7) Entre 1918 y 1944 Islandia estuvo asociada con Dinamarca en una unión de Estados en virtud de la cual los tratados concertados por Dinamarca en nombre de la unión no tendrían fuerza obligatoria para Islandia sin el consentimiento de este último país. Durante la unión, se reconoció internacionalmente la identidad distinta de Islandia; a decir verdad, en algunos casos se concertaron tratados por separado tanto con Dinamarca como con Islandia. En la fecha de la seperación de las uniones existían algunos tratados anteriores a la unión que habían seguido en vigor para la unión con respecto a Islandia, así como otros tratados nuevos concertados durante la unión y que estaban en vigor con respecto a Islandia. Posteriormente, Islandia, como Estado independiente separado, consideró que ambas categorías de tratados de la unión seguían en vigor respecto a ella, y la misma posición respecto a su caso parecen haber adoptado otros Estados partes en dichos tratados. Así, según el estudio de la Secretaría sobre los tratados de extradición:

> En una lista, publicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Islandia, de los tratados de este país en vigor al 31 de diciembre de 1964, figuran tratados de extradición celebrados por Dinamarca antes de 1914 con Alemania (bajo el epígrafe República Federal de Alemania), Bélgica, España, los Estados Unidos, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido (también bajo los epígrafes Australia, Canadá, Ceilán, India y Nueva Zelandia). Se indica asimismo en cada caso que los restantes países enumerados consideran vigente el tratado [495].

Igualmente, según el estudio de la Secretaría sobre acuerdos comerciales, la misma lista de Islandia:

> [...] incluye los tratados y acuerdos comerciales concertados antes de 1914 por Dinamarca, con Bélgica, Chile, Francia, Hungría, Italia, Liberia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido (enumerado también en la parte correspondiente al Canadá, Ceilán, la India y Sudáfrica), Suecia y Suiza, y los concertados entre 1918 y 1944 con Austria, Bolivia, el Brasil, Checoslovaquia, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Grecia, Haití, Polonia, Rumania y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Diecisiete de los 27 Estados enumerados han confirmado también que esos tratados siguen en vigor; los demás países parecen no haber adoptado ninguna posición al respecto [496].

En cuanto a los tratados multilaterales, se tiene entendido que, después de su separación de la unión, Islandia se consideró parte en todo tratado multilateral que le hubiese sido aplicable durante la unión. Sin embargo, se aplicó estrictamente la disposición del instrumento constitutivo de la unión de que los tratados concertados para la unión no tendrían fuerza obligatoria para Islandia sin su consentimiento; y, de hecho, Islandia no suscribió muchos de los tratados multilaterales concertados por Dinamarca durante la unión, entre ellos algunos tratados concertados bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones. Esta parece ser la razón por la que en *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions* Dinamarca figura en muchos casos como parte en un tratado de la Sociedad de las Naciones, pero no Islandia [497]. Además, en algunos casos, Dinamarca e Islandia figuran en epígrafes diferentes, lo que indica o bien que tanto Dinamarca como Islandia quedan obligadas por el tratado, o bien que Dinamarca queda obligada y el tratado queda abierto a la adhesión de Islandia [498]. Es decir, que la práctica por lo que respecta a los tratados multilaterales viene a confirmar la personalidad internacional separada de Islandia durante la unión.

8) En el comentario al artículo 30 se examina el efecto de la formación de la República Arabe Unida sobre los tratados de Siria y Egipto anteriores a la unión. Aproximadamente dos años y medio después de su formación la unión dejó de existir al retirarse Siria. El Gobierno de Siria dictó entonces un decreto por el que se disponía que, en cuanto a los tratados tanto bilaterales como multilaterales, cualquier tratado concertado durante el período de la unión con Egipto debía considerarse en vigor con respecto a la República Arabe Siria. El Gobierno de Siria comunicó el texto de ese decreto al Secretario General, manifestando que, en consecuencia, las « obligaciones contraídas por la República Arabe Siria en virtud de los acuerdos y convenios multilaterales durante el período de la unión con Egipto siguen en vigor en Siria » [499]. En vista de esta notificación, el Secretario General adoptó la práctica siguiente:

> Por consiguiente, en lo que concierne a cualquier medida tomada por Egipto o posteriormente por la República Arabe Unida respecto de cualquier instrumento concertado con los auspicios de las Naciones Unidas, la fecha de dicha medida figura en la lista de Estados frente al nombre de Egipto. Las fechas de las medidas tomadas por Siria con anterioridad a la formación de la República Arabe Unida aparecen frente al nombre de la República Arabe Siria, al igual que las fechas de recibo de los instrumentos de adhesión o de notificación de solicitud a la Provincia Siria depositados en nombre de la República Arabe Unida durante el período en que Siria formaba parte de la República Arabe Unida [500].

En otras palabras, se indicaba que cada Estado seguía obligado respecto de su propio territorio por los tratados de la República Arabe Unida celebrados durante el período de la unión, así como por los tratados en que ese Estado hubiese pasado a ser parte con anterioridad a la

---

[493] *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), pág. 179, documento A/CN.4/243/Add.1, párr. 110.

[494] *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 26 y 27, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 110 a 112.

[495] *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 132, documento A/CN.4/229, párr. 111.

[496] *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), pág. 179, documento A/CN.4/243/Add.1, párr. 109.

[497] Protocol on Arbitration Clauses (1923), Convention for the Execution of Foreign Arbitral Awards (1927), etc. Véase Naciones Unidas, *Multilateral Treaties ... 1972 (op. cit.)*, págs. 438 y ss.

[498] Signatures, ratifications et adhésions concernant les accords et conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations. Véase Sociedad de las Naciones, *Journal Officiel, Supplément spécial N.° 193*, 1944.

[499] Naciones Unidas, *Multilateral Treaties ... 1972 (op. cit.)*, pág. 3, nota 3.

[500] *Ibid.*

unión y que hubiesen seguido en vigor respecto de su propio territorio durante la unión.

9) Siria hizo una declaración unilateral en cuanto al efecto de la separación de la unión sobre los tratados celebrados por la unión durante su existencia. Al mismo tiempo, Siria dio por supuesto claramente que los tratados anteriores a la unión en que había sido parte el anterior Estado de Siria, tendrían automáticamente fuerza obligatoria para este país, y ésta parece haber sido la interpretación del Secretario General. Egipto, la otra mitad de la unión, no hizo declaración alguna. Al conservar el nombre de República Arabe Unida [el cambio subsiguiente de su nombre, que pasó a ser el de República Arabe de Egipto (Egipto) fue notificado al Secretario General el 2 de septiembre de 1971], parece que consideró que Siria se había separado en efecto, y que era evidente que el propio Egipto seguía siendo parte en los tratados multilaterales celebrados por la unión. Egipto dio también por supuesto claramente que los tratados previos a la unión en que Egipto había sido parte seguirían automáticamente teniendo fuerza obligatoria para la República Arabe Unida. Esta práctica en materia de tratados por lo que respecta a Siria y a la República Arabe Unida debe apreciarse teniendo en cuenta los antecedentes en cuanto al trato que se les dio como miembros de organizaciones internacionales [501]. Siria, en un telegrama dirigido al Presidente de la Asamblea General, pidió simplemente que las Naciones Unidas « tomen nota de que la República Arabe Siria vuelve a ser uno de sus miembros » [502]. El Presidente, después de consultar a muchas delegaciones y de cerciorarse de que no se había formulado ninguna objeción, autorizó a Siria a ocupar su puesto de nuevo en la Asamblea. Siria, quizá porque ya había sido anteriormente Estado Miembro distinto, recibió, por tanto, un trato diferente del de Pakistán en 1947, en que hubo de pasar el trámite de admisión como nuevo Estado. Nunca se planteó la cuestión del derecho de la República Arabe Unida a seguir siendo miembro con posterioridad a la extinción de la unión. En términos generales, la misma solución se adoptó en otras organizaciones internacionales.

10) Otras prácticas en relación con los tratados multilaterales se ajustan a la seguida por el Secretario General, como puede verse por los estudios de la Secretaría sobre la Convención de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas y Actas de revisión ulteriores [503], las Convenciones para la protección de la propiedad industrial [504] y los Convenios humanitarios de Ginebra [505]. Lo mismo puede decirse de la posición adoptada por los Estados Unidos, como depositario del Estatuto del OIEA, en la correspondencia con Siria en cuanto a la condición de este último país como miembro del Organismo. En cuanto a los tratados bilaterales, los estudios de la Secretaría sobre los acuerdos de transporte aéreo y los acuerdos comerciales confirman que la práctica es similar [506].

11) El caso de la Federación de Malí se cita a veces a este respecto. Sin embargo, se considera que las circunstancias de esta federación sumamente efímera son demasiado especiales para que puedan constituir un precedente del que quepa extraer una norma general. En 1959, los representantes de cuatro territorios autónomos de la Comunidad francesa aprobaron el texto de una constitución para la « Federación de Malí », pero sólo dos de ellos, Sudán y Senegal, ratificaron la constitución. En junio de 1960, Francia, Sudán y Senegal llegaron a un acuerdo sobre las condiciones de la transferencia de competencia de la Comunidad a la Federación y sobre el logro de la independencia. Posteriormente, se concluyeron siete acuerdos de cooperación con Francia en nombre de la Federación de Malí. Pero en agosto, Senegal anuló su ratificación de la constitución y posteriormente Francia lo reconoció como Estado independiente; como consecuencia, la nueva Federación quedó reducida, casi desde sus primeros tiempos, a Sudán únicamente. Senegal, el Estado que de hecho había separado la Federación, envió una nota a Francia en la que expresó la opinión de que:

> [...] en virtud de los principios de derecho internacional relativos a la sucesión de Estados, la República del Senegal, por lo que a ella concierne, ha sustituido a la Federación de Malí en los derechos y obligaciones resultantes de los acuerdos de cooperación de 22 de junio de 1960, celebrados entre la República Francesa y la Federación de Malí, sin perjuicio de las adaptaciones que de común acuerdo se consideren necesarias [507].

En su respuesta, el Gobierno francés declaró que compartía este criterio. Por otra parte, Malí, que había impugnado la legalidad de la separación de la Federación por Senegal y conservó el nombre de Malí, se negó a aceptar ninguna sucesión en las obligaciones emanadas de los acuerdos de cooperación. Es decir, que la sucesión fue aceptada por el Estado del que cabía esperar que la hubiese rechazado y fue rechazada por el Estado del que cabía esperar que la hubiese aceptado. Pero en todo caso, como ya se ha observado, no parece que puedan deducirse conclusiones útiles de la práctica por lo que respecta al caso de esta Federación.

Separación de partes de un Estado cuando el Estado predecesor continúe existiendo

12) Cuando una o varias partes del territorio de un Estado se separan de él pasando a ser Estados independientes y el Estado del que provienen (Estado predecesor) continúa existiendo sin modificaciones salvo por lo que se refiere a la reducción de su territorio, el efecto de la separación es el nacimiento de un nuevo Estado por secesión. Antes de la época de las Naciones Unidas, se consideraba que las colonias eran, en el pleno sentido de la palabra, territorios de la Potencia colonial. Por consiguiente, algunos de los primeros precedentes que suelen citarse para la aplicación de la norma de la « tabla rasa » en casos de secesión conciernen a la secesión de colonias;

[501] Véase comentario al artículo 30 *supra*.

[502] Naciones Unidas, *Multilateral Treaties ... 1972 (op. cit.)*, pág. 3, nota 3.

[503] Véase *Anuario ... 1968*, vol. II, pág. 17, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 50 y 51.

[504] *Ibid.*, pág. 65, párrs. 296 y 297.

[505] *Ibid.*, pág. 47, párr. 211.

[506] Véase *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), págs. 148 a 153, documento A/CN.4/243, párrs. 152 a 175; e *ibid.*, págs. 188 y 189, documento A/CN.4/243/Add.1, párrs. 161 a 166.

[507] *Ibid.*, pág. 153, documento A/CN.4/243, párr. 176.

es decir, a las secesiones de las colonias americanas de Gran Bretaña y de España. En tales casos, se considera en general que los nuevos Estados iniciaron su existencia libres de toda obligación respecto de los tratados del Estado del que provenían. Otro antiguo precedente es la secesión de Bélgica de los Países Bajos en 1830. Se considera como opinión comúnmente aceptada que, en materia de tratados, Bélgica comenzó haciendo tabla rasa, excepto en el caso de los tratados de carácter local o dispositivo. Así, mientras que en general los tratados anteriores a 1830 continuaron en vigor para los Países Bajos, Bélgica concertó otros nuevos o formalizó la continuación de los antiguos con cierto número de Estados.

13) Cuando Cuba se separó de España por secesión en 1898, los tratados de España no fueron considerados obligatorios para Cuba después de su independencia. De un modo análogo, cuando Panamá se separó de Colombia por secesión en 1903, Gran Bretaña y los Estados Unidos de América consideraron que Panamá había hecho tabla rasa respecto de los tratados de Colombia. También Panamá adoptó por su parte la misma actitud, aunque al parecer no pudo convencer a Francia de que no estaba obligada por los tratados franco-colombianos. Por su parte, Colombia continuó su existencia como Estado después de la separación de Panamá, y nunca se puso en duda la idea de que permanecía obligada por los tratados celebrados antes de la separación. Asimismo, cuando Finlandia se separó de Rusia después de la primera guerra mundial, tanto Gran Bretaña como los Estados Unidos de América estimaron que los tratados de Rusia anteriormente en vigor respecto de Finlandia no tenían fuerza obligatoria para esta última después de la independencia. A este propósito, puede hacerse referencia a una declaración del Reino Unido, en que ese Estado adoptaba firmemente la posición de que el principio de la tabla rasa se aplicaba a Finlandia, excepción hecha de las obligaciones convencionales que tenían « el carácter de servidumbre » [508].

14) La extinción del Imperio austro-húngaro ha sido ya examinada en lo que concierne a la monarquía dual [509]. Por lo que respecta a otros territorios del Imperio, esos otros territorios, que parecen entrar en la categoría de la secesión, eran Checoslovaquia y Polonia [510]. Se pidió a estos dos Estados en los acuerdos de paz que se comprometieran a adherirse a ciertos tratados multilaterales como condición para su reconocimiento. Pero aparte de estos compromisos especiales, ambos fueron considerados como Estados de reciente independencia que comenzaban con tabla rasa respecto de los tratados del que fue Imperio austro-húngaro.

15) Otro precedente de la época anterior a las Naciones Unidas es la secesión, en 1922, del Estado Libre de Irlanda respecto del Reino Unido. La interpretación de la práctica en este caso está ligeramente oscurecida por el hecho de que durante algún tiempo después de su secesión del Reino Unido, el Estado Libre de Irlanda continuó en el Commonwealth británico como « dominio ». En vista de ello, el Gobierno del Reino Unido adoptó la actitud de que el Estado Libre de Irlanda no se había separado por secesión y de que, al igual que en los casos de Australia, Nueva Zelandia y el Canadá, los tratados británicos anteriormente aplicables al Estado Libre de Irlanda seguían siendo obligatorios para el nuevo dominio. Por otra parte, el Estado Libre de Irlanda consideró que se había separado del Reino Unido y que era un Estado de reciente independencia para los efectos de la sucesión en materia de tratados. En 1933, el Primer Ministro (Sr. de Valera) hizo la siguiente declaración ante el Parlamento irlandés sobre la actitud del Estado Libre de Irlanda respecto de los tratados concertados por el Reino Unido:

> [...] su aceptación o no de las relaciones contractuales del Estado más antiguo es una cuestión que ha de determinar el nuevo Estado mediante declaración expresa o por su comportamiento (en el caso de cada tratado concreto) según se requiera por consideraciones de orden político. Aquí la práctica ha consistido en aceptar la posición creada por los tratados comerciales y administrativos y las convenciones anteriores del Reino Unido hasta el momento en que los respectivos tratados o convenciones han llegado a su fin o se han modificado. Cuando ha sido conveniente, se ha aprovechado la ocasión para celebrar acuerdos distintos con los Estados interesados [511].

El Gobierno irlandés, como muestra su práctica, no pretendió que un nuevo Estado tuviera derecho a determinar *unilateralmente* su aceptación o no de los tratados de su predecesor. Así pues, el Primer Ministro de Irlanda atribuía en 1933 a un Estado que se había separado por secesión una situación no muy distinta de la seguida en la práctica del período de la posguerra con respecto a los Estados de reciente independencia.

16) En cuanto a los tratados multilaterales, el Estado Libre de Irlanda parece en general haber hecho constar su calidad de parte por vía de adhesión y no por sucesión, si bien es verdad que el Estado Libre de Irlanda parece haber reconocido su condición de parte en el Convenio de 1906 sobre la Cruz Roja sobre la base de la ratificación del Convenio por el Reino Unido el 16 de abril de 1907 [512]. Sin embargo, en el caso de la Unión de Berna para la protección de obras literarias y artísticas, el Estado Libre se *adhirió* a la Convención, aun cuando utilizó los servicios diplomáticos del Reino Unido para hacer la notificación [513]. El Gobierno suizo, en su calidad de depositario, comunicó seguidamente tal adhesión a las partes en la Unión y, al hacerlo, añadió la observación de que la Oficina Internacional de la Unión consideraba que la adhesión del Estado Libre de Irlanda a la Convención « probaba claramente que se había separado de la Unión al constituirse en territorio independiente ». En otras palabras, la Oficina reconocía que el Estado Libre había actuado sobre la base del principio de la « tabla rasa » y no había « sucedido » en la Convención de Berna. Además, en *Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions* se enumera a la República de Irlanda como parte de dos convenios ratifi-

[508] Véase párr. 3 del comentario al artículo 15 *supra*.

[509] Véase párr. 5 *supra*.

[510] Polonia se formó con los territorios que anteriormente se hallaban bajo la soberanía de tres Estados distintos: el Imperio austro-húngaro, Rusia y Alemania.

[511] *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 116, documento A/CN.4/229, párr. 15.

[512] *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 36 y 37, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 154 a 158.

[513] *Ibid.*, págs. 11 y 12, párr. 25.

cados por Gran Bretaña antes de la independencia de aquélla y, en ambos casos, la República adquirió la calidad de parte por vía de adhesión [514].

17) Desde la constitución de las Naciones Unidas, los casos de separación que han dado por resultado la creación de Estados de reciente independencia, por contraposición a los territorios dependientes que se han convertido en Estados soberanos, han sido relativamente escasos. El primero de ellos fue el caso un tanto especial del Pakistán: para los efectos de su ingreso en las organizaciones internacionales y de su participación en tratados multilaterales, se consideró en general que no estaba obligado ni facultado *ipso jure* a mantener en vigor los tratados anteriores a la independencia [515]. Esto es también cierto en gran medida en lo concerniente a los tratados bilaterales [516], aun cuando en algunos casos parece haber presumido, sobre la base de los acuerdos de transmisión contenidos en la *Indian Independence (International Arrangements) Order* de 1947, que el Pakistán había de considerarse parte en el tratado correspondiente. Así, el caso del Pakistán presenta analogías con el del Estado Libre de Irlanda y, como ya se ha indicado en el comentario al artículo 15, parece ser una aplicación del principio de que, al separarse, el Estado hace tabla rasa en el sentido de que no se encuentra bajo *obligación* alguna de aceptar la permanencia en vigor de los tratados de su predecesor. De todos modos, la obtención de la independencia por el Pakistán puede considerarse en esencia como un caso de formación de un Estado de reciente independencia.

18) Ya se ha hablado de la adhesión de Singapur a la Federación de Malasia en 1963 [517]. En 1965, Singapur, previo acuerdo, se separó de Malasia y se proclamó Estado independiente. En el acuerdo celebrado entre Malasia y Singapur se disponía en sustancia que cualquier tratado vigente entre Malasia y otros Estados en el momento de la independencia de Singapur se consideraría, en cuanto fuera aplicable a Singapur, como tratado celebrado entre este Estado y el otro Estado o los otros Estados interesados. A pesar de este « acuerdo de transmisión », Singapur adoptó ulteriormente una actitud análoga a la de los demás Estados de reciente independencia. Si bien estaba dispuesto a seguir considerando en vigor los tratados de la Federación, Singapur estimaba que esa continuación dependía del mutuo consentimiento. Incluso en algún que otro caso en que otros Estados alegaron que Singapur estaba obligado a aceptar la permanencia en vigor de un tratado, tal pretensión fue rechazada por Singapur [518]. Análogamente, como muestran los datos consignados en *Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions* [519], Singapur ha notificado o no su sucesión en tratados multilaterales, según lo ha considerado pertinente, del mismo modo que cualquier otro Estado de reciente independencia.

Nuevo examen en el 26.º período de sesiones

19) Las disposiciones principales de los artículos 33 y 34 del proyecto de 1972 pueden resumirse del modo siguiente: El artículo 27 del proyecto de 1972 se titulaba « Disolución de un Estado ». Se basaba en la hipótesis de que partes de un Estado pasaran a ser Estados distintos y el Estado originario dejara de existir. El párrafo 1 de dicho artículo se dividía en tres apartados en los que se establecían las normas siguientes que, por hipótesis, afectaban tan sólo al Estado sucesor, es decir las partes que se habían convertido en Estados distintos. Con arreglo al apartado *a*, todo tratado celebrado por el Estado predecesor respecto de la totalidad de su territorio continuaba en vigor respecto de cada uno de los Estados sucesores que nacieran de la disolución. Con arreglo al apartado *b*, todo tratado celebrado por el Estado predecesor únicamente respecto de una parte determinada de su territorio que hubiera pasado a ser un Estado distinto continuaba en vigor sólo respecto de ese Estado. El apartado *c* preveía el caso de la disolución de un Estado anteriormente constituido por unificación de dos o más Estados. En el párrafo 2 del artículo 27 del proyecto de 1972 se enumeraban dos excepciones a las reglas establecidas en el párrafo 1. Esas excepciones se indicaban en los apartados *a* y *b*.

20) El artículo 28 del proyecto de 1972 se titulaba « Separación de parte de un Estado ». Se basaba en la hipótesis de que la parte que se separaba pasaba a ser un Estado distinto pero, a diferencia del caso previsto en el artículo 27 del proyecto de 1972, el Estado predecesor continuaba existiendo. El artículo 28 del proyecto de 1972 establecía dos normas relativas a la situación respecto de los tratados tanto del Estado anterior como del nuevo Estado nacido de la separación. La primera, formulada en la introducción del párrafo 1, se refería al Estado predecesor y disponía que todo tratado que estuviera en vigor respecto de ese Estado continuaría teniendo fuerza obligatoria para él en relación con el territorio restante. En los apartados *a* y *b* del párrafo 1 se enumeraban excepciones a dicha regla. La segunda regla, establecida en el párrafo 2, se refería al Estado sucesor y disponía que debía considerarse que dicho Estado estaba en la misma posición que un Estado de reciente independencia en relación con todo tratado que en la fecha de la separación estuviera en vigor respecto del territorio que hubiera pasado a estar bajo su soberanía.

21) En el actual período de sesiones, la Comisión volvió a examinar los artículos a la luz de las observaciones de los gobiernos. En dichas observaciones se planteaban dos cuestiones básicas, especialmente en relación con el ar-

---

[514] Convenio Internacional para la represión de la trata de blancas (1910) y Acuerdo para la represión de la circulación de publicaciones obscenas (1910) [Naciones Unidas, *Multilateral Treaties ... 1972 (op. cit.)*, págs. 173 y 185].

[515] Véanse *supra* párrs. 4 y 5 del comentario al artículo 15. Véase también *Anuario ... 1968*, vol. II, págs. 15, 28 y 38, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 38, 115 a 117, 166 y 167; *Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 38, documento A/CN.4/210, párr. 49, y *Anuario ... 1970*, vol. II, págs. 77 a 79, documento A/CN.4/225, párrs. 24 a 33.

[516] *Ibid.*, págs. 118 y 119, documento A/CN.4/229, párrs. 28 a 34. Véase también *Anuario ... 1971*, vol. II (segunda parte), págs. 126 y 127, documento A/CN.4/243, párrs. 11 a 19, y págs. 162 y 163, documento A/CN.4/243/Add.1, párrs. 30 a 36; y Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 1 a 8, 137 y 138, 190 y 191 y 225.

[517] Véanse párrs. 5 y 6 del comentario al artículo 29 *supra*.

[518] Véase nota 402 *supra*. Véase también *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 127, documento A/CN.4/229, párr. 89.

[519] Naciones Unidas, *Multilateral Treaties ... 1972 (op. cit.)*.

tículo 27 del proyecto de 1972. En primer lugar, ¿había suficiente distinción entre la « disolución de un Estado » (anterior artículo 27) y « la separación de parte de un Estado » (anterior artículo 28) para que fuese necesario tratar el primer caso como una categoría en sí? Si no existía una distinción sustancial entre ambas categorías, ¿era oportuno que se regularan en dos artículos? En segundo lugar, si la « disolución de un Estado » había de tratarse como una categoría aparte, ¿debería basarse el artículo en el principio de la continuidad *ipso jure*, en el principio del consentimiento o en el principio de la « tabla rasa »? Aun cuando hubiera una distinción sustancial entre ambas categorías, ¿se seguía de ello automáticamente que hubiera que dar una solución diferente para cada una de ellas?

22) Como se desprende del comentario al artículo 27 del proyecto de 1972, casi toda la práctica relativa a la desintegración de un Estado que lleva consigo su extinción se refiere a la « disolución » de lo que tradicionalmente se ha considerado como una unión de Estados, lo que supone que las partes componentes de la unión conservaban cierta identidad individual durante la existencia de la unión. A esta idea respondía la distinción entre disolución y separación de parte de un Estado. Sin embargo, la Comisión no mantuvo en 1972 el concepto de « unión de Estados » en el artículo 26 ni en el 27. Por el contrario, tanto para el artículo 27 como para el 26 del proyecto de 1972 se tomó como punto de partida el concepto de « Estado ». Consecuencia de ello fue que no se tuviera en cuenta, a los efectos del artículo 27 así como del artículo 26 del proyecto de 1972, la estructura interna del Estado. Ese punto se precisó en el texto de 1972 [520]. Desde este punto de partida cabe preguntarse si, en el derecho internacional moderno, existe una diferencia sustancial entre un Estado que se disuelve en partes y un Estado del cual se separa una parte. Puede decirse que en ambos casos el Estado se divide en partes.

23) Desde un punto de vista puramente teórico, puede distinguirse entre disolución y separación de parte de un Estado. En el primer caso, el Estado predecesor desaparece; en el segundo, continúa existiendo después de la separación. Esta distinción teórica podría tener repercusiones por lo que se refiere a la sucesión en materia de tratados, pero no implica necesariamente que los efectos de la sucesión de Estados en los dos tipos de supuestos deban ser distintos para las partes que pasan a ser nuevos Estados. Dicho de otra forma, es posible considerar a los nuevos Estados que nacen de la disolución de un Estado anterior como partes que se separan de ese Estado.

24) Exista o no una distinción teórica entre los dos tipos de supuestos, queda en pie la cuestión de si debe aplicárseles el principio de continuidad o el principio de la « tabla rasa ».

25) En cuanto a la « disolución », ya en 1972 la Comisión reconoció que los juristas han tendido tradicionalmente a poner de relieve la posesión de cierto grado de posibilidad de personalidad internacional separada por los territorios constitutivos del Estado durante la unión, como un elemento para determinar si los tratados de un Estado disuelto continúan siendo obligatorios para los Estados resultantes de la disolución. Sin embargo, después de estudiar la práctica moderna, la Comisión concluyó que la variedad casi infinita de las relaciones constituidas y de las clases de « unión » hacen que sea improcedente convertir este elemento en la prueba básica para determinar si los tratados continúan en vigor a la disolución de un Estado. Consideró que en la actualidad toda disolución de un Estado que se traduzca en la creación de nuevos Estados debe ser tratada sobre la misma base a los efectos de la continuación en vigor de los tratados. La Comisión llegó a la conclusión de que, aun cuando podían encontrarse algunas discrepancias en la práctica de los Estados, ésta era lo bastante coherente para apoyar la formulación de una norma que, con las atenuaciones necesarias, estipulara que los tratados en vigor en la fecha de la disolución permanecerían en vigor *ipso jure* respecto de cada uno de los Estados resultantes de la disolución. El hecho de que el supuesto pueda considerarse como una « separación de parte o partes de un Estado » y no como una « disolución » no altera esta conclusión básica.

26) En los casos de secesión, la práctica anterior a la época de las Naciones Unidas, salvo alguna que otra excepción, brinda apoyo a la norma de la « tabla rasa », tal como se enuncia en el artículo 15 del presente proyecto: es decir, que el Estado que se separa por secesión, en cuanto Estado de reciente independencia, no queda obligado a mantener en vigor los tratados celebrados por su predecesor, ni a adquirir la calidad de parte en ellos. Con anterioridad a la época de las Naciones Unidas, la práctica de los depositarios con respecto a los casos de sucesión de Estados no se había desarrollado tanto como en los últimos 25 años, debido al número tan elevado de casos de sucesión de Estados con que se han enfrentado los depositarios. Por consiguiente, no es de extrañar que la práctica anterior respecto de los Estados que se separan por secesión no denote un concepto claro de la notificación de la sucesión en tratados multilaterales, como el que ahora es tan conocido. Sin embargo, con esta excepción, la posición del Estado que se separa con respecto a los tratados de su predecesor parece haber sido en tiempos de la Sociedad de las Naciones muy similar a la práctica moderna de un Estado que ha alcanzado la independencia tras una fase colonial, de administración fiduciaria o de protectorado.

27) Los testimonios que la práctica ofrece en la época de las Naciones Unidas parecen indicar que, por lo menos en ciertos casos, el territorio separado que se convierte en Estado soberano puede considerarse como Estado de reciente independencia al que, en principio, deben aplicarse las reglas enunciadas en el presente proyecto de artículos concernientes a los Estados de reciente independencia. Así, la separación del Pakistán oriental y occidental respecto de la India se consideró como análoga a una secesión cuya resultante era el nacimiento del nuevo Pakistán. Análogamente, si puede servir de orientación la decisión de la OMS de admitir a Bangladesh como nuevo miembro, al mismo tiempo que reconoce que el Pakistán occidental continúa teniendo la personalidad y, por consiguiente, la calidad de miembro del Pakistán, no basta la división virtual de un Estado en dos para entrañar la desaparición del Estado anterior.

[520] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 322, documento A/8710/Rev.1, cap. II, C, párr. 12 del comentario al artículo 27.

28) La posición básica del Estado que continúa existiendo está bastante clara, pues, en principio, sigue necesariamente siendo parte en los tratados que ha celebrado. Por tanto, el problema principal consiste en formular los criterios conforme a los cuales se ha de determinar el efecto que en su participación en esos tratados produce la desaparición de parte de su territorio. El ámbito territorial de cada tratado, su objeto y fin y el cambio en la situación resultante de la separación son los elementos que han de tenerse en cuenta.

29) A la luz de lo que antecede, la Comisión decidió, en lo que respecta a la segunda norma del artículo 28 del proyecto de 1972, que el alcance de la norma debería limitarse a los casos en los que la separación ocurriera en circunstancias que fundamentalmente fueran del mismo carácter que las existentes en el caso de la formación de un Estado de reciente independencia. Además, con referencia a las disposiciones del apartado *c* del párrafo 1 del artículo 27 del proyecto de 1972, la Comisión señaló que estaba examinando el caso de la disolución de un Estado previamente constituido por la unificación de dos o más Estados y se refería, por lo tanto, a dos sucesiones de Estados distintas y no simultáneas, cada una de las cuales debería considerarse por separado. En consecuencia, y de conformidad con una decisión que había adoptado en una situación análoga que se planteó en conexión con el artículo 30, la Comisión decidió que las disposiciones del apartado *c* del párrafo 1 del artículo 27 del proyecto de 1972 deberían suprimirse en el texto definitivo.

30) Habiendo adoptado las dos decisiones mencionadas en el párrafo precedente, la Comisión procuró presentar las disposiciones de los artículos 27 y 28 del proyecto de 1972 de una manera más clara y sistemática. Llegó a la conclusión de que deberían reordenarse de manera que un artículo contuviera las disposiciones referentes al Estado sucesor y el otro las relativas al Estado predecesor.

31) El *artículo 33* se titula « Sucesión de Estados en caso de separación de partes de un Estado ». Como se afirma expresamente en la cláusula de introducción, el artículo se refiere al caso en que una parte o unas partes del territorio de un Estado se separen para formar uno o varios Estados, *continúe o no existiendo el Estado predecesor*, es decir, se disuelva éste o no, para utilizar la terminología del proyecto de 1972. El artículo incluye, en consecuencia, tanto la situación a que se refería el antiguo artículo 27 como la prevista en el antiguo artículo 28, pero trata esas situaciones exclusivamente desde el punto de vista del Estado sucesor. Los *apartados* a *y* b *del párrafo 1* reproducen, con algunos cambios de redacción, las normas enunciadas en los correspondientes apartados del antiguo artículo 27. El *párrafo 2* reproduce, también con cambios de redacción, las excepciones a esas normas enunciadas en el párrafo 2 del antiguo artículo 27.

32) El *párrafo 3* enuncia una nueva excepción al párrafo 1. Esta excepción se refiere al Estado sucesor que se separa del Estado predecesor en circunstancias que fundamentalmente son del mismo carácter que las existentes en el caso de la formación de un Estado de reciente independencia. Corresponde al párrafo 2 del antiguo artículo 28, con las limitaciones de su alcance mencionadas *supra* [521]. En contraste con los supuestos incluidos en el párrafo 1, en los que el Estado predecesor puede o no sobrevivir a la sucesión de Estados, en los casos a los que se aplica el párrafo 3 el Estado predecesor siempre continuaría existiendo. Esto está implícito en la idea de « dependencia » que es la clave del significado de la expresión « Estado de reciente independencia » tal como se define en el apartado *f* del párrafo 1 del artículo 2.

33) El nuevo texto del *artículo 34* se titula « Situación en caso de que un Estado continúe existiendo después de la separación de parte de su territorio ». Como se afirma expresamente en la cláusula de introducción, el nuevo texto se refiere —lo mismo que el antiguo artículo 28— al caso de que, después de la separación de una parte del territorio de un Estado, el Estado predecesor continúe existiendo, pero regula ese caso exclusivamente desde el punto de vista del Estado predecesor. La parte introductoria del nuevo texto del artículo 34 reproduce, con varios cambios de redacción, la norma que aparece en la parte introductoria del párrafo 1 del texto de 1972 del artículo. Los apartados del artículo designados por las letras *a*, *b* y *c* enuncian tres excepciones a dicha norma. El *apartado a* corresponde al apartado *a* del párrafo 1 del texto de 1972. El *apartado b* corresponde a la primera cláusula del apartado *b* del párrafo 1 del texto de 1972 y el *apartado c* a la segunda cláusula de dicho apartado.

Artículo 35 [522]. — *Participación en tratados que no estén en vigor en la fecha de la sucesión de Estados en caso de separación de partes de un Estado*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4, un Estado sucesor al que sea aplicable el párrafo 1 del artículo 33 podrá, mediante una notificación, hacer constar su calidad de Estado contratante en un tratado multilateral que no esté en vigor si, en la fecha de la sucesión de Estados, el Estado predecesor era un Estado contratante en el tratado, respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4, un Estado sucesor al que sea aplicable el párrafo 1 del artículo 33 podrá, mediante una notificación, hacer constar su calidad de parte en un tratado multilateral que entre en vigor con posterioridad a la fecha de la sucesión de Estados si, en esa fecha, el Estado predecesor era un Estado contratante en el tratado respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados.

3. Los párrafos 1 y 2 no se aplicarán si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

4. Si el tratado corresponde a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, el Estado sucesor sólo podrá hacer constar su calidad de parte o de Estado contratante en el tratado con el consentimiento de todas las partes o de todos los Estados contratantes.

[521] Véase párr. 29 *supra*.

[522] Nuevo artículo.

Artículo 36 [523]. — *Participación, en caso de separación de partes de un Estado, en tratados firmados por el Estado predecesor con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3, si antes de la fecha de la sucesión de Estados el Estado predecesor ha firmado un tratado multilateral con sujeción a ratificación, aceptación o aprobación y el tratado, de haber estado en vigor en esa fecha, se habría aplicado respecto del territorio a que se refiera la sucesión de Estados, un Estado sucesor al que sea aplicable el párrafo 1 del artículo 33 podrá ratificar, aceptar o aprobar el tratado como si lo hubiera firmado y pasar así a ser parte o Estado contratante en él.

2. El párrafo 1 no se aplicará si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado sucesor sería incompatible con su objeto y su fin o cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución del tratado.

3. Si el tratado corresponde a la categoría mencionada en el párrafo 3 del artículo 16, el Estado sucesor sólo podrá pasar a ser parte o Estado contratante en el tratado con el consentimiento de todas las partes o de todos los Estados contratantes.

Comentario

1) El artículo 33, tanto en el texto correspondiente del proyecto de 1972 como en el texto definitivo, se refiere exclusivamente a tratados que estaban en vigor en la fecha de la sucesión de Estados. En consecuencia, el Estado sucesor en el caso de la separación de partes de un Estado no podría suceder respecto de un tratado que no estuviera en vigor en dicha fecha por procedimientos análogos a los previstos en los artículos 17 y 18 para los Estados de reciente independencia, procedimientos que la Comisión, en los artículos 31 y 32, hizo extensivos a los Estados sucesores formados por una unificación de Estados.

2) En el presente período de sesiones, la Comisión llegó a la conclusión de que no había ningún motivo válido para esta diferencia de trato entre dos clases de Estados sucesores, a saber, los Estados de reciente independencia y los Estados formados por una unificación de Estados, por una parte, y, por otra, los Estados sucesores en los casos de separación de partes de un Estado. Preparó, por lo tanto, dos nuevos artículos, 35 y 36. El *artículo 35* adapta las disposiciones del artículo 17 al caso de un Estado sucesor previsto en el párrafo 1 del artículo 33, es decir, un Estado sucesor que resulte de la separación de parte de un Estado. De modo análogo, el *artículo 36* adapta las disposiciones del artículo 18 al caso de ese Estado sucesor.

Artículo 37 [524]. — *Notificaciones*

1. Una notificación con arreglo a los artículos 30, 31 ó 35 deberá hacerse por escrito.

2. Si la notificación no está firmada por el jefe del Estado, el jefe del gobierno o el ministro de relaciones exteriores, el representante del Estado que la comunique podrá ser invitado a presentar sus plenos poderes.

3. A menos que el tratado disponga otra cosa, la notificación:

***a)* será transmitida por el Estado sucesor al depositario o, si no hay depositario, a las partes o los Estados contratantes;**

***b)* se entenderá hecha por el Estado sucesor en la fecha en que la reciba el depositario o, si no hay depositario, en la fecha en que la reciban todas las partes o, según el caso, todos los Estados contratantes.**

4. El párrafo 3 no afectará a ninguna obligación que pueda tener el depositario, con arreglo al tratado o por otro motivo, de informar a las partes o los Estados contratantes de la notificación o de toda comunicación que el Estado sucesor haga en relación con ella.

5. Sin perjuicio de las disposiciones del tratado, sólo se entenderá que tal notificación o comunicación ha sido recibida por el Estado al que estaba destinada cuando éste haya recibido del depositario la información correspondiente.

Comentario

1) Para fines que en cierto modo son comparables con aquellos por los cuales un Estado de reciente independencia puede hacer una *notificación de sucesión* de conformidad con los artículos de la parte III del proyecto, en ciertos artículos de la parte IV se prevé la posibilidad de que el Estado sucesor haga una *notificación*. Se trata de los artículos 30, 31 y 35. Ahora bien, en tales artículos se ha utilizado el término « notificación » para distinguir claramente el caso de los Estados de reciente independencia, previsto en la parte III, del caso de otros Estados sucesores, que corresponde a la parte IV. La Comisión estimó, no obstante, que sería acertado adaptar las disposiciones del artículo 21 respecto de las notificaciones que se efectúen de conformidad con los artículos de la parte IV.

2) Por consiguiente, los *párrafos 1 y 2* disponen que una notificación con arreglo a los artículos 30, 31 ó 35 deberá hacerse por escrito y que, si no está firmada por el jefe del Estado, el jefe del gobierno o el ministro de relaciones exteriores, el representante del Estado que la comunique podrá ser invitado a presentar sus plenos poderes.

3) El *apartado* a *del párrafo 3* del artículo, al igual que el apartado *a* del artículo 78 de la Convención de Viena, establece que, a menos que el tratado disponga otra cosa, la notificación será transmitida por el Estado sucesor al depositario o, si no hay depositario, a las partes o los Estados contratantes.

4) El *apartado* b *del párrafo 3* de este artículo establece que, a menos que el tratado disponga otra cosa, la notificación *se entenderá hecha* por el Estado sucesor en la fecha en que la *reciba* el *depositario* o, si no hay depositario, en la fecha en que la *reciban todas* las *partes* o, según el caso, *todos* los *Estados contratantes*. Por consiguiente, si hay un depositario, por analogía con los apartados *b* y *c* del artículo 16 de la Convención de Viena, la notificación del Estado sucesor se entenderá hecha en la fecha en que la reciba el depositario y es a partir de tal fecha que se establece la relación jurídica entre el Estado sucesor

[523] Nuevo artículo.

[524] Nuevo artículo.

que notifica y cualquier otra parte o Estado contratante. Si no hay depositario, por analogía con el apartado *c* del artículo 16 y el apartado *b* del artículo 78 de la Convención de Viena, la notificación se entenderá hecha en la fecha en que la reciban todas las partes o, según el caso, todos los Estados contratantes y a partir de esa fecha es cuando se establece la relación jurídica entre el Estado sucesor que notifica y cualquier otra parte o cualquier otro Estado contratante.

5) El *párrafo 4* del artículo establece seguidamente que la norma del párrafo 3 no afectará a ninguna obligación que pueda tener el depositario, con arreglo al tratado o por otro motivo [525], de informar a las partes o los Estados contratantes de la notificación o de toda comunicación que el Estado sucesor haga en relación con ella.

6) El *párrafo 5* del presente artículo dispone que, sin perjuicio de las disposiciones del tratado, sólo se entenderá que la notificación o cualquier otra comunicación en relación con ella *han sido recibidas* por el Estado al que estaban destinadas cuando éste haya recibido del depositario la información correspondiente. El párrafo 5 trata de la transmisión de información por el depositario y no afecta a la aplicación de las disposiciones del párrafo 3 para determinar la fecha de la notificación.

Parte V

DISPOSICIONES DIVERSAS

Artículo 38 [526]. — *Casos de responsabilidad de un Estado o de ruptura de hostilidades*

Las disposiciones de los presentes artículos no prejuzgarán ninguna cuestión que con relación a los efectos de una sucesión de Estados respecto de un tratado pueda surgir como consecuencia de la responsabilidad internacional de un Estado o de la ruptura de hostilidades entre Estados.

Artículo 39 [527]. — *Casos de ocupación militar*

Las disposiciones de los presentes artículos no prejuzgarán ninguna cuestión que con relación a un tratado pueda surgir como consecuencia de la ocupación militar de un territorio.

Comentario

1) Las disposiciones de los artículos 38 y 39 formaban en el proyecto de 1972 un solo artículo, el artículo 31, en virtud del cual se excluían del ámbito del proyecto tres materias específicas, a saber, toda « cuestión que con relación a un tratado pueda surgir como consecuencia de la ocupación militar de un territorio, de la responsabilidad internacional de un Estado o de la ruptura de hostilidades entre Estados ». Ahora bien, las razones por las que se excluyó la primera materia —las cuestiones que surjan como consecuencia de la ocupación militar de un territorio— eran diferentes de las que motivaron la exclusión de las otras dos.

2) La ocupación militar de un territorio no constituye una sucesión de Estados. Si bien puede tener repercusiones en la aplicación del derecho de los tratados, no afecta al derecho sobre sucesión de Estados. Puede, sin embargo, suscitar problemas análogos a los de una sucesión de Estados y, por lo tanto, dar lugar a equívocos sobre su verdadera naturaleza en relación con tal sucesión. Para evitar esa posibilidad, la Comisión estimó conveniente excluir expresamente del ámbito del proyecto las cuestiones que puedan surgir como consecuencia de la ocupación militar de un territorio. Por otra parte, excluyó las otras dos materias a las que hacía referencia el artículo 31 del proyecto de 1972 —las cuestiones que surjan como consecuencia de la responsabilidad internacional de un Estado o de la ruptura de hostilidades— pero por otras razones.

3) Las cuestiones que surjan como consecuencia de la responsabilidad internacional de un Estado quedan también excluidas del ámbito de la Convención de Viena en virtud de su artículo 73. La Comisión, al proponer tal exclusión en su informe definitivo sobre el derecho de los tratados, explicó en su comentario relativo al artículo pertinente [528] las razones en que se fundaba. Consideró que convenía formular una reserva expresa acerca de las consecuencias que la responsabilidad internacional de un Estado podía tener sobre la aplicación del proyecto de artículos con objeto de impedir toda interpretación errónea en cuanto a la relación mutua entre el derecho de los tratados y las normas por las que se rigen esas cuestiones. Los principios de la responsabilidad de los Estados pueden repercutir en la aplicación de ciertas partes del derecho de los tratados cuando las relaciones internacionales son absolutamente normales. En consecuencia, la Comisión decidió que, tanto desde el punto de vista lógico como desde el de la integridad del proyecto de artículos, convenía incluir una reserva general sobre los casos de responsabilidad de los Estados. La Comisión subrayó además la necesidad de formular la reserva en términos absolutamente generales para que no pareciera prejuzgar ninguna de las cuestiones de principio que pudiesen plantearse en relación con el problema de la responsabilidad de los Estados, de cuya codificación ya se ocupaba la Comisión. Las mismas consideraciones y la posibilidad de que las normas relativas a la responsabilidad de los Estados afecten a la aplicación del derecho de sucesión de Estados, aconsejaban, a juicio de la Comisión, incluir en el texto del artículo una reserva general relativa a las cuestiones que surjan como consecuencia de la responsabilidad internacional de un Estado.

4) Las cuestiones que se plantean como consecuencia de la ruptura de hostilidades quedan también excluidas de la Convención de Viena en virtud del artículo 73. Esta exclusión fue incluida en el artículo 73 no por la Comisión de Derecho Internacional, sino por la propia Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. La Comisión había adoptado el punto de vista de que la

[525] Por ejemplo, en virtud del artículo 77 de la Convención de Viena.

[526] Artículo 31 del proyecto de 1972.

[527] *Idem.*

[528] Artículo 69. Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, Documentos de la Conferencia (op. cit.)*, págs. 92 y 93.

ruptura de hostilidades debía considerarse como una situación enteramente anormal y que las normas que habían de regir sus consecuencias jurídicas no podían considerarse como parte integrante del régimen general de derecho internacional aplicable a las relaciones normales entre los Estados. Sin disentir de esa opinión general, la Conferencia decidió que de todas formas convenía incluir una reserva general sobre la ruptura de hostilidades. Desde luego, había un motivo especial para incluir esa reserva en la Convención de Viena, pues en el párrafo 2 del artículo 42 de la Convención se dispone expresamente que la terminación de un tratado o la suspensión de su aplicación « no podrán tener lugar sino como resultado de la aplicación de las disposiciones del tratado o de la presente Convención ». Aun así, la Comisión ha considerado que, en interés de la uniformidad y dadas las repercusiones que la ruptura de hostilidades puede tener en casos de sucesión, convenía reproducir la reserva en el actual proyecto de artículos.

5) En el actual período de sesiones, la Comisión llegó a la conclusión de que las diferencias entre las razones que motivaban la exclusión del ámbito del proyecto de las tres cuestiones mencionadas en el texto del artículo 31 del proyecto de 1972 debían quedar reflejadas tanto en el modo de ordenar las disposiciones relativas a tal exclusión como en la formulación de ellas. En cuanto a la ordenación, la Comisión dividió el texto en dos artículos. El primero —*artículo 38*— dispone la exclusión de las cuestiones que surjan como consecuencia de la responsabilidad internacional de un Estado o de la ruptura de hostilidades entre Estados. El segundo —*artículo 39*— excluye las cuestiones que surjan como consecuencia de la ocupación militar de un territorio. En cuanto a la formulación, la versión inglesa del artículo 38, siguiendo la forma corriente en los textos legales, establece que las disposiciones de los presentes artículos « *shall** not prejudge » ninguna de las cuestiones mencionadas en dicho artículo, mientras que el artículo 39, que para evitar toda duda enuncia una afirmación, establece que esas disposiciones « *do** not prejudge » tales cuestiones. Además, la fórmula del artículo 38, « ninguna cuestión que *con relación a los efectos de una sucesión de Estados respecto de un tratado** », se ha sustituido en el artículo 39 por « ninguna cuestión que *con relación a un tratado** », porque la ocupación militar de un territorio no ha de confundirse con una sucesión de Estados. Por consiguiente, no cabe hablar en el caso de una ocupación militar de los *efectos* de una sucesión de Estados.

Capítulo III

RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

A. — Introducción

1. Reseña histórica de los trabajos de la Comisión

86. En su primer período de sesiones, celebrado en 1949, la Comisión de Derecho Internacional incluyó la cuestión de la responsabilidad de los Estados en la lista de 14 materias de derecho internacional seleccionadas para la codificación. En 1955, después de haber aprobado la Asamblea General la resolución 799 (VIII), de 7 de diciembre de 1953, la Comisión nombró Relator Especial para el tema al Sr. F. V. García Amador. De 1956 a 1961, el Sr. García Amador presentó sucesivamente a la Comisión seis informes sobre la responsabilidad de los Estados. La Comisión, ocupada durante esos años en la codificación de otras ramas del derecho internacional, tales como el procedimiento arbitral y las relaciones e inmunidades diplomáticas y consulares, no pudo emprender la codificación del tema de la responsabilidad de los Estados, aunque en varias ocasiones, especialmente en 1956, 1957, 1959 y 1960, abordó de manera general la cuestión [529].

87. En 1960 se planteó en la Sexta Comisión de la Asamblea General, por primera vez desde 1953, la cuestión de la codificación de la responsabilidad de los Estados. En 1961 y 1962 fue examinada por la Sexta Comisión y por la Comisión de Derecho Internacional al discutir su futuro programa de trabajo en materia de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional. En esos debates se manifestó cierta discrepancia de opiniones en cuanto a la manera de enfocar la cuestión y en particular acerca de si la Comisión debía empezar por codificar las normas sobre responsabilidad de los Estados como tema general y autónomo o si había de abordar determinados aspectos del derecho de gentes, como la condición de los extranjeros, con el propósito de codificar al mismo tiempo, dentro de ese marco, las normas cuya violación entrañara responsabilidad internacional y las normas de la responsabilidad propiamente dicha. Finalmente, se reconoció, tanto en la Asamblea General como en la Comisión de Derecho Internacional, que no se trataba simplemente de proseguir los trabajos ya iniciados sino de volver a estudiar *ex novo* la materia, que la responsabilidad de los Estados debía figurar entre los temas prioritarios y que se habían de adoptar medidas para acelerar la labor relativa a su codificación. Como el Sr. García Amador ya no formaba parte de la Comisión, ésta estimó en 1962 que era necesario realizar ciertos trabajos preparatorios antes de designar un nuevo Relator Especial y confió tal tarea a la Subcomisión para la responsabilidad de los Estados, integrada por diez miembros [530].

88. La labor de la Subcomisión para la responsabilidad de los Estados fue examinada por la Comisión de Derecho Internacional en su 15.º período de sesiones (1963),

[529] Para una reseña histórica detallada de la cuestión hasta 1969, véase *Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 240, documento A/7610/Rev.1, cap. IV.

[530] El Sr. Ago (Presidente) y los Sres. Briggs, Gros, Jiménez de Aréchaga, Lachs, de Luna, Paredes, Tsuruoka, Tunkin y Yasseen.

en la 686.ª sesión, sobre la base del informe presentado por el Sr. Roberto Ago, Presidente de la Subcomisión [531]. Todos los miembros de la Comisión que participaron en el debate se manifestaron de acuerdo con las conclusiones generales formuladas por la Subcomisión, a saber: *a*) que, a los efectos de la codificación del tema, debería concederse prioridad a la definición de las normas generales que rigen la responsabilidad de los Estados; *b*) que no había que olvidar la experiencia y la documentación reunidas en determinados sectores concretos y especialmente en el de la responsabilidad por daños a las personas y a los bienes de los extranjeros, y *c*) que había que seguir atentamente las repercusiones eventuales que la evolución reciente del derecho internacional pudiera tener sobre la responsabilidad de los Estados. Los miembros de la Comisión se manifestaron también de acuerdo con el programa de trabajo propuesto por la Subcomisión. Tras aprobar por unanimidad el informe de la Subcomisión, la Comisión, en el mismo período de sesiones, designó al Sr. Roberto Ago Relator Especial del tema de la responsabilidad de los Estados. También se convino en que la Secretaría prepararía algunos documentos de trabajo sobre el tema [532].

89. Habiendo decidido no iniciar el examen de fondo de la cuestión de la responsabilidad de los Estados hasta haber completado el estudio del derecho de los tratados y de las misiones especiales, la Comisión no pudo empezar dicho examen hasta 1969. Anteriormente, en 1967, la Comisión, tal como había quedado constituida después de modificarse su composición, había examinado una nota sobre la responsabilidad de los Estados presentada por el Relator Especial [533], y había confirmado las instrucciones que le diera en 1963 [534].

90. En 1969, en el 21.º período de sesiones de la Comisión, el Relator Especial presentó su primer informe sobre la responsabilidad internacional de los Estados [535]. En ese informe se reseñaba la obra realizada hasta entonces en la codificación del tema y se reproducían, en sus anexos, los textos más importantes, individuales y colectivos, oficiales y no oficiales, preparados en trabajos anteriores de codificación [536].

91. Como señaló el Relator Especial al presentar su informe a la Comisión [537], el objeto esencial de éste era suministrar una síntesis de los trabajos anteriores para que, de la experiencia recogida, pudiera sacar indicaciones útiles a los fines de sus trabajos futuros, sobre todo con objeto de eludir en lo sucesivo los obstáculos que habían impedido en ocasiones anteriores realizar una codificación de ese capítulo esencial del derecho internacional.

92. Tras ese análisis, el Relator Especial recordaba las ideas que habían servido de guía a la Comisión de Derecho Internacional cuando después de constatar que sus esfuerzos anteriores habían llegado a un punto muerto, había decidido emprender de nuevo con un enfoque distinto el estudio de la cuestión de la responsabilidad; resumía en particular las conclusiones de metodología a que habían llegado la Subcomisión para la responsabilidad de los Estados, creada en 1962, y luego la propia Comisión en sus períodos de sesiones 15.º (1963) y 19.º (1967), conclusiones a base de las cuales se había propuesto dar un nuevo impulso a la labor de codificación sobre el tema con miras a lograr resultados positivos, conforme a las recomendaciones formuladas por la Asamblea General en sus resoluciones 1765 (XVII), 1902 (XVIII), 2045 (XX), 2167 (XXI), 2272 (XXII) y 2400 (XXIII).

93. La Comisión examinó detenidamente el primer informe del Relator Especial en sus sesiones 1011.ª a 1013.ª y 1036.ª [538]. El debate permitió comprobar que había gran unanimidad de pareceres en el seno de la Comisión en cuanto a la manera más apropiada de proseguir el trabajo sobre la responsabilidad de los Estados y en cuanto a los criterios que debían informar la elaboración de las diferentes partes del proyecto de artículos que la Comisión se proponía preparar. Las conclusiones de la Comisión al respecto se enunciaban seguidamente en su informe sobre la labor realizada en el 21.º período de sesiones [539].

94. Las conclusiones a que había llegado así la Comisión en su 21.º período de sesiones fueron acogidas favorablemente por la Asamblea General en su vigésimo cuarto período de sesiones [540]. El plan de conjunto para el estudio del tema, las etapas sucesivas previstas para su ejecución y los criterios que debían seguirse en las distintas partes del proyecto, tales como habían sido determinados en la Comisión, contaron con la aprobación general de los miembros de la Sexta Comisión. A la vista del informe de ésta, la Asamblea General, en su resolución 2501 (XXXIV), de 12 de noviembre de 1969, en la que recordaba también su anterior resolución 2400 (XXIII), recomendó a la Comisión que continuara su labor sobre la responsabilidad de los Estados.

---

[531] *Anuario ... 1963*, vol. II, pág. 265, documento A/5509, anexo I. Las actas resumidas de las sesiones segunda a quinta de la Subcomisión, así como los memorandos presentados por sus miembros, figuran en *ibid.*, págs. 267 y 277, documento A/5509, anexo I, apéndices I y II.

[532] En 1964, atendiendo a lo solicitado por la Comisión, la Secretaría preparó y distribuyó un documento de trabajo que contenía un resumen de los debates de varios órganos de las Naciones Unidas y de las decisiones adoptadas en ellos (*Anuario ... 1964*, vol. II, pág. 121, documento A/CN.4/165) y un repertorio de las decisiones de tribunales internacionales en materia de responsabilidad de los Estados (*ibid.*, pág. 129, documento A/CN.4/169). En relación con cada uno de esos documentos, la Secretaría publicó en 1969 sendos suplementos para ponerlos al día (*Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 119, documento A/CN.4/209, e *ibid.*, pág. 105, documento A/CN.4/208).

[533] *Anuario ... 1967*, vol. II, pág. 339, documento A/CN.4/196. La nota fue examinada en las sesiones 934.ª y 935.ª de la Comisión (véase *Anuario ... 1967*, vol. I, págs. 239 a 242).

[534] Véase *Anuario ... 1967*, vol. II, pág. 383, documento A/6709/Rev.1 y Rev.1/Corr.2, párr. 42.

[535] *Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 130, documento A/CN.4/217 y Add.1.

[536] Se reproduce una lista de estos textos en el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 25.º período de sesiones (*Anuario ... 1973*, vol. II, documento A/9010/Rev.1, nota 14).

[537] *Anuario ... 1969*, vol. I, págs. 111 a 114, 1011.ª sesión, párrs. 2 a 19.

[538] *Ibid.*, págs. 111 a 126 y 254 a 260.

[539] *Anuario ... 1969*, vol. II, págs. 244 y 245, documento A/7610/Rev.1, párrs. 80 a 84.

[540] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión*, 1103.ª a 1111.ª y 1119.ª sesiones; e *ibid.*, *Anexos*, temas 86 y 94 *b* del programa, documento A/7746, párrs. 86 a 89.

95. Sobre la base de las directrices fijadas por la Comisión de Derecho Internacional y de las recomendaciones de la Asamblea General, el Relator Especial abordó sistemáticamente el examen de las múltiples y diversas cuestiones que planteaba el tema en su conjunto. Presentó a la Comisión, en su 22.º período de sesiones, celebrado en 1970, un segundo informe sobre la responsabilidad de los Estados titulado « Origen de la responsabilidad internacional » [541]. El informe contenía, en su introducción, un plan de trabajo detallado para la primera fase del estudio que había de realizarse en la materia, fase que debía girar en torno al examen de las condiciones subjetivas y objetivas de la existencia de un hecho internacionalmente ilícito. A la introducción seguía un primer capítulo dedicado a algunos principios generales básicos en toda la materia. El Relator Especial hizo la presentación de su segundo informe en las sesiones 1074.ª y 1075.ª de la Comisión [542]. Sometió al mismo tiempo un cuestionario en el que se relacionaban varias cuestiones acerca de las cuales deseaba saber el parecer de los miembros de la Comisión con miras a la prosecución de su trabajo [543].

96. En sus sesiones 1075.ª, 1076.ª, 1079.ª y 1080.ª, la Comisión sostuvo un debate general sobre el segundo informe presentado por el Relator Especial, con miras a efectuar un primer examen de conjunto, en la inteligencia de que volvería a estudiar con más detalle los diversos puntos en un período de sesiones ulterior [544]. En la 1081.ª sesión, el Relator Especial resumió las conclusiones esenciales sobre metodología, problemas de fondo y cuestiones de terminología que se desprendían del examen general efectuado por la Comisión [545]. Quedó entendido que el tercer informe del Relator Especial y los que le siguieran estarían dedicados al análisis detallado de las diferentes condiciones que deben reunirse para que pueda considerarse que un hecho internacionalmente ilícito ha sido cometido por un Estado y compromete su responsabilidad internacional [546].

97. En el vigésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión consideró aceptables en conjunto las conclusiones a que había llegado la Comisión en su período de sesiones de 1970 [547]. En su resolución 2634 (XXV), de 12 de noviembre de 1970, la Asamblea General recomendó a la Comisión que continuase sus trabajos sobre la responsabilidad de los Estados.

98. En el 23.º período de sesiones de la Comisión, celebrado en 1971, el Relator Especial presentó su tercer informe, titulado « El hecho internacionalmente ilícito del Estado como fuente de responsabilidad internacional » [548]. Ese tercer informe se iniciaba con una introducción en la que se precisaban las diferentes conclusiones a que había llegado la Comisión tras el examen del segundo informe. Seguía un capítulo I (Principios generales), dividido en cuatro secciones (artículos 1 a 4). El Relator Especial volvía a tratar en ellas las cuestiones objeto del capítulo I de su segundo informe, revisadas y completadas a la luz del debate celebrado en la Comisión en su 22.º período de sesiones, a saber, el principio según el cual todo hecho internacionalmente ilícito del Estado da lugar a su responsabilidad internacional, las condiciones de existencia de un hecho internacionalmente ilícito, los sujetos que pueden realizar hechos internacionalmente ilícitos y la no pertinencia del derecho interno para calificar un hecho de internacionalmente ilícito. El informe terminaba con las secciones 1 a 6 (artículos 5 a 9) del capítulo II del proyecto (El « hecho del Estado » según el derecho internacional), capítulo que había de comprender diez secciones en total, dedicadas al examen de las condiciones para atribuir al Estado, sujeto de derecho internacional, un hecho que pueda ser fuente de responsabilidad internacional. Las secciones 1 a 6, comprendidas en el tercer informe, presentaban consideraciones preliminares sobre la materia objeto del capítulo y trataban también los puntos siguientes: la atribución al Estado de los hechos de sus propios órganos; la no pertinencia de la posición del órgano en la distribución de poderes y en la jerarquía interna del Estado; la atribución al Estado de hechos de órganos de instituciones públicas distintas; la atribución al Estado de hechos de particulares que ejerzan efectivamente funciones públicas o que actúen efectivamente por cuenta del Estado, y la atribución al Estado de los hechos de órganos puestos a su disposición por otro Estado o por una organización internacional.

99. En su cuarto informe, presentado en 1972 a la Comisión en su 24.º período de sesiones [549], el Relator Especial prosiguió y completó el examen de las condiciones que habían de cumplirse para atribuir al Estado, sujeto de derecho internacional, un hecho que pudiera ser fuente de responsabilidad internacional. Ese informe comprendía las secciones 7 a 10 (artículos 10 a 13) del capítulo II del proyecto (El « hecho del Estado » según el derecho internacional). Tales secciones versaban sobre los problemas relativos a la atribución al Estado de las acciones u omisiones de órganos que actuaran *ultra vires* o contrariamente a las disposiciones concernientes a su actividad, los problemas planteados en ese mismo contexto en relación con el comportamiento de simples particulares que actuaran como tales, el comportamiento de órganos de otros sujetos de derecho internacional, y el comportamiento de los órganos de un movimiento insurreccional cuyas estructuras se convierten luego, total o parcialmente, en estructuras de un Estado.

100. Ocupada en la preparación de proyectos de artículos sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales, sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y sobre la prevención y el castigo de los delitos contra los agentes diplomáticos y otras personas internacionalmente protegidas, la

[541] *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 189, documento A/CN.4/233.

[542] *Ibid.*, vol. I, págs. 176 a 180 y 182 a 188.

[543] *Ibid.*, págs. 176 y 177.

[544] *Ibid.*, págs. 182 a 194 y 211 a 224.

[545] *Ibid.*, págs. 224 a 229.

[546] *Anuario ... 1970*, vol. II, págs. 332 a 334, documento A/8010/Rev.1, párrs. 70 a 83.

[547] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Anexos*, tema 84 del programa, documento A/8147, párrs. 98 a 107.

[548] *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 212, documento A/CN.4/246 y Add.1 a 3. En el mismo período de sesiones, el Relator Especial presentó una segunda adición a su primer informe (*ibid.*, pág. 205, documento A/CN.4/217/Add. 2).

[549] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 75, documento A/CN.4/264 y Add.1.

Comisión no pudo, por falta de tiempo, examinar el tema de la responsabilidad de los Estados en sus períodos de sesiones 23.º (1971) y 24.º (1972). No obstante, la Comisión consignó en sus informes sobre esos períodos de sesiones un resumen de la situación del estudio sobre la responsabilidad de los Estados emprendido por el Relator Especial [550].

101. En el vigésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General (1971), la Sexta Comisión estimó que los trabajos del Relator Especial representaban una contribución importante y acelerarían la elaboración por la Comisión de un proyecto de artículos sobre el tema [551]. En su resolución 2780 (XXVI), de 3 de diciembre de 1971, la Asamblea General recomendó a la Comisión que prosiguiese su labor sobre la responsabilidad de los Estados, con miras a lograr un progreso apreciable en la preparación del proyecto de artículos sobre el tema. En el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General (1972) algunos representantes opinaron en la Sexta Comisión que la Comisión de Derecho Internacional debía conceder la máxima prioridad al estudio de la responsabilidad de los Estados [552] y la Asamblea, en su resolución 2926 (XXVII), de 28 de noviembre de 1972, recomendó a la Comisión que preparara un primer proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados.

102. En 1973, en su 25.º período de sesiones, la Comisión inició la preparación de un proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, de conformidad con las recomendaciones de la Asamblea General. Habiendo examinado en sus sesiones 1202.ª a 1213.ª y 1215.ª el capítulo I, así como las secciones 1 a 3 del capítulo II del tercer informe del Relator Especial, la Comisión, en sus sesiones 1225.ª y 1226.ª, aprobó en primera lectura el texto propuesto por el Comité de Redacción para los artículos 1 a 6 del proyecto, es decir, los artículos del capítulo I (Principios generales) del proyecto (artículos 1 a 4), así como los dos primeros artículos (artículos 5 y 6) del capítulo II (El « hecho del Estado » según el derecho internacional). El texto de estos artículos y de los comentarios relativos a ellos se reprodujo en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 25.º período de sesiones [553].

103. La limitación del alcance del presente proyecto de artículos a la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, la distinción hecha entre las normas « primarias » y « secundarias » y el método inductivo seguido por el Relator Especial y por la Comisión de Derecho Internacional en la preparación del proyecto fueron aprobados por la mayor parte de los representantes que intervinieron en el debate que se desarrolló en la Sexta Comisión durante el vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General [554]. En conjunto, las disposiciones del proyecto aprobadas por la Comisión en 1973 fueron también objeto de comentarios favorables. La Asamblea General, en los apartados *b* y *c* del párrafo 3 de su resolución 3071 (XXVIII) de 30 de noviembre de 1973, recomendó a la Comisión que prosiguiera en su 26.º período de sesiones su labor sobre la responsabilidad de los Estados asignándole carácter prioritario y teniendo en cuenta las opiniones y consideraciones mencionadas en sus resoluciones 1765 (XVII), 1902 (XVIII), 2400 (XXIII) y 2926 (XXVII), con miras a la preparación de un primer proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. La Asamblea General recomendó también a la Comisión que emprendiera en un momento apropiado un estudio separado sobre el tema de la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de la realización de otras actividades [555].

104. En su actual período de sesiones, la Comisión ha proseguido el estudio del capítulo II (El « hecho del Estado » según el derecho internacional) del proyecto, es decir, de las disposiciones relativas a las condiciones para la atribución al Estado, sujeto de derecho internacional, de un hecho que pueda ser fuente de responsabilidad internacional. Durante sus sesiones 1251.ª a 1253.ª y 1255.ª a 1263.ª, la Comisión examinó las secciones 4 a 6 del capítulo II del tercer informe del Relator Especial y remitió al Comité de Redacción los artículos propuestos en esas secciones. En su 1278.ª sesión, la Comisión examinó el texto de los artículos 7 a 9 propuestos por el Comité de Redacción y aprobó en primera lectura el texto de esos artículos.

105. Así quedó terminado el examen del tercer informe del Relator Especial. En su próximo período de sesiones, la Comisión proseguirá el estudio del tema desde el punto en que se detuvo en el actual período de sesiones. Examinará, pues, en primer lugar, sobre la base de las secciones pertinentes contenidas en el cuarto informe del Relator Especial, las cuestiones aún no examinadas que corresponden al capítulo II del proyecto. A continuación, la Comisión emprenderá el estudio del elemento objetivo del hecho internacionalmente ilícito, es decir, el capítulo III (La violación de una obligación internacional) del proyecto, capítulo a cuya elaboración está dedicado actualmente el Relator Especial.

106. El texto de todos los artículos del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados aprobados por la Comisión hasta el momento presente, así como el texto de los artículos 7 a 9 y de los comentarios relativos a ellos aprobados en el curso del actual período de sesiones, se reproduce en el presente documento para información de la Asamblea General [556].

---

[550] *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 372, documento A/8410/Rev.1, cap. III, secc. C, y *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 353, documento A/8710/Rev.1, cap. IV, secc. B.

[551] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Anexos*, tema 88 del programa, documento A/8537, párrs. 137 y 138.

[552] *Ibid., vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 85 del programa, documento A/8892, párr. 195.

[553] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 176, documento A/9010/Rev.1, cap. II, secc. B. El texto del proyecto de artículos se reproduce también en la parte 1 de la sección B *infra*.

[554] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Anexos*, tema 89 del programa, documento A/9334, párrs. 25 a 28.

[555] Por lo que se refiere a las medidas adoptadas por la Comisión en cumplimiento de esta última recomendación de la Asamblea General, véase párr. 163 *infra*.

[556] Véase la sección B *infra*.

2. Observaciones de carácter general sobre el proyecto de artículos [557]

a) *Forma del proyecto*

107. La cuestión de la forma definitiva que ha de revestir la codificación de la responsabilidad de los Estados habrá evidentemente de resolverse en una fase ulterior, cuando la Comisión haya finalizado el proyecto. La Comisión formulará a la sazón, conforme a lo dispuesto en su Estatuto, la recomendación que estime pertinente. Sin prejuzgar tal recomendación, la Comisión ha decidido dar a su estudio sobre la responsabilidad de los Estados la forma de un *proyecto de artículos* según lo recomendado expresamente por la Asamblea General en sus resoluciones 2780 (XXVI), 2926 (XXVII) y 3071 (XXVIII). A la Comisión le parece también que la redacción de un proyecto de artículos constituye el método más eficaz para puntualizar y desarrollar las normas de derecho internacional relativas a la responsabilidad de los Estados. El proyecto de artículos en preparación se está redactando en una forma que permitirá utilizarlo como base para la celebración de una convención si se adopta una decisión en tal sentido.

b) *Alcance del proyecto*

108. Al igual que en otros temas cuya codificación ha acometido anteriormente, la Comisión se propone limitar de momento su estudio en materia de responsabilidad internacional a las cuestiones de la *responsabilidad de los Estados*. Con ello, la Comisión no desea restar importancia al estudio de las cuestiones relativas a la responsabilidad de los sujetos de derecho internacional distintos de los Estados, pero la necesidad primordial de claridad en el examen emprendido y el carácter orgánico de su proyecto le obligan, evidentemente, a diferir el estudio de esas otras cuestiones.

109. El proyecto de artículos en estudio se refiere únicamente a la responsabilidad de los Estados por *hechos internacionalmente ilícitos*. La Comisión reconoce por entero la importancia que, junto a las cuestiones relativas a la responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos, revisten las que conciernen a la obligación de reparar las consecuencias perjudiciales que puede tener la realización de determinadas actividades lícitas, especialmente de las que, por su naturaleza, dan lugar a ciertos riesgos. La Comisión opina, sin embargo, que esta segunda categoría de problemas no puede tratarse juntamente con la primera. En vista del fundamento completamente distinto de la llamada responsabilidad por riesgos y de la naturaleza diferente de las normas que la prevén, y habida cuenta de su contenido y de las formas que puede adoptar, un examen conjunto de ambas cuestiones no podría sino hacer más difícil la comprensión de una y otra. El hecho de verse obligado a asumir los posibles riesgos del ejercicio de una actividad de por sí legítima y el hecho de tener que afrontar las consecuencias, no limitadas necesariamente a una reparación, que entraña la violación de una obligación jurídica no son situaciones comparables. Sólo la pobreza relativa del lenguaje jurídico hace que se utilice habitualmente la misma expresión para designar una y otra. A la luz de estas consideraciones y a fin de evitar todo equívoco, la Comisión, sin prejuzgar la cuestión del título definitivo del proyecto, que será examinada ulteriormente, desea subrayar que, como ya precisó la expresión « responsabilidad de los Estados », que figura en el título del proyecto de artículos, debe entenderse sólo en el sentido de « responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos » [558].

110. Claro está que el hecho de limitar el presente proyecto de artículos a la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos no impide que la Comisión estudie por separado, en el momento oportuno, el tema de la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de la realización de ciertas actividades no prohibidas por el derecho internacional, como ha recomendado la Asamblea General en el apartado *c* del párrafo 3 de la parte dispositiva de su resolución 3071 (XXVIII). Se trata de no englobar en un solo y mismo proyecto dos materias que, pese a determinados aspectos y características comunes, siguen siendo claramente distintas. Atendiendo a estas consideraciones, la Comisión ha estimado especialmente necesario adoptar en la definición del principio enunciado en el artículo 1 del presente proyecto una fórmula que, al mismo tiempo que indica que el hecho internacionalmente ilícito es fuente de responsabilidad internacional, no se presta a una interpretación que pueda excluir automáticamente la existencia de otras fuentes posibles de « responsabilidad ».

111. La responsabilidad internacional reviste aspectos muy diferentes de las demás materias que han sido hasta la fecha objeto de la obra de codificación de la Comisión. Esta se ha dedicado normalmente, en sus proyectos anteriores, a definir normas de derecho internacional que, en uno u otro sector de las relaciones interestatales, imponen a los Estados determinadas obligaciones y que, en cierto sentido, pueden calificarse de « primarias ». Al abordar el tema de la responsabilidad, la Comisión emprende, por el contrario, la definición de otras normas que, por contraposición a aquéllas, pueden calificarse de « secundarias » por cuanto su objeto es determinar las consecuencias jurídicas de un incumplimiento de las obligaciones establecidas en las normas « primarias ». Al preparar el presente proyecto de artículos, la Comisión se propone, pues, concentrar su estudio en la determinación de las *normas que rigen la responsabilidad*, manteniendo una distinción rigurosa entre esta tarea y la que consiste en definir las normas que atribuyen a los Estados obligaciones cuya violación puede ser causa de responsabilidad. La Comisión ha estimado que esta distinción rigurosa es indispensable para poder centrar la cuestión de la responsabilidad internacional y considerarla en su integridad.

[557] Las consideraciones de carácter general que seguidamente se exponen se basan especialmente en las conclusiones y decisiones adoptadas por la Comisión en 1963, al examinar el informe de la Subcomisión para la responsabilidad de los Estados, y en 1969, 1970 y 1973, cuando estudió los informes primero, segundo y tercero del Sr. Ago, Relator Especial. Tales consideraciones sirven de marco a los trabajos en curso para la preparación del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados.

[558] Véase *Anuario ... 1973*, vol. II, documento A/9010/Rev.1, párr. 38.

112. La necesidad de tomar en consideración el contenido, la naturaleza y el alcance de las obligaciones que imponen al Estado las normas « primarias » del derecho internacional y de distinguir sobre estas bases entre diferentes categorías de obligaciones internacionales resultará ciertamente indispensable cuando se trate de estudiar el elemento objetivo del hecho internacionalmente ilícito. Si se quiere disponer de un criterio para apreciar la gravedad de un hecho internacionalemente ilícito y para determinar las consecuencias que deben atribuirse a ese hecho, sin duda alguna hay que tomar en consideración la importancia de muy distinto orden que tendrá para la comunidad internacional la observancia de ciertas obligaciones —por ejemplo las que conciernen al mantenimiento de la paz— en comparación con la que se atribuya a la observancia de otras obligaciones, y ello precisamente a causa del contenido de las primeras. Hay que tener en cuenta asimismo la distinción que debe hacerse entre unas obligaciones y otras atendiendo a las finalidades que persiguen y el resultado que con ellas se trata de lograr para poder determinar en cada caso si se trata o no de una violación de una obligación internacional y determinar, cuando proceda, en qué momento se ha producido el hecho internacionalmente ilícito. Estos diferentes aspectos se pondrán de relieve en el momento oportuno. No por ello debe perderse de vista, sin embargo, el hecho esencial de que una cosa es definir una norma y el contenido de la obligación que impone y otra determinar si se ha violado esa obligación y cuáles deben ser las consecuencias de tal violación. Unicamente este segundo aspecto forma parte de la esfera propiamente dicha de la responsabilidad; fomentar la confusión a este respecto equivaldría a levantar un obstáculo que podría frustrar una vez más la esperanza de conseguir una codificación de la materia. La experiencia del pasado lo demuestra.

113. En el presente proyecto de artículos, la Comisión se propone codificar las normas que rigen *en general* la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos y no solamente en relación con determinados sectores especiales, tal como el de la responsabilidad por daños causados a la persona o los bienes de los extranjeros. La responsabilidad internacional del Estado es una situación que se produce no sólo por la violación de determinadas obligaciones internacionales, sino también por la infracción de *toda* obligación internacional, tanto si ha sido establecida por las normas que regulan una materia concreta como por las que rigen otra. El proyecto de artículos versa, pues, sobre las *normas generales de la responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, es decir, sobre las normas que regulan el conjunto de las nuevas relaciones jurídicas a que puede dar lugar un hecho internacionalmente ilícito de un Estado, cualquiera que sea el sector particular a que corresponda la norma violada por ese hecho.

c) *Estructura del proyecto*

114. En líneas generales, y sin perjuicio de ulteriores decisiones de la Comisión en la materia, la estructura del proyecto de artículos contemplado responde al plan de estudio de la responsabilidad internacional de los Estados adoptado por la Comisión en períodos de sesiones anteriores sobre la base de las propuestas formuladas por el Relator Especial. La elaboración del proyecto comprenderá por tanto dos fases principales distintas. Cabe decir, *grosso modo*, que la primera se refiere al origen de la responsabilidad internacional y la segunda al contenido de esa responsabilidad. Más exactamente, se trata, en primer lugar, de determinar sobre la base de qué datos y en qué circunstancias puede atribuirse a un Estado la existencia de un hecho internacionalmente ilícito, que en cuanto tal es fuente de responsabilidad internacional. En segundo lugar, se trata de determinar las consecuencias que el derecho internacional atribuye, en las diferentes hipótesis, a un hecho internacionalmente ilícito, a fin de llegar, sobre esta base, a una definición del contenido, las formas y los grados de la responsabilidad internacional. Una vez cumplida esta doble tarea esencial, la Comisión podría eventualmente decidir sobre la conveniencia de agregar al proyecto una tercera parte, en la que se examinarían los problemas que supone « hacer efectiva » esa responsabilidad internacional del Estado así como las cuestiones atinentes a la solución de las controversias suscitadas por la aplicación de las normas relativas a la responsabilidad.

115. En este cuadro general, la primera tarea que debe realizarse con miras a la elaboración del proyecto de artículos destinado a regular la materia de la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos consiste en formular los principios generales básicos. Una vez establecidos esos principios, hay que tratar el conjunto de las cuestiones que se plantean en relación con el elemento subjetivo del hecho internacionalmente ilícito, es decir, en lo que concierne a la posibilidad de atribuir un comportamiento determinado (acción u omisión) al Estado en cuanto sujeto de derecho internacional, y de considerar así ese comportamiento como un hecho del Estado en derecho internacional. Seguidamente hay que resolver las cuestiones que se plantean en relación con el elemento objetivo del hecho internacionalmente ilícito; en otras palabras, hay que determinar las circunstancias en que debe considerarse que el comportamineto atribuido al Estado constituye una infracción de una obligación jurídica internacional. De este modo podrán reunirse las condiciones necesarias para que un hecho del Estado pueda ser calificado de hecho internacionalmente ilícito que da lugar, como tal, a una responsabilidad del Estado en el plano interestatal. A continuación se estudiarán las cuestiones que suscita la posible participación de varios Estados en una misma situación ilícita, o bien la responsabilidad en que puede incurrir en ocasiones un Estado a consecuencia de un hecho internacionalmente ilícito de otro Estado. Después vendrá también el análisis de las diferentes circunstancias cuya presencia puede eventualmente excluir la ilicitud del comportamiento atribuido al Estado. Una vez hecho todo esto, se podrá pasar a la segunda fase de los trabajos: la referente al contenido, las formas y los grados de la responsabilidad internacional.

116. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, el *capítulo I* del proyecto de artículos está dedicado a los « principios generales ». Ante todo, se define en él el principio fundamental que vincula una responsabilidad a todo hecho internacionalmente ilícito del Estado

(artículo 1). Seguidamente, el capítulo enuncia el principio, íntimamente ligado al primero, según el cual todo Estado está sujeto a la posibilidad de que, según el derecho internacional, se considere que ha cometido un hecho internacionalmente ilícito que da lugar a su responsabilidad internacional *(artículo 2)*. Sigue lógicamente el principio que enuncia los dos elementos, subjetivo y objetivo, de la existencia de un hecho ilícito del Estado según el derecho internacional *(artículo 3)*. El capítulo termina con la definición de un cuarto principio general, a saber, el de la no pertinencia del derecho interno de un Estado para calificar de ilícito, desde el punto de vista del derecho internacional, un hecho de ese Estado *(artículo 4)*. El texto de esas disposiciones fue aprobado provisionalmente por la Comisión en 1973, durante el 25.º período de sesiones [559].

117. El *capítulo II* (El « hecho del Estado » según el derecho internacional) del proyecto está dedicado al elemento subjetivo del hecho internacionalmente ilícito y, por tanto, a la delimitación de las condiciones en las cuales, según el derecho internacional, un comportamiento determinado debe considerarse como un « hecho del Estado ». Tras un *comentario de introducción* que contiene consideraciones preliminares, destinadas a atender a determinadas dificultades de orden teórico, y a afirmar en todo caso la autonomía del derecho internacional en la materia, el capítulo contiene toda una serie de normas en forma de artículos. Con esas normas se trata en primer lugar de determinar de quiénes puede emanar un comportamiento que pueda considerarse como hecho del Estado en derecho internacional. Figuran ante todo, como categoría principal, los órganos del Estado, es decir, los que se califican de tal modo según el derecho interno de ese Estado. Siguen otros comportamientos cuyos autores no forman parte propiamente hablando de la organización estatal pero que se consideran igualmente, en derecho internacional, como hechos del Estado. En segundo lugar, hay que resolver en ese contexto general la cuestión de si, en todas esas categorías de comportamientos, se atribuyen o no al Estado, en virtud del derecho internacional, los que han sido adoptados en condiciones especiales. En tercer lugar, finalmente, se concluye el examen por la negativa, formulando las normas que indican las categorías de comportamientos en las que queda excluida toda atribución al Estado, al propio tiempo que se examina cuál puede ser, internacionalmente, la situación del Estado en relación con tales comportamientos.

118. En los períodos de sesiones 25.º y 26.º, la Comisión examinó la *introducción* al capítulo II y sus cinco primeros artículos, que no son sino una parte de los que han de figurar en este capítulo del proyecto. El primer artículo del capítulo *(artículo 5)* define la norma que constituye en esta esfera el punto de partida: aquella en virtud de la cual una acción u omisión puede tenerse en cuenta para los efectos de su atribución al Estado en tanto que hecho internacionalmente ilícito si ha sido cometida por un órgano de éste, es decir, por un órgano que tenga esa condición según el ordenamiento jurídico de ese Estado y que, en el caso de que se trate, haya actuado en tal calidad. Como corolario de esa norma, en el segundo artículo del capítulo *(artículo 6)* se aclara que el órgano de que se trata puede pertenecer a cualquiera de las grandes ramas del aparato estatal, que sus funciones pueden tener que ver con las relaciones internacionales o ejercerse en un marco puramente interno y que el órgano puede ocupar una posición superior o subordinada en la jerarquía de la organización del Estado, sin que ello influya en modo alguno en lo que respecta a la atribución de su comportamiento al Estado. El tercer artículo del capítulo *(artículo 7)* se refiere a la atribución al Estado, sujeto de derecho internacional, del comportamiento de órganos no del propio Estado sino de otras entidades que, en virtud del derecho interno del Estado, están facultadas para ejercer prerrogativas del poder público (entidades públicas territoriales, entidades que no forman parte de la estructura misma del Estado o de una entidad pública territorial). El cuarto artículo *(artículo 8)* trata de la atribución al Estado, siempre con el fin de determinar la responsabilidad internacional, de los hechos de personas o de grupos de personas que, aun careciendo formalmente de la condición de órganos del Estado o de una de las entidades a que se refiere el artículo 7, ejerzan de hecho en determinadas circunstancias prerrogativas del poder público. Finalmente, el quinto artículo del capítulo II *(artículo 9)* define las condiciones de atribución a un Estado del comportamiento de órganos puestos a su disposición por otro Estado o por una organización internacional [560].

119. El segundo y el tercer grupo de cuestiones que suscita el capítulo II del proyecto son estudiados por el Relator Especial en su cuarto informe, que la Comisión no ha examinado todavía. En la sección 7 de dicho informe *(artículo 10)* se estudia esencialmente el punto muy controvertido de la atribución al Estado del comportamiento de un órgano que actúa extralimitándose en su competencia o contrariamente a las instrucciones recibidas expresamente o a las disposiciones generales que rigen el ejercicio de su actividad. Se trata también de aclarar la situación que puede producirse cuando una persona sigue actuando en calidad de órgano después de haber perdido, de hecho, aunque no formalmente, esa condición. En la sección 8 *(artículo 11)* se excluye en principio, en materia de responsabilidad de los Estados, la posibilidad de atribuir al Estado, en virtud del derecho internacional, las acciones de particulares que hayan actuado como tales, y seguidamente se pasa a examinar en qué sentido y en qué condiciones cabe sin embargo considerar que existe un hecho internacionalmente ilícito del Estado con ocasión de ciertos comportamientos de particulares. En la sección 9 *(artículo 12)* se examina si es posible atribuir al Estado acciones u omisiones de órganos de otro sujeto de derecho internacional (Estado, organización internacional, movimiento insurreccional provisto de personalidad internacional) que actúen en su

[559] Véanse párr. 102 y nota 553 *supra*.

[560] El texto de todos estos artículos se reproduce más adelante en la parte 1 de la sección B del presente capítulo. El texto de los artículos 5 y 6 y sus comentarios, aprobados por la Comisión en su 25.º período de sesiones, figura en *Anuario... 1973*, vol. II, documento A/9010/ Rev.1, cap. II, secc. B, y el texto de los artículos 7 a 9 y su comentario, aprobados en el curso del presente período de sesiones, en la parte 2 de la sección B del presente capítulo.

territorio o si se ha de considerar que tales comportamientos sólo deben relacionarse con el otro sujeto de derecho internacional. En ese mismo contexto, el Relator Especial trata, en la sección 10 *(artículo 13)*, la cuestión concreta de la atribución retroactiva a un Estado de hechos de órganos de un movimiento insurreccional triunfante.

120. Una vez examinadas las secciones del cuarto informe del Relator Especial antes mencionadas, la Comisión habrá terminado el estudio de las condiciones que permiten considerar como « hecho del Estado » un determinado comportamiento a fin de atribuirle, en su caso, una responsabilidad internacional. Se habrá de pasar entonces al *capítulo III* del proyecto, dedicado al examen de los diferentes aspectos de lo que se ha llamado elemento objetivo del hecho internacionalmente ilícito: la violación de una obligación internacional. En su quinto informe, el Relator Especial examinará primero, en una sección dedicada a consideraciones preliminares, análoga a la que figura en el capítulo II, las cuestiones de carácter general que se plantean en relación con el segundo elemento constitutivo del hecho internacionalmente ilícito. A continuación el Relator Especial estudiará especialmente la cuestión primordial de determinar si la fuente de la obligación jurídica internacional infringida (consuetudinaria, convencional o de otra índole) influye o no en la determinación de la infracción como hecho internacionalmente ilícito. Seguidamente se examinarán los diferentes problemas relacionados con la determinación de las distintas categorías de infracciones internacionales. Se planteará entonces ante todo la cuestión esencial de si debe admitirse en la actualidad la existencia de una distinción basada, como se ha señalado antes, en la importancia que la obligación infringida tiene para la comunidad internacional, y si hay que destacar asimismo, en el derecho internacional actual, una categoría distinta y más grave de hechos internacionalmente ilícitos que pueden eventualmente calificarse de delitos internacionales. Otra cuestión que se planteará en ese mismo contexto será la de la distinción que ha de hacerse entre la violación de una obligación que exige del Estado un comportamiento determinado y la violación de una obligación que sólo exige velar por que un acontecimiento determinado no se produzca (hechos ilícitos de comportamiento y hechos ilícitos de acontecimiento). Después se tratarán los caracteres diferentes de la infracción según que la obligación infringida figure entre las que exigen concretamente una acción u omisión determinada, o entre las que exigen, en general, que se asegure un resultado determinado, sin precisar los medios por los cuales deba obtenerse ese resultado. Dentro de ese marco, se examinará el valor del requisito llamado del agotamiento de los recursos internos, en particular en lo que respecta a la violación de determinadas obligaciones relativas al trato de particulares extranjeros. Se examinarán luego las diferentes cuestiones relativas a la determinación del *tempus commissi delicti*, tanto con respecto a la exigencia según la cual la obligación cuya violación se denuncia debe haber estado en vigor en el momento en que se ha producido el comportamiento que entraña esa violación como con respecto a las hipótesis en que el hecho del Estado se traduce en una situación que tiene carácter de permanencia o que constituye la suma de una serie de comportamientos distintos y sucesivos. Una vez resueltos estos puntos (y la enumeración precedente no se da como exhaustiva ni como indicativa de un orden de prioridad definitivo), todavía quedarán por examinar, como ya se ha indicado, ciertos problemas especiales: por ejemplo, el de la posibilidad de la atribución paralela de un hecho internacionalmente ilícito a más de un Estado, con ocasión de una sola e idéntica situación concreta; y el de la posibilidad de hacer responsable a un Estado, en ciertas circunstancias, de un hecho internacionalmente ilícito cometido por otro Estado. Estos problemas podrán ser objeto de un capítulo ulterior. Otro capítulo, dedicado al examen detallado de diversas circunstancias que excluyen la ilicitud (fuerza mayor o caso fortuito, consentimiento del Estado lesionado, ejercicio legítimo de una sanción, legítima defensa, estado de necesidad, etc.), así como de las posibles circunstancias atenuantes de la gravedad de un hecho ilícito, permitirá completar la primera fase del estudio de la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. Habrá que entrar después en la segunda fase, es decir, la referente al contenido, las formas y los grados de la responsabilidad internacional.

121. La Comisión ha estimado preferible aplazar hasta más adelante la decisión sobre la cuestión de si conviene iniciar el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados con un artículo de definiciones o con un artículo que enumere las materias que quedan excluidas de su alcance. Una vez que las soluciones a los diferentes problemas se hallen en una etapa más avanzada será más fácil ver si tales cláusulas preliminares son o no necesarias en la estructura general del proyecto. Conviene evitar definiciones o fórmulas iniciales que prejuzguen las soluciones que han de adoptarse más adelante. Por tanto, en lo que se refiere a la primera parte del proyecto de estudio, seguirá tomándose como base un concepto general de la responsabilidad, término por el que se entenderá el conjunto de relaciones jurídicas nuevas a que puede dar lugar, en las diferentes hipótesis, un hecho internacionalmente ilícito de un Estado. Corresponderá posteriormente a la Comisión determinar si tales relaciones pueden darse solamente entre ese Estado y un Estado lesionado en sus propios derechos, o también entre ese mismo Estado y otros sujetos de derecho internacional, o incluso la comunidad internacional en su conjunto. Entretanto, la Comisión se limitará a explicar el sentido de las expresiones empleadas en los comentarios de los artículos cuando ello sea necesario.

122. Finalmente, la Comisión ha estado de acuerdo en reconocer que el tema de la responsabilidad internacional figura entre aquellos en que el desarrollo progresivo del derecho puede desempeñar un papel especialmente importante, sobre todo, como ha puesto de relieve el Relator Especial, en lo que atañe a la distinción entre las diferentes categorías de infracciones internacionales y al contenido y los grados de la responsabilidad. No obstante, la Comisión desea subrayar expresamente que, a su juicio, la importancia que se debe asignar respectivamente al desarrollo progresivo y a la codificación de principios ya admitidos no puede ser resultado de un plan establecido de antemano. Tiene que ser consecuencia concretamente de las soluciones pragmáticas adoptadas para diferentes puntos.

B. — Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados [561]

123. El texto de los artículos 1 a 9 del proyecto, aprobados por la Comisión en sus períodos de sesiones 25.º y 26.º, así como el texto de los artículos 7 y 9 y sus comentarios, aprobados por la Comisión en el presente período de sesiones, se reproduce seguidamente para conocimiento de la Asamblea General.

1. Texto de los artículos 1 a 9 del proyecto aprobados por la Comisión en sus períodos de sesiones 25.º y 26.º

Capítulo primero

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1. — Responsabilidad del Estado por sus hechos internacionalmente ilícitos

Todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado da lugar a la responsabilidad internacional de éste.

Artículo 2. — Posibilidad de que a todo Estado se le considere incurso en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito

Todo Estado está sujeto a la posibilidad de que se considere que ha cometido un hecho internacionalmente ilícito que da lugar a su responsabilidad internacional.

Artículo 3. — Elementos del hecho internacionalmente ilícito del Estado

Hay hecho internacionalmente ilícito de un Estado cuando:

a) **un comportamiento consistente en una acción u omisión es atribuible según el derecho internacional al Estado; y**

b) **ese comportamiento constituye una violación de una obligación internacional del Estado.**

Artículo 4. — Calificación de un hecho del Estado de internacionalmente ilícito

El hecho de un Estado sólo podrá calificarse de internacionalmente ilícito según el derecho internacional. En tal calificación no influirá el que el mismo hecho esté calificado de lícito según el derecho interno.

Capítulo II

EL "HECHO DEL ESTADO" SEGÚN EL DERECHO INTERNACIONAL

Artículo 5. — Atribución al Estado del comportamiento de sus órganos

Para los fines de los presentes artículos se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado que tenga la condición de tal según el derecho interno de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad.

Artículo 6. — No pertinencia de la posición del órgano en el marco de la organización del Estado

El comportamiento de un órgano del Estado se considerará un hecho de ese Estado según el derecho internacional, tanto si ese órgano pertenece al poder constituyente, legislativo, ejecutivo, judicial o a otro poder, como si sus funciones tienen un carácter internacional o interno y cualquiera que sea su posición, superior o subordinada, en el marco de la organización del Estado.

Artículo 7. — Atribución al Estado del comportamiento de otras entidades facultadas para ejercer prerrogativas del poder público

1. Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una entidad pública territorial de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad.

2. Se considerará igualmente hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una entidad que no forme parte de la estructura misma del Estado o de una entidad pública territorial pero que esté facultada por el derecho interno de ese Estado para ejercer prerrogativas del poder público, siempre que, en el caso de que se trate, ese órgano haya actuado en esa calidad.

Artículo 8. — Atribución al Estado del comportamiento de personas que actúan de hecho por cuenta del Estado

Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o de un grupo de personas si

a) **consta que esa persona o ese grupo de personas actuaba de hecho por cuenta de ese Estado, o**

b) **esa persona o ese grupo de personas ejercía de hecho prerrogativas del poder público en defecto de las autoridades oficiales y en circunstancias que justificaban el ejercicio de esas prerrogativas.**

Artículo 9. — Atribución al Estado del comportamiento de órganos puestos a su disposición por otro Estado o por una organización internacional

Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano que haya sido puesto a su disposición por otro Estado o por una organización internacional, siempre que ese órgano haya actuado en el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado a la disposición del cual se encuentra.

2. Texto de los artículos 7 a 9 del proyecto y comentarios a los mismos aprobados por la Comisión en su 26.º período de sesiones

Artículo 7. — Atribución al Estado del comportamiento de otras entidades facultadas para ejecer prerrogativas del poder público

1. Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una entidad pública territorial de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad.

2. Se considerará igualmente hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una entidad que no forme parte de la estructura misma del Estado o de una entidad pública territorial pero que esté facultada por el derecho interno de ese Estado para ejercer prerrogativas del poder público, siempre que, en el caso de que se trate, ese órgano haya actuado en esa calidad.

Comentario

1) En el artículo 5 del presente proyecto de artículos la Comisión ha fijado el principio básico para determinar los « hechos del Estado » según el derecho internacional: se atribuirán ante todo al Estado, como posible fuente de

[561] Como se ha indicado en el párrafo 109 *supra*, el proyecto de artículos se refiere únicamente a la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. La cuestión del título definitivo del proyecto será examinada por la Comisión ulteriormente.

responsabilidad internacional, el comportamiento de aquellos órganos que, según el derecho interno del Estado de que se trate, son sus propios « órganos ». Sin embargo, al enunciar este principio, la Comisión no ha querido en modo alguno afirmar que los actos de esos « órganos » sean los únicos que pueden atribuirse al Estado para establecer, llegado el caso, una responsabilidad internacional del mismo. El artículo 5 se limita únicamente a indicar la categoría más importante de comportamientos atribuibles al Estado. El artículo 7 completa, pues, el artículo 5 al indicar que también se atribuyen al Estado, según el derecho internacional, los actos y omisiones de los órganos de entidades que, si bien, conforme al derecho interno, tienen una personalidad jurídica distinta de la del propio Estado, se hallan sin embargo facultadas por ese mismo derecho para ejercer ciertas prerrogativas del poder público. Al igual que en el caso del comportamiento de los órganos del Estado, sólo se excluye, en principio, de la atribución al Estado el comportamiento de los individuos que componen los órganos de las entidades de que se trata cuando actúen a título privado.

2) El principio de la atribución al Estado de los comportamientos mencionados es el corolario de la unidad del Estado desde el punto de vista internacional. La acción del Estado en cuanto sujeto de derecho internacional se realiza ante todo por medio de la acción de los órganos que forman parte de la estructura estatal propiamente dicha, pero a tal acción hay que agregar también la de los órganos de todas las demás entidades facultadas por el derecho interno para ejercer prerrogativas del poder público. Y esto tanto cuando el fundamento de su existencia separada es el medio local o territorial en que actúan (como ocurre en el caso de los municipios, provincias, regiones, cantones, Estados miembros de un Estado federal, etc.), como cuando ese fundamento es más bien la especialidad de las funciones que ejercen (como puede ocurrir en el supuesto de un banco de emisión, una empresa de transportes facultada para el ejercicio de poderes de policía, etc.). En otras palabras, la idea fundamental de la unidad del Estado desde el punto de vista internacional no tiene como único corolario el principio, enunciado en el artículo 6 del proyecto, de la no pertinencia de la posición del órgano del Estado en el marco de la organización de éste a los fines de atribuir al Estado, como posible fuente de responsabilidad internacional, los actos u omisiones que emanan de tal órgano. El mismo principio debe llegar también a prescindir, para los mismos fines, de la distinción entre las diversas entidades que, según el derecho interno, prestan a la colectividad determinados servicios y cumplen, de esta forma, funciones que constituyen prerrogativas del poder público.

3) Aun estando totalmente de acuerdo con la idea fundamental enunciada más arriba y con las consecuencias que lógicamente se derivan de ella en lo que se refiere a la determinación de los « hechos del Estado » según el derecho internacional, algunos miembros de la Comisión manifestaron ciertas dudas en cuanto a la necesidad de insertar en el proyecto de artículos una norma que enunciase especialmente el principio según el cual se considerará también hecho del Estado el comportamiento de los órganos de las entidades que, siendo jurídicamente diferentes del Estado conforme al derecho interno, se hallan, no obstante, facultadas por ese derecho para ejercer prerrogativas del poder público. Tales dudas obedecían en realidad al hecho mismo de que las entidades de que se trata, y en particular las entidades públicas territoriales, deben considerarse como entidades distintas del Estado según el derecho interno de éste. Es evidente, en efecto, que allí donde tales entidades formen parte directamente de la estructura del propio Estado, el comportamiento de sus órganos quedaría sometido sin más a la norma del artículo 5, que se refiere a la atribución al Estado de los hechos de sus propios órganos. En respuesta a estas dudas se indicó, no obstante, que, si bien puede haber ordenamientos jurídicos estatales en los que las entidades públicas territoriales se hallan integradas en la estructura del Estado, de suerte que los órganos de tales entidades sean considerados como órganos del Estado según el derecho interno de éste, no ocurre así en la mayoría de los organismos jurídicos estatales. Por lo general, el derecho interno dota a esas entidades de una personalidad jurídica distinta de la del Estado y, por tanto, sus órganos no pueden considerarse órganos propios del Estado. La Comisión, por consiguiente, opinó que la supresión del artículo 7, e incluso sólo la del párrafo 1 de tal artículo, dejaría una laguna peligrosa en la codificación de esta materia, laguna que permitiría a un Estado sustraerse a la responsabilidad internacional respecto de los actos u omisiones de los órganos de las entidades de que se trata.

4) El principio de que el Estado responde de los actos y omisiones de los órganos de las entidades públicas territoriales, como municipios, provincias y regiones, ha sido reconocido de antiguo [562] y de forma indiscutible por la jurisprudencia internacional y la práctica de los Estados. Por lo que se refiere a la jurisprudencia, una reafirmación reciente del principio se encuentra en la decisión dictada el 15 de septiembre de 1951 por la Comisión de conciliación franco-italiana, constituida en virtud del artículo 83 del Tratado de Paz de 10 de febrero de 1947, en el *Asunto de los herederos del Duque de Guisa*. La Comisión se expresó así:

> Poco importa, para decidir en el presente asunto, que el decreto de 29 de agosto de 1947 emane no del Estado italiano sino de la región siciliana. El Estado italiano es, en efecto, responsable de la aplicación del Tratado de Paz, incluso en lo que se refiere a Sicilia, a pesar de la autonomía concedida a ésta en las relaciones internas por el derecho público de la República italiana [563].

En cuanto a la práctica de los Estados, la expresión más concluyente de la convicción de los Estados en la materia se encuentra en las opiniones manifestadas con ocasión de los trabajos preparatorios de la Conferencia para la codificación del derecho internacional, celebrada en La Haya en 1930. En el punto VI del cuestionario dirigido a los gobiernos por el Comité Preparatorio de la Confe-

[562] Se encuentra, por ejemplo, una afirmación de la responsabilidad del Estado por actos u omisiones de los órganos de un municipio en el dictamen del superárbitro F. Plumley en relación con la decisión dictada el 14 de agosto de 1905 por la Comisión Mixta de reclamaciones franco-venezolana, instituida por el Protocolo de 19 de febrero de 1902, en el Asunto Pieri Dominique and Co. [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. X (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 60.V.4), pág. 156.]

[563] *Ibid.*, vol. XIII (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.V.3), pág. 161.

rencia se preguntaba expresamente si el Estado asumía la responsabilidad por los « actos u omisiones de entidades corporativas (municipios, provincias, etc.) que ejercen funciones públicas de carácter legislativo o administrativo ». Todos los gobiernos respondieron afirmativamente [564]. Este principio ha sido también admitido en los proyectos de codificación sobre la responsabilidad de los Estados preparados por fuentes oficiales o privadas [565] y aceptado también sin discusión por todos los autores modernos que han abordado el tema [566].

5) En cuanto a la cuestión de si los Estados miembros de un Estado federal deben contarse entre las colectividades públicas territoriales a que se refiere el presente artículo, debe observarse ante todo que una jurisprudencia constante consagra el principio de la responsabilidad internacional del Estado federal por el comportamiento de los órganos de los Estados miembros que violan una obligación internacional del Estado federal, incluso cuando se trata de situaciones en que el derecho interno no ofrece al Estado federal el medio de obligar a los órganos de los Estados miembros a que respeten sus propias obligaciones internacionales. La sentencia dictada en el *Asunto del « Montijo »* el 26 de julio de 1875 por el Tribunal Arbitral Estados Unidos de América/Colombia, instituido sobre la base del acuerdo de 17 de agosto de 1874, representa el punto de partida de esta jurisprudencia constante [567]. Posteriormente, dicho principio ha sido enunciado en muchas decisiones. Son de recordar a este respecto las adoptadas por la Comisión de Reclamaciones Estados Unidos/Venezuela, establecido por la Convención de 5 de diciembre de 1885 [568], la Comisión Mixta Francia/Venezuela, instituida en virtud del Protocolo de 19 de febrero de 1902 [569], la Comisión Mixta Gran Bretaña/Venezuela, instituida en virtud de los Protocolos de 13 de febrero y 7 de mayo de 1903 [570], la Comisión General de Reclamaciones Estados Unidos/México, creada por la Convención de 8 de septiembre de 1923 [571], y la Comisión de Reclamaciones Francia/México, establecida por la Convención de 12 de marzo de 1927. Así, por ejemplo, esta última Comisión reafirmaba, en la decisión dictada el 7 de junio de 1929 en el *Asunto Pellat*, « el principio de la responsabilidad internacional [...] de un Estado federal por todos los actos de los Estados particulares que dan lugar a reclamaciones de Estados extranjeros » y señalaba especialmente que dicha responsabilidad

> [...] no puede negarse, ni siquiera en el caso de que la Constitución federal deniegue al Gobierno central el derecho de control de los Estados particulares o el derecho a exigir de ellos que ajusten su conducta a los preceptos del derecho internacional [572].

6) En lo que respecta a la práctica de los Estados, puede comprobarse en especial que, según los gobiernos que respondieron al cuestionario del Comité Preparatorio de la Conferencia de codificación de 1930, el hecho de que los Estados miembros de un Estado federal disfruten de amplia autonomía sobre la base del derecho interno no excluye una eventual responsabilidad internacional del Estado federal por los comportamientos de los órganos de los Estados miembros [573]. Las tentativas que en otros tiempos hicieron algunos Estados de estructura federativa de oponerse a demandas de reparación por actos de órganos de un Estado miembro se han hecho cada vez más raras durante nuestro siglo y han acabado por cesar [574].

---

[564] Sociedad de las Naciones, Conferencia para la codificación del derecho internacional, *Bases de discussion établies par le Comité préparatoire à l'intention de la Conférence*, t. III, *Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers* (documento C.75.M.69.1929.V), págs. 90 y ss., y *Supplément au tome III* (documento C.75*(a)* M.69*(a)*. 1929.V), págs. 3 y 18.

[565] Recogen expresamente el principio indicado, además de la Base de discusión N.° 16 preparada por el Comité Preparatorio de la Conferencia de codificación de La Haya (*Anuario... 1956*, vol. II, pág. 219, documento A/CN.4/96, apéndice 2), los siguientes textos: artículo II de la resolución aprobada en 1927 por el Instituto de Derecho Internacional (*ibid.*, pág. 223, apéndice 8); artículo III del proyecto de convención preparado por la Harvard Law School en 1929 (*ibid.*, pág. 225, apéndice 9) y apartado *d* del párrafo 1 del artículo 17 del proyecto preparado por la misma institución en 1961 (*Anuario... 1969*, vol. II, pág. 152, documento A/CN.4/217 y Add.1, anexo VII); párrafo 1 del artículo 14 del anteproyecto revisado que elaboró en 1961 F. V. García Amador (*Anuario... 1961*, vol. II, pág. 53, documento A/CN.4/134 y Add.1); artículo VII de los « Principios de derecho internacional que rigen la responsabilidad del Estado según la opinión de los Estados Unidos de América », preparados por el Comité Jurídico Interamericano en 1965 (*Anuario... 1969*, vol. II, pág. 160, documento A/CN.4/217 y Add.1, anexo XV); y párrafo 170 de *Restatement of the Law* del American Law Institute, de 1965 [*Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 206, documento A/CN.4/217/Add.2].

[566] Véanse, por ejemplo, Ch. Fenwick, *International Law*, 3ª. ed. rev. y aum., Nueva York, Appleton-Century-Crofts, 1948, págs. 297 y 298; G. Schwarzenberger, *International Law*, 3ª. ed., Londres, Stevens, 1957, vol. I, págs. 625 y ss.; H. Accioly, « Principes généraux de la responsabilité internationale d'après la doctrine et la jurisprudence », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1959-I*, Leiden, Sijthoff, 1960, t. 96, págs. 388 y ss.; I. von Münch, *Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Francfort, Keppler, 1963, págs. 199 y 200; C. F. Amerasinghe, « Imputability in the law of State responsability for injuries to aliens », *Revue égyptienne de droit international*, El Cairo, vol. 22, 1966, págs. 119 y ss.; P. A. Steiniger, « Die allgemeinen Voraussetzungen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten », *Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin*, Ges.-Sprachw. R., Berlín, vol. XXII, N.° 6, 1973, pág. 447.

[567] J. B. Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1898, vol. 2, pág. 1440.

[568] *Affaire de Brissot and others* [J. B. Moore, *History and Digest... (op. cit.)*, vol. 3, págs. 2967, 2970 y 2971].

[569] Affaires Pieri Dominique and Co. [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. X *(op. cit.)*, pág. 156].

[570] Affaire Davy [*ibid.*, vol. IX (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: 1959.V.5), pág. 468].

[571] Affaires Janes [*ibid.*, vol. IV (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: 1951.V.1), pág. 86], Swinney (*ibid.*, pág. 101), Quintanilla (*ibid.*, pág. 103), Youmans (*ibid.*, pág. 116), Mallén (*ibid.*, pág. 177), Venable (*ibid.*, pág. 230) y Tribolet (*ibid.*, pág. 601).

[572] *Ibid.*, vol. V (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: 1952.V.3), pág. 536.

[573] Sociedad de las Naciones, *Bases de discussion... (op. cit.)*, t. III, págs. 121 y ss., y *Supplément au tome III (op. cit.)*, pág. 4.

[574] A este respecto, la evolución de la práctica de los Estados Unidos de América constituye un ejemplo típico. Tras haberse resistido en el siglo XIX a la idea de que la Federación fuera responsable de los actos u omisiones de los órganos de los Estados miembros, el Gobierno de los Estados Unidos adoptó una posición mucho más matizada y por último admitió sin reservas esa responsabilidad, como lo demuestran las instrucciones enviadas en 1926 al agente de los Estados Unidos ante la Comisión General de Reclamaciones Estados Unidos/México [G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, vol. V, Wáshington (D. C.), U.S. Government Printing Office,

(Continúa en la página siguiente.)

7) La unidad sustancial de criterio que se observa en la jurisprudencia internacional y en la práctica de los Estados en lo que respecta a la afirmación del principio de que el Estado federal responde internacionalmente del comportamiento de los órganos de los Estados miembros no va acompañada de una misma unidad de criterio en lo que atañe a la justificación de este principio. La responsabilidad internacional del Estado federal por el comportamiento de los órganos de los Estados miembros se presenta a veces como responsabilidad internacional por su propio hecho, y el comportamiento del órgano del Estado miembro se atribuye, en el plano internacional, al Estado federal como si se tratara del comportamiento de los órganos propios de este último. Por el contrario, en algunas decisiones y opiniones, la responsabilidad internacional del Estado federal en los casos previstos se concibe como responsabilidad directa de los actos de otro, esto es, responsabilidad indirecta de un sujeto de derecho internacional por lo hecho por otro sujeto, y el comportamiento del órgano del Estado miembro se atribuye únicamente a dicho Estado.

8) En la doctrina se encuentran igualmente las dos formas distintas de presentar y justificar la responsabilidad del Estado federal por los hechos de los órganos de los Estados miembros. La mayoría de los internacionalistas actuales tiende a no ver en la estructura del Estado federal sino una forma acentuada de descentralización de un Estado que, visto desde el exterior, continúa fundamentalmente unitario. Quienes comparten esta posición consideran lógicamente que el principio de la responsabilidad del Estado federal, en las hipótesis aquí previstas, es simple consecuencia de la atribución a dicho Estado, desde el punto de vista del derecho internacional, de los actos y omisiones de los órganos de los Estados miembros. Para esos autores, tal atribución se hace por la misma razón que la del comportamiento de los órganos de un municipio, de una región, etc. [575]. Este criterio se encuentra en varios proyectos de codificación [576]. En cambio, otros juristas —cierto es que generalmente más antiguos— consideran que el Estado federal no es tanto un Estado compuesto, es decir, un Estado de Estados, como una unión de Estados en la que coexisten la personalidad internacional del Estado federal y, por limitada que sea, la de los Estados miembros. Por consiguiente, si un órgano del Estado miembro comete un acto o una omisión en una esfera en la que ese Estado no aparece como el titular de obligaciones internacionales propias, ese acto u omisión debe considerarse, desde el punto de vista del derecho internacional, como un hecho del Estado federal, del mismo modo que el comportamiento de los órganos de un municipio, y en cuanto tal compromete su responsabilidad. Por el contrario, cuando el órgano del Estado miembro adopta un comportamiento que supone la violación concreta de una obligación que le incumbe en cuanto sujeto distinto de derecho internacional, tal comportamiento no puede atribuirse al Estado federal. Podrá invocarse igualmente la responsabilidad internacional de este último, pero como responsabilidad indirecta [577]. Algunos proyectos de codificación reflejan también esta posición [578].

9) Esas divergencias de opinión que revelan la jurisprudencia, la práctica y la doctrina en relación con la justificación de la responsabilidad internacional del Estado federal por la actuación de los órganos de los Estados miembros tal vez tengan más interés teórico que una significación que pueda traducirse en consecuencias prácticas. En todo caso, parecen deberse esencialmente al hecho de que se utiliza la misma denominación de « Estado federal » para designar entidades que tienen estructuras muy diferentes. Es innegable que la mayoría de los Estados federales que hoy existen no se distinguen, en derecho internacional público, de un Estado de estructura unitaria y que sus Estados miembros no aparecen en absoluto como entidades internacionalmente distintas. Pero existen también federaciones cuyos Estados miembros conservan, en diversas proporciones, una personalidad internacional propia, y es perfectamente posible que en el futuro surjan nuevos ejemplos de esta clase de estructuras. Por otra parte, la realidad tiene múltiples facetas, pues se conocen también casos en que algunos

(Continuación de la nota 574.)

1943, págs. 594 y 595] y la respuesta dada en 1929 al punto X del cuestionario que le había sido dirigido por el Comité Preparatorio de la Conferencia de codificación de La Haya [Sociedad de las Naciones, *Supplément au tome III (op. cit.)*, pág. 21].

[575] Véase, por ejemplo, C. Eagleton, *The Responsibility of States in International Law*, Nueva York, New York University Press, 1928, págs. 32 y ss.; R. Ago, « La responsabilitá indiretta nel diritto internazionale », *Archivio di diritto pubblico*, enero a abril de 1936, XIV, Padua, CEDAM, 1936, vol. I, fasc. I; H. Accioly, « Principes généraux... », *loc. cit.*, págs. 390 y 391; C.F. Amerasinghe, « Imputability... », *loc. cit.*, págs. 119 y ss.; A. P. Sereni, *Diritto internazionale*, vol. II, Milán, Giuffrè, 1958, págs. 310 y ss., e *ibid.*, vol. III, 1962, pág. 1508; J.-P. Quéneudec, *La responsabilité internationale de l'Etat pour les fautes personnelles de ses agents*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966, págs. 69 y ss.; P. A. Steiniger, « Die allgemeinen Voraussetzungen... », *loc. cit.*, pág. 447.

[576] Véanse, por ejemplo: el artículo 17 del proyecto preparado en 1961 por la Harvard Law School; el artículo 14 del anteproyecto revisado preparado por F. V. García Amador en 1961; el artículo VII de los « Principios de derecho internacional que rigen la responsabilidad del Estado, según la opinión de los Estados Unidos de América », preparados por el Comité Jurídico Interamericano en 1965; el párrafo 170 de *Restatement of the Law*, del American Law Institute (para las referencias, véase la nota 565 *supra*); y el artículo 2 del proyecto de acuerdo sobre la responsabilidad en derecho internacional elaborado en 1973 por B. Gräfrath y P. A. Steiniger [*Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin (op. cit.)*, pág. 467].

[577] La tesis aquí resumida ha sido expuesta en particular por H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, Mohr (Siebeck), 1899, págs. 359 y ss. y 366 y ss. Con matices que varían según los autores, cabe citar en apoyo de la misma concepción a K. Strupp, « Das Völkerrechtliche Delikt », *Handbuch des Völkerrechts*, Stuttgart, Kohlhammer, 1920, t. III, 4.ª parte, págs. 109 y ss.; Ch. de Visscher, « La responsabilité des Etats », *Bibliotheca Visseriana*, Leiden, Brill, 1924, t. II, págs. 105 y 106; A. Verdross, « Theorie der mittelbaren Staatenhaftung », *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, Viena, vol. I, N.º 4 [nueva serie], mayo de 1948, págs. 395 y ss.; D. B. Levin, *Otvetstvennost gossudarstv v sovremennon mejdounarodnom prave*, Moscú, Mejdounarodnye otnotcheniya, 1966, págs. 41 y ss. Algunos de estos autores subrayan también la posibilidad de una responsabilidad directa del Estado miembro en algunas hipótesis en que la actuación de ese Estado tenga lugar en su propia esfera de competencia internacional.

[578] Véase, por ejemplo, la Base de discusión N.º 23 del Comité Preparatorio de la Conferencia de La Haya (*Anuario ... 1956*, vol. II, pág. 219, documento A/CN.4/96, apéndice 2); el artículo 9 de la resolución adoptada en 1927 por el Instituto de Derecho Internacional (*ibid.*, pág. 224, apéndice 8); y el artículo 4 del proyecto preparado por la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht en 1930 (*Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 156, documento A/CN.4/217 y Add.1, anexo VIII).

de los Estados miembros de un Estado federal sólo tienen una personalidad de derecho interno, mientras que otros miembros del mismo Estado aparecen como sujetos de derecho internacional. Todo ello no puede menos de reflejarse en el fundamento teórico de la responsabilidad internacional.

10) A juicio de la Comisión, lo que verdaderamente importa subrayar a este respecto es que, si los Estados miembros de un determinado Estado federal no poseen una personalidad internacional propia, aunque sea limitada, si no son en ningún momento titulares de derecho y obligaciones internacionales, es indudable que no se distinguen, en lo que respecta al problema aquí examinado, de las demás entidades públicas territoriales de que trata el presente artículo. En tal supuesto, los actos u omisiones de los órganos de los Estados miembros deben considerarse sin más, según el derecho internacional, como hechos del Estado federal. En cuanto a los casos, más raros en nuestros días, en que los Estados miembros conservan una personalidad internacional propia, con una capacidad jurídica más o menos restringida, parece evidente que el comportamiento de sus órganos es igualmente atribuible al Estado federal cuando ese comportamiento constituye una violación de obligaciones internacionales de este último. En el supuesto de que, por el contrario, la actuación de los órganos de un Estado miembro constituya la violación de una obligación internacional cuyo titular sea el Estado miembro, dicha actuación es atribuible a este último y no al Estado federal. La responsabilidad internacional del Estado federal sólo entra en juego en tal caso en concepto de responsabilidad de un sujeto de derecho internacional por el acto de otro sujeto.

11) En relación con las consideraciones que preceden, la Comisión se preguntó si, una vez enunciado el principio de la atribución al Estado, como posible fuente de responsabilidad internacional, de los hechos de los órganos de entidades públicas territoriales, convendría formular una excepción a este principio, especialmente para excluir el caso en que se tratara de Estados miembros de una Federación que hubieran conservado, en determinadas esferas, una responsabilidad y una capacidad jurídica internacionales propias, distintas de las de la Federación. Sin embargo, la Comisión no consideró necesario prever una reserva de esta índole. En efecto, el objeto del presente artículo es solamente determinar si, según el derecho internacional, debe considerarse como hecho del Estado (sea federal o unitario) el comportamiento de órganos de entidades públicas territoriales de ese Estado, siempre que, evidentemente, esos órganos hayan actuado en una esfera en que su acción pueda tropezar con la existencia de obligaciones internacionales del Estado de que se trate. Ahora bien, si un órgano del Estado miembro de un Estado federal actúa en una esfera en la que el Estado miembro es el titular de obligaciones internacionales que recaen sobre él y no sobre el Estado federal, ese Estado miembro aparece en este supuesto, en el plano internacional, como un sujeto de derecho internacional distinto del Estado federal y no ya como una simple entidad pública territorial del sujeto Estado federal. Es obvio que el comportamiento del órgano de que se trate es en ese caso, en virtud del artículo 5 del presente proyecto, un hecho del Estado miembro; en esta hipótesis, ni siquiera se plantea el problema de una atribución del comportamiento al Estado federal, el cual queda pues automáticamente excluido de las hipótesis previstas en el presente artículo. Otra cosa sería, evidentemente, cuando se trate, en este mismo caso, no ya de la determinación del sujeto de derecho internacional al que el hecho es atribuible, sino del sujeto que debe responder internacionalmente de ese hecho. Este aspecto, totalmente distinto, se examinará, como es lógico, en otro capítulo y será objeto de otro artículo del presente proyecto.

12) Se ha planteado también la cuestión de si la norma de la atribución al Estado de los actos u omisiones de los órganos de entidades públicas territoriales no tenía una excepción en el caso en que esos actos u omisiones constituyeran la violación de una obligación contractual de derecho interno asumida por tales entidades. A este respecto, se ha afirmado con frecuencia como principio que no puede considerarse a un Estado internacionalmente responsable de la violación de contratos celebrados por los órganos de una entidad pública territorial, particularmente en materia de empréstitos. A juicio de la Comisión, no obstante, la cuestión de si los comportamientos indicados pueden o no dar lugar a una responsabilidad internacional del Estado no es una cuestión que se relacione con la posibilidad o imposibilidad de considerar atribuibles al Estado esos comportamientos. Si se quiere dar una respuesta correcta a esta pregunta, lo que hay que dilucidar es si, en el caso concreto, existe o no una obligación internacional, emanada, por ejemplo, de un tratado, que imponga al Estado, en el plano de las relaciones internacionales, el respeto de ciertas obligaciones contractuales de derecho interno, hayan sido contraídas éstas por órganos del propio Estado o por órganos de una entidad pública territorial. Aun cuando la respuesta a la cuestión de si hay o no responsabilidad internacional del Estado fuera negativa, estaría dictada, no por el hecho de que el comportamiento de un órgano de una entidad pública territorial, que representa el incumplimiento de una obligación contractual de esa misma entidad, no sea atribuible al Estado según el derecho internacional, sino por el hecho de que la segunda condición de la existencia de un hecho internacionalmente ilícito del Estado, es decir, la violación de una obligación internacional del Estado, no se cumpliría en el caso de que se trata. Por lo tanto, no hay razón para establecer a este respecto excepción alguna al principio enunciado en el primer párrafo del presente artículo.

13) La norma general enunciada en el párrafo 1 del artículo 7, que prevé la atribución al Estado del comportamiento de órganos de entidades públicas territoriales, no excluye evidentemente la posibilidad de que los Estados adopten, por vía convencional, una norma especial diferente, destinada a prevalecer sobre la norma general en determinadas esferas. Por ejemplo, ocurre que en ciertos tratados en los cuales son parte Estados federales, se ha insertado una cláusula llamada « federal », en virtud de la cual se excluye la responsabilidad del Estado federal en el caso de que la no aplicación del tratado sea consecuencia del hecho de que la constitución no le proporciona los medios de obligar a los Estados

miembros a respetarlo. Es evidente que aquí se trata de la norma general, excepción que sólo es efectiva en las relaciones entre los Estados partes en el tratado y en lo que respecta a las materias a las que el tratado se refiere.

14) La norma enunciada en el párrafo 2 del artículo 7 tiene su origen y su razón de ser en la necesidad de tener en cuenta un fenómeno típico de nuestros tiempos: el de la proliferación de entidades que, en el marco de una misma colectividad, están facultadas para ejercer prerrogativas del poder público. No procede detenerse aquí a investigar las múltiples causas de este fenómeno. Basta con hacer constar que, cada vez más, se observa en el seno de las colectividades estatales la formación de establecimientos, instituciones, en una palabra « entidades », a las que el derecho interno encomienda el desempeño de ciertas tareas en beneficio de la colectividad pero que, desde el punto de vista del derecho, tienen una organización y una personalidad propias, distintas de las del Estado. Y entre estas diferentes « entidades » —sea cual fuera, por otra parte, el régimen a que estén sometidas — hay algunas que se caracterizan precisamente por el hecho de que el ordenamiento jurídico interno les confiere, en mayor o menor medida, el ejercicio de ciertas prerrogativas del poder público, en especial normativas o ejecutivas.

15) Como se trata de un fenómeno que se ha desarrollado en época relativamente reciente, es normal que no haya muchos precedentes en la práctica de los Estados. En el cuestionario dirigido a los gobiernos por el Comité Preparatorio de la Conferencia de codificación de 1930, no había ningún punto que se refiriera expresamente al caso de instituciones distintas de las entidades públicas territoriales que ejercen « funciones públicas de orden legislativo o administrativo » (punto VI). No obstante, al contestar a las preguntas formuladas en este punto, algunos gobiernos señalaron que la responsabilidad del Estado subsistía también respecto de las acciones u omisiones de entidades colectivas distintas de las de carácter local, siempre que tales entidades estuvieran encargadas asimismo de funciones públicas de la misma índole [579]. La respuesta más interesante en este sentido fue la del Gobierno alemán. Según este Gobierno:

> [...] cuando, en virtud de una delegación de poderes, las entidades ejercen funciones públicas como, por ejemplo, funciones de policía o derechos de soberanía, como es el caso, por ejemplo, cuando perciben impuestos para cubrir sus propias necesidades [...] los principios que rigen la responsabilidad del Estado por sus órganos se aplican de manera análoga. Desde el punto de vista del derecho internacional, es diferente que un Estado, por ejemplo, cumpla íntegramente la función de policía mediante sus propios agentes o que encargue de ella, en mayor o menor medida, a corporaciones autónomas.
>
> Por el contrario, cuando las entidades, actuando fuera de la esfera designada, cometan con respecto a nacionales extranjeros actos contrarios al derecho internacional, serán aplicables, de manera análoga, los principios enunciados en el N.º VII sobre las condiciones de la responsabilidad del Estado, si los nacionales extranjeros han sido lesionados por particulares en los derechos que les reconoce el derecho internacional.
>
> La exposición relativa a este punto se aplica prácticamente, en primer lugar, a las entidades de derecho público, particularmente a los cuerpos administrativos dotados del derecho de gestión autónoma, pero es igualmente aplicable cuando el Estado, excepcionalmente, encomienda funciones públicas a organizaciones privadas o autoriza a estas organizaciones a ejercer derechos de soberanía, como ocurre, por ejemplo, cuando se confieren a una compañía de ferrocarril privada funciones de policía [580].

El Comité Preparatorio llegó a la conclusión de que convenía referirse al mismo tiempo a las entidades públicas territoriales, como los municipios y las provincias, y, más en general, a las « instituciones autónomas » siempre que éstas ejerzan funciones públicas de carácter legislativo o administrativo. En consecuencia, redactó a este respecto una base de discusión cuyo texto era el siguiente:

> El Estado es responsable del daño sufrido por un extranjero a consecuencia de actos u omisiones de entidades corporativas (municipios, provincias, etc.) o de instituciones autónomas que ejercen funciones públicas de carácter legislativo o administrativo, cuando esos actos u omisiones son contrarios a las obligaciones internacionales del Estado [581].

La tercera Comisión de la Conferencia, desgraciadamente, no tuvo tiempo de llegar al examen y adopción de esta base de discusión.

16) Los pocos autores modernos que han estudiado el problema han expuesto las razones lógicas que obligan a atribuir al Estado, en el plano del derecho internacional, el comportamiento de los órganos de las entidades de que se trata aquí [582]. El principio de esta atribución se encuentra, por otra parte, en algunos proyectos de modificación, expresado en fórmulas que varían y que son más o menos amplias [583].

17) A juicio de la Comisión, las razones que mueven a responder afirmativamente a la pregunta de si se debe atribuir al Estado, en el plano del derecho internacional, el comportamiento de los órganos de sus entidades públicas territoriales, son las mismas que hacen responder de la misma manera a esta pregunta cuando se trata de órganos de entidades cuya existencia independiente responde a una necesidad de descentralización, no *ratione loci*

[579] Sociedad de las Naciones, *Bases de discussion... (op. cit.)*, págs. 90 y ss.

[580] *Ibid.*, pág. 90.

[581] *Ibid.*, pág. 92.

[582] Véase, por ejemplo, G. Dahm, *Völkerrecht*, Stuttgart, Kohlhammer, 1961, t. III, pág. 193; Balladore-Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, 8.ª ed. rev., Milán, Giuffré, 1962, pág. 129; I. von Münch, *op. cit.*, págs. 200 y 201; C. F. Amerasinghe, « Imputability... », *loc. cit.*, pág. 103.

[583] En el artículo primero del proyecto del profesor Roth se utiliza una fórmula muy amplia (*Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 159, documento A/CN.4/217 y Add.1, anexo X), atribuyendo al Estado como fuente de responsabilidad los actos cometidos « por cualquier persona natural o jurídica a la que hayan encargado el desempeño de funciones públicas ». En el párrafo 3 del artículo primero del proyecto preparado en 1930 por la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht (*ibid.*, pág. 156, anexo VIII) se menciona a estos efectos, junto a los distintos poderes del Estado, a las personas morales y las instituciones « que ejercen funciones públicas ». Del artículo 17 del proyecto preparado en 1961 por la Harvard Law School (*ibid.*, pág. 152, anexo VII), puede deducirse que se consideran atribuibles al Estado los actos de los órganos de entidades dotadas de una personalidad distinta del Estado, de naturaleza no mercantil o incluso mercantil, pero para las cuales el Estado reclamaría en el plano internacional la inmunidad de jurisdicción. Esta conclusión se confirma en el comentario a la sección 169 de *Restatement of the Law*, elaborado en 1965 por el American Law Institute (American Law Institute, *Restatement of the Law, Second, Foreign Relations Law of the United States*, St. Paul, Minnesota, American Law Institute Publishers, 1965, págs. 512 y 513).

sino *ratione materiae*. En algunos casos, es necesario evitar que el Estado pueda sustraerse en ciertas circunstancias a la responsabilidad internacional únicamente porque ha confiado, en parte, el ejercicio de ciertas prerrogativas a entidades separadas de la estructura estatal propiamente dicha. Por su parte, la Comisión cree poder llegar a la conclusión de que existe en la materia una norma ya establecida; pero además está convencida de que, aunque no fuera así, la necesidad de claridad en las relaciones internacionales y la lógica misma de los principios por los que se rigen aconsejarían formular esa regla en el marco del desarrollo progresivo del derecho internacional.

18) No es fácil elegir los criterios según los cuales conviene designar las entidades que son objeto del párrafo 2 del presente artículo, teniendo en cuenta que tales entidades presentan características muy variables, que su esfera de acción se extiende a materias muy diversas y que están sometidas a regímenes que pueden ser muy diferentes. El hecho de que la entidad pueda definirse como pública o como privada según los criterios de un ordenamiento jurídico determinado, el hecho de que haya una participación más o menos amplia del Estado en su capital o, de manera más general, en la propiedad de sus bienes, de que esté sujeto o no al control del Estado o de que lo esté en mayor o menor grado, etc., no parecen criterios decisivos a los efectos de atribuir o no al Estado un comportamiento de sus órganos. En consecuencia, la Comisión ha llegado a la conclusión de que la solución más apropiada es la de referirse al auténtico rasgo común de esas entidades, que es el estar facultadas, aunque sea sólo con carácter excepcional y limitado, para ejercer determinadas funciones que se relacionan con las que normalmente ejercen los órganos del Estado. La justificación de la atribución al Estado, según el derecho internacional, del comportamiento de un órgano de una u otra de estas entidades radica siempre, en último análisis, en el hecho de que el derecho interno del Estado ha conferido a la entidad de que se trate el ejercicio de ciertas prerrogativas del poder público. Huelga decir que, para que pueda ser considerado como hecho del Estado a los efectos de la responsabilidad internacional, el comportamiento del órgano de una entidad de este tipo debe encuadrarse en un sector de actividad con respecto al cual tal entidad está encargada del ejercicio de las prerrogativas indicadas. Así, por ejemplo, el comportamiento de un órgano de una empresa de ferrocarriles a la que se han otorgado ciertas facultades de policía se considerará como un hecho del Estado según el derecho internacional si entra en el marco del ejercicio de esas facultades.

19) En lo que respecta a la formación de la norma, la Comisión consideró preferible reunir en un solo artículo todas las hipótesis de comportamiento de los órganos de entidades dotadas, según el derecho interno del Estado, de una personalidad distinta del Estado, pero facultadas en virtud de ese derecho para ejercer prerrogativas del poder público, ya sea en virtud de la aplicación de un criterio normal de descentralización *ratione loci* del ejercicio del poder público, o bien para responder a una exigencia más excepcional y más limitada de descentralización *ratione materiae* de ciertas prerrogativas de dicho poder público. A tal efecto, se ha utilizado el término « entidad » en el título del artículo, por ser a la vez el más neutro, el más fácil de traducir en los diferentes idiomas y también por ser un término con una acepción suficientemente amplia para englobar realidades tan diferentes como las entidades públicas territoriales, los establecimientos públicos, las entidades « paraestatales », las diversas instituciones públicas e incluso, en casos especiales, las sociedades de derecho privado.

20) En el párrafo 1 del texto del artículo se ha preferido a otras la expresión « entidad pública territorial de ese Estado » por ser la utilizada tradicionalmente en francés para abarcar todas las distintas categorías de entidades, desde los municipios hasta los Estados miembros de un Estado federal, que responden a un criterio de descentralización *ratione loci* del poder público. Esta expresión permite comprender cuáles son las entidades a las que se hace referencia sin que sea necesario hacer una enumeración de ellas, enumeración que siempre presenta riesgos. Por lo demás, se utiliza una expresión correspondiente en español y en general en todos los idiomas neolatinos. En inglés, se ha adoptado la expresión « territorial governmental entity within a State » como equivalente a la expresión francesa indicada. En el párrafo 2 se ha estimado que la expresión « entidad [...] facultada [...] para ejercer prerrogativas del poder público » (en inglés « entity [...] empowered [...] to exercise elements of the governmental authority ») responde mejor a la necesidad de indicar en los distintos idiomas la naturaleza de las funciones que tal entidad ha de poder ejercer para entrar en el campo de aplicación del presente artículo.

Artículo 8. — Atribución al Estado del comportamiento de personas que actúan de hecho por cuenta del Estado

Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o de un grupo de personas si

***a)* consta que esa persona o ese grupo de personas actuaba de hecho por cuenta de ese Estado, o**

***b)* esa persona o ese grupo de personas ejercía de hecho prerrogativas del poder público en defecto de las autoridades oficiales y en circunstancias que justificaban el ejercicio de esas prerrogativas.**

Comentario

1) En los artículos 5 y 7 del presente proyecto se ha previsto la atribución al Estado sujeto de derecho internacional, como posible fuente de una responsabilidad por su parte, de los comportamientos de órganos que forman parte de la estructura propiamente dicha del Estado, así como de órganos de las entidades públicas territoriales del Estado o de otras entidades facultadas también por el derecho interno para ejercer determinadas prerrogativas del poder público. Con ello se abarca el amplio sector de todos los que, de uno u otro modo, se encuentran formalmente encargados por el derecho interno del Estado de actuar por cuenta de la colectividad. El artículo 8 viene a completar los dos artículos antes mencionados al prever la posibilidad de atribuir al Estado sujeto de derecho internacional el comportamiento de personas (individuos o entidades privadas) o de grupos de personas que hayan

actuado de hecho, en circunstancias determinadas, por cuenta del Estado, sin haber recibido no obstante a este respecto una investidura formal en cuanto órganos del sistema jurídico estatal. El *apartado a*, por una parte, se refiere a las personas o los grupos de personas que hayan realizado determinadas actividades habiendo sido inducidas a ello de hecho por órganos del Estado o de una de las otras entidades incluidas en el artículo 7, o habiendo sido encargados por dichos órganos de ejecutar determinadas funciones o actividades sin que ello se haya manifestado en una atribución formal de la calidad de órgano. En el *apartado b* se prevé, por otra parte, el caso de las personas o grupos de personas que, sin estar vinculados por nexo alguno, formal o *de facto*, con la estructura del Estado o de una de las otras entidades previstas en el artículo 7, han actuado, en circunstancias excepcionales, asumiendo espontáneamente el ejercicio de determinadas prerrogativas del poder público.

2) En lo que respecta a la hipótesis prevista en el apartado *a*, la Comisión ha querido incluir en ella concretamente los casos en que los órganos del Estado completan su propia acción y la de sus órganos dependientes mediante la acción de personas o grupos privados que actúan en calidad de « auxiliares » a la vez que quedan al margen de las estructuras oficiales del Estado. En este mismo contexto, la Comisión ha querido referirse a los casos, perfectamente conocidos, en que los órganos del Estado o de una de las otras entidades facultadas por el derecho interno para ejercer prerrogativas del poder público prefieren (por razones que puedan variar y que, en todo caso, se explican por sí mismas) no encargarse directamente de determinados cometidos, ni ejecutar por sí mismos ciertas tareas. En tales casos, se sirven de la acción de personas que no forman parte formalmente del aparato del Estado o de una de las otras entidades mencionadas; se dirigen a particulares o a grupos de particulares para que se encarguen de la ejecución de los cometidos y tareas de que se trate, sin que tampoco por ello esos particulares o esos grupos estén formalmente vinculados a dichas estructuras; en otras palabras, sin que se conviertan de derecho en órganos del Estado o de las otras entidades mencionadas. La Comisión ha opinado que, teniendo en cuenta también la importante función que desempeña el principio de la efectividad en el orden jurídico internacional, este último debe tener necesariamente en cuenta, en los casos previstos, la existencia de un vínculo real entre la persona que obra y la estructura del Estado, más que la ausencia de un nexo jurídico formal entre ellos. Las actividades que las personas o los grupos de que se trata realizan así de hecho por cuenta del Estado deben ser consideradas, pues, como hechos del Estado según el derecho internacional, es decir, como hechos susceptibles, llegado el caso, de constituir la fuente de una responsabilidad internacional del Estado.

3) Confirman esta conclusión la jurisprudencia y la práctica internacionales, aun cuando la primera sólo haya tenido que ocuparse ocasionalmente de los actos de las personas previstas en el apartado *a*. Las hipótesis que se han concretado en la realidad de la vida internacional son sobre todo aquellas en que las actividades de las personas de que se trata les ofrecían más probabilidades de entrar en contacto con el extranjero. Se han tomado en consideración, sobre todo, para atribuirlos al Estado como hechos que dan lugar a una responsabilidad internacional, por una parte, los comportamientos de particulares o de grupos de particulares que, sin perder el carácter de tales, son utilizados como auxiliares de las fuerzas de policía o de los institutos armados, o enviados como « voluntarios » a países vecinos, y, por otra, las actividades de personas encargadas de ejecutar ciertas misiones en territorio extranjero.

4) Como ejemplo del primer conjunto de situaciones, cabe mencionar la decisión pronunciada el 30 de noviembre de 1925 por un tribunal angloamericano en el *Asunto Earnshaw y otros (« Zafiro » case)*. El tribunal indicó que las actividades de la tripulación de un buque mercante norteamericano eran atribuibles a los Estados Unidos de América y daban lugar a la responsabilidad internacional de ese Estado, ya que se había demostrado que dicho buque, aun siendo privado, se utilizaba de hecho para el avituallamiento de la flota en las operaciones de guerra marítima de los Estados Unidos. Con este fin, su capitán y tripulación recibían órdenes de un oficial de la marina de guerra norteamericana [584]. Otro ejemplo se encuentra en la decisión pronunciada el 15 de julio de 1927 por la Comisión General de Reclamaciones Estados Unidos de América/México en el *Asunto Stephens*. Refiriéndose a un grupo de guardias que no formaban parte del ejército mexicano, pero de los cuales se había servido éste como auxiliares, la Comisión de Reclamaciones observó:

> Es difícil determinar con precisión la condición de estos guardias como auxiliares irregulares del ejército, tanto más cuanto que no llevaban uniforme ni insignias, pero en todo caso «actuaban para» México.

Sobre esta base, la Comisión de Reclamaciones decidió que la acción de una persona que formaba parte de esos grupos de guardias utilizados como auxiliares entrañaba la responsabilidad de México del mismo modo que la de los miembros de las fuerzas armadas regulares [585].

5) En relación con el segundo conjunto de situaciones, cabe citar los asuntos *Black Tom* y *Kingsland*, relativos a actos de sabotaje cometidos en los Estados Unidos durante la primera guerra mundial por personas que actuaban por cuenta de Alemania. La Comisión Mixta de Reclamaciones germano-norteamericana, instituida en virtud del acuerdo de 10 de agosto de 1922, en su decisión de 16 de octubre de 1930 afirmó que si se probaba que los daños denunciados se debían a la acción de las personas de que se trataba, incumbiría a Alemania la responsabilidad [586]. En

---

[584] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. VI (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 1955.V.3), págs. 160 y ss.

[585] *Ibid.*, vol. IV (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 1951.V.1), pág. 267 [la traducción del texto original inglés es de la Secretaría].

[586] Affaire Lehigh Valley Railroad Co. and others (Black Tom and Kingsland cases), Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. VIII (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 58.V.2), págs. 84 y ss. En esta decisión la Comisión estimó que no se había aportado la prueba. En consecuencia, decidió el caso en favor de Alemania. Posteriormente se probó, a base de nuevos datos, que los daños habían sido realmente causados por saboteadores alemanes. La Comisión revisó, pues, su decisión precedente y declaró a Alemania responsable de los daños causados

el mismo contexto cabe referirse también a las posiciones adoptadas por los Estados con ocasión de incidentes relativos a casos notorios de secuestro de personas en el territorio de otro Estado: los asuntos *Rossi* [587], *Jacob* [588], *Eichmann* [589] y *Argoud* [590]. En todos los casos, las controversias que se plantearon entre el Estado en cuyo territorio había tenido lugar el secuestro y el Estado por cuenta del cual se sospechaba que habían actuado las personas que lo habían llevado a cabo, se refirieron exclusivamente a los hechos y no al punto —generalmente admitido por ambas partes— de que, si se consigue probar que las personas de que se trate han actuado de acuerdo con los órganos de un Estado y por instigación de ellos, el hecho del secuestro debe considerarse hecho de tal Estado.

6) Al lado de estos dos conjuntos de situaciones que acaban de mencionarse, se podrían recordar igualmente ciertas posiciones adoptadas con motivo de incidentes ocasionados por el comportamiento de la prensa, la radio, la televisión, etc. Ha ocurrido que el país que se consideraba perjudicado ha invocado la existencia de una responsabilidad internacional por tal comportamiento, aduciendo en apoyo de su posición el hecho de que, en el país en que se había producido, la prensa y los demás medios de información de masas dependían efectivamente del gobierno [591].

7) Parece innecesario detenerse a citar otros ejemplos concretos de aplicación del principio que figura en el apartado *a* del presente artículo, puesto que ese principio es prácticamente incontestable. Los autores de derecho internacional que han tratado de la cuestión [592] atribuyen unánimemente al Estado, sujeto de derecho internacional, el comportamiento de personas que actúen efectivamente por cuenta de este último, sin tener ni adquirir por ello la calidad de órganos del propio Estado ni de otra entidad facultada para el ejercicio de prerrogativas del poder público.

8) No obstante, la Comisión desea subrayar muy especialmente que, en cada caso concreto en que se trata de establecer una responsabilidad internacional del Estado, debe efectivamente probarse que la persona o el grupo de personas han sido verdaderamente encargados por órganos del Estado de desempeñar una determinada función o de ejecutar una determinada tarea, que han realizado un trabajo por instigación de esos órganos. Cuando no se consiga probar esto, el comportamiento de las personas de que se trate habrá de regirse por las disposiciones de un artículo ulterior del proyecto que tratará del comportamiento de individuos o grupos de individuos en cuanto simples particulares. Por esta razón el apartado *a* del artículo 8 del texto aprobado por la Comisión empieza por la palabra « consta ».

9) Por lo que se refiere a la hipótesis prevista en el apartado *b*, la Comisión prestó atención sobre todo a las circunstancias en que, por una u otra razón, han desaparecido las autoridades administrativas normales. Por ejemplo, durante la segunda guerra mundial, en países beligerantes o víctimas de una invasión, las administraciones locales huyeron ante el invasor o, más tarde, ante los ejércitos de liberación. Ocurrió entonces que algunas personas asumieron espontáneamente, en interés de la colectividad, la gestión provisional de algunos asuntos públicos o que comités de particulares se encargaron provisionalmente de la administración, promulgaron ordenanzas, realizaron actos, administraron bienes, pronunciaron sentencias, etc.: en una palabra, ejercieron prerrogativas del poder público. En tales circunstancias puede ocurrir también que los particulares asuman espontáneamente funciones de carácter militar, por ejemplo cuando la población civil de una ciudad bajo la amenaza de invasión recibe armas y se organiza para defenderla [593]. Hay otros casos en que la carencia de órganos administrativos se debe a hechos naturales, tales como terremotos, inundaciones o cualquier otra forma de siniestro de grandes proporciones. También en estos casos los particulares, que no están en modo alguno facultados por el

(decisión del 15 de junio de 1939, *ibid.*, págs. 458 y 459). Sobre este asunto, véase L. W. Woolsey, « The arbitration of the sabotage claims against Germany », *American Journal of International Law*, Wáshington (D. C.), vol. 33, N.º 4, octubre de 1939, págs. 737 y ss.

[587] Se trataba de un secuestro llevado a cabo en Suiza en 1928 por personas de las que cabía suponer que actuaban de acuerdo con la policía italiana. Sobre este asunto, véase Scheuner, « Der Notenwechsel zwischen der Schweiz und Italien in der Angelegenheit Cesare Rossi », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Berlín, t. I, 2.ª parte, 1929, págs. 280 y ss.

[588] Berthold Jacob fue secuestrado en 1935 en territorio suizo y conducido a Alemania por personas manifiestamente encargadas de esta tarea por la Gestapo. Sobre este incidente, véase Quéneudec, *op. cit.*, pág. 49, y « Die deutsch-schweizerische Schiedsordnung im Falle Jacob », *Die Friedens-Warte*, Ginebra, vol. 35, N.º 4, 1935, págs. 157 y 158.

[589] El secuestro de Adolf Eichmann tuvo lugar en 1960 en territorio argentino. Para un análisis detallado de este asunto, véase la crónica publicada en *Revue générale de droit international public*, París, 3.ª serie, t. XXXI, N.º 4, octubre-diciembre de 1960, págs. 772 y ss., y, acerca del mismo, el artículo de H. Silving, « In re Eichmann: a dilemma of law and morality », *American Journal of International Law*, Wáshington (D. C.), vol. 55, N.º 2, abril de 1961, págs. 311 y ss.

[590] El Coronel Argoud fue secuestrado en territorio alemán y trasladado a Francia en 1963 por personas de quienes se sospechaba que actuaban por cuenta de la policía francesa. Véase a este respecto la información que figura en la *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Stuttgart, vol. 25, N.º 2, mayo de 1965, págs. 295 y ss.; *ibid.*, vol. 27, N.ºs 1 y 2, 1967, págs. 188 y 189, y A. Cocatre-Zilgien, *L'Affaire Argoud — Considérations sur les arrestations internationalement irrégulières*, París, Pédone, 1965.

[591] Véase también, para ejemplos tomados de la práctica, E. Zellweger, *Die Völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staats für die Presse*, Zurich, Polygraphischer Verlag, 1949, págs. 40 y ss.

[592] Véase B. Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Londres, Stevens, 1953, págs. 196 y 197; P. Reuter, « La responsabilité internationale », *Droit international public* (cours), Paris, Les Nouvelles Institutes, 1955-1956, págs. 90 y ss.; J.-P. Quéneudec, *op. cit.*, págs. 47 y ss.; G. Ténékidès, « Responsabilité internationale », *Répertoire de droit international*, París, Dalloz, 1969, vol. II, pág. 787; P. Kuris, *Mezhdunarodnie pravonaurshenia i otvetstvennost gosudarstva*, Vilnius, Mintis, 1973, pág. 178.

[593] Cabe recordar que el artículo 2 del Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre (Comité Internacional de la Cruz Roja, *Manual de la Cruz Roja Internacional*, 10.ª ed., Ginebra, 1953, pág. 28), que figura como anexo del IV Convenio de La Haya de 18 octubre de 1907, amplía el concepto de « beligerante » a la población de un territorio no ocupado que, al acercarse el enemigo, tome espontáneamente las armas para combatir a las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo de organizarse. Según A. Verdross (*Völkerrecht*, 5.ª ed., Viena, Springer, 1964, pág. 350), los actos de esa población se atribuyen al Estado y éste es responsable de ellos. Se pueden hacer reflexiones análogas respecto del artículo 4, párrafo A, apartado 6, del Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra, de 12 de agosto de 1949 (Comité Internacional de la Cruz Roja, *op. cit.*, pág. 159).

derecho interno para ejercer funciones públicas, pueden tener que asumirlas para que sigan funcionando unos servicios que no pueden interrumpirse o que deben prestarse precisamente por tratarse de una situación excepcional [594].

10) Lo que distingue los casos previstos en este apartado de los regulados en el apartado *a* es que las personas o grupos de personas de que aquí se trata han asumido el ejercicio de las funciones indicadas por initiativa propia, sin que se lo hayan encargado o les hayan inducido a hacerlo los órganos del Estado o de una de las entidades indicadas en el artículo 7. Por otra parte, en muchos casos actúan sin que de ello tengan conocimientos los órganos oficiales. No existe, pues, nexo alguno, formal ni real, con el mecanismo del Estado o de una de las entidades a las que el derecho interno del Estado ha confiado el ejercicio de prerrogativas del poder público.

11) Cabe preguntarse entonces si estos comportamientos deben considerarse también como hechos del Estado según el derecho internacional, que pueden comprometer su responsabilidad internacional si constituyen la violación de una obligación internacional del Estado. La práctica internacional en la materia es muy reducida, lo que no puede sorprender, dado el carácter más bien excepcional de las situaciones previstas y, sobre todo, de la hipótesis en la que los comportamientos de que se trata podrían constituir hechos internacionalmente ilícitos. Pero la Comisión ha observado por otra parte que las legislaciones nacionales consideran con frecuencia tales comportamientos como comportamiento del Estado en el plano del derecho interno e incluso hacen responsable al Estado de los mismos. Según la Comisión, el Estado, sujeto de derecho internacional, debe, pues, con mayor motivo asumir la responsabilidad de esos comportamientos cuando éstos han ocasionado la violación de una obligación internacional de dicho Estado [595]. El criterio en el que parece que debe inspirarse el derecho internacional en este punto consiste en tener más en cuenta la índole de la actividad ejercida que la pertenencia formal del que actúa a la organización del Estado o de una de las entidades a que se refiere el artículo 7. Los diversos autores que han tratado el caso de las personas privadas que, en circunstancias excepcionales, asumen espontáneamente el ejercicio de determinadas prerrogativas del poder público, comparten este punto de vista [596]. Sin embargo, la Comisión desea destacar que, dado que se trata de personas sin ninguna vinculación preexistente con la estructura del Estado o de alguna de las otras entidades a las que el derecho interno ha confiado el ejercicio de prerrogativas del poder público, la atribución de sus comportamientos al Estado no puede ser admitida más que en casos verdaderamente excepcionales. A este respecto, los miembros de la Comisión han convenido, por unanimidad, en que deben reunirse las condiciones siguientes: en primer lugar, es preciso que el comportamiento de la persona o del grupo de personas esté relacionado efectivamente con el ejercicio de prerrogativas del poder público. En segundo lugar, es preciso que el comportamiento haya sido adoptado dada la ausencia de autoridades oficiales (es decir, de los órganos del Estado o de una de las entidades de que trata el artículo 7) y, además, en circunstancias que justificaran el ejercicio de estas prerrogativas por particulares, es decir, en última instancia, en una de las circunstancias mencionadas [597].

12) La Comisión desea precisar que no debe confundirse el supuesto de las personas que actúen de hecho por cuenta del Estado en las circunstancias previstas en el presente artículo con el de los que se suele denominar « gobiernos *de facto* ». El caso de las personas de las que se trata en el presente artículo presupone la existencia de un gobierno en el poder y de una organización estatal cuya acción reemplazan o completan estas personas en determinadas circunstancias permaneciendo fuera de dicha organización, pero actuando de hecho como si formasen parte del mismo. Por el contrario, el gobierno *de facto* es un mecanismo estatal que ha reemplazado al mecanismo estatal que existía anteriormente. Se denomina algunas veces « gobierno *de facto* » o « gobierno *de facto* general » [598] a un gobierno que, sin haber sido investido según las formalidades constitucionales previstas, se ha hecho cargo plena y definitivamente del poder por haber desaparecido el gobierno anterior. La calificación de que se trata no es entonces más que la expresión de la existencia de un problema de legitimidad relativo al origen del nuevo gobierno, problema que, por otra parte, sólo subsiste mientras se le considere desde el punto de vista de una regla constitucional que, probablemente, también dejará de existir al ser sustituida por una regla nueva, escrita o no escrita. Todo esto no afecta a los problemas de la responsabilidad internacional, en relación con los cuales no se puede establecer ninguna diferencia entre un Estado regido por un gobierno *de facto* y un Estado regido por un gobierno *de jure*. Un Estado cuyo gobierno ha sido establecido de conformidad con las normas constitucionales y un Estado cuyo gobierno proceda de un cambio revolucionario se enfrentan con la responsabilidad internacional exactamente en las mismas condiciones y con los mismos títulos. La organización del Estado se halla presente tanto en un caso como en el otro; las personas que forman parte de esta organización no dejan de ser « órganos » — y órganos verdaderos— del Estado porque el gobierno tenga un origen *de facto* y no *de jure* [599]. Así pues, sus acciones u

[594] Véase a este respecto E. Sayagués Laso, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, tip. Bianchi-Altuna, 1953, vol. I, pág. 301; M. Waline, *Droit administratif*, 8.ª ed., París, Sirey, 1959, pág. 401; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8.ª ed., Padua, CEDAM, 1969, vol. I, págs. 219 y 220; A. Grisel, *Droit administratif suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1970, págs. 236 y 237.

[595] Esto, por supuesto, incluso cuando el derecho interno del Estado no considera atribuibles al Estado tales comportamientos.

[596] Así, por ejemplo, Reuter, « La responsabilité internationale », *oc. cit.*, pág. 90; Quéneudec, *op. cit.*, pág. 45; Kuris, *op. cit.*, pág. 178.

[597] Véase párr. 9 *supra*.

[598] Se llama también « gobierno *de facto* local » a la organización de un movimiento insurreccional que, en el curso de su lucha contra el gobierno *de jure*, ha conseguido establecerse en una parte del territorio del Estado. El problema específico de la atribución al Estado de los comportamientos de los órganos de un movimiento insurreccional dirigido contra ese Estado será objeto de un artículo ulterior del proyecto. Baste señalar aquí que en las disposiciones del artículo 8 no está comprendido ni siquiera el comportamiento de los órganos de un « gobierno *de facto* local ».

[599] Este aspecto se ha puesto de manifiesto desde hace mucho tiempo en la jurisprudencia internacional. Véase, por ejemplo, la decisión de 17 de octubre de 1923 del árbitro W. H. Taft en el Asunto Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada Claims (Tinoco Case) [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I

omisiones son atribuibles al Estado en virtud de la aplicación del artículo 5 del presente proyecto.

13) En lo que respecta a la formulación de la regla, la Comisión estimó preferible tratar en el mismo artículo diferentes hipótesis de comportamientos de personas que actúan por cuenta del Estado sujeto de derecho internacional sin haber recibido una investidura formal en calidad de órganos conforme al derecho interno de éste. Sin embargo, se estimó oportuno distinguir, en el marco de este artículo único, el caso de las personas que actúan por instigación de un órgano del Estado (o de una de las entidades previstas en el artículo 7) del caso de las personas privadas que, en circunstancias excepcionales, se encargan espontáneamente de funciones que entrañan el ejercicio de prerrogativas del poder público. En cuanto al orden en que se mencionan las dos hipótesis, se da la prioridad a la hipótesis, por así decir, más « normal ». En materia de terminología, se prefiere la palabra « persona » a la palabra « individuo » a fin de englobar tanto al particular como, por ejemplo, a una asociación o una sociedad privada. Se ha escogido la expresión « autoridades oficiales » para abarcar a la vez a los órganos del Estado y a los de las entidades indicadas en el artículo 7.

Artículo 9. — Atribución al Estado del comportamiento de órganos puestos a su disposición por otro Estado o por una organización internacional

Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano que haya sido puesto a su disposición por otro Estado o por una organización internacional, siempre que ese órgano haya actuado en el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado a la disposición del cual se encuentra.

Comentario

1) Cuando un Estado pone a disposición de otro Estado uno de sus órganos para que actúe temporalmente en beneficio y bajo la autoridad de ese otro Estado, cabe que, como excepción a lo previsto en los artículos anteriores, se considere el comportamiento de tal órgano según el derecho internacional como hecho del Estado a disposición del cual se encuentra y no del Estado del cual es órgano. Puede darse una situación análoga cuando el « préstamo » de un órgano a un determinado Estado lo efectúa no otro Estado sino una organización internacional. Estas situaciones excepcionales se regulan en el presente artículo cuya finalidad principal es precisar las condiciones que han de cumplirse para que se produzca el cambio excepcional de atribución. Tales condiciones son tres: *a*) el órgano puesto a disposición de un Estado por otro Estado o por una organización internacional debe poseer la condición jurídica de « órgano » de ese otro Estado o de esa organización en el momento en que actúa bajo la autoridad del Estado beneficiario del « préstamo »; *b*) el Estado beneficiario debe disponer efectivamente del órgano « prestado » en el momento en que éste adopta el comportamiento que puede generar una responsabilidad internacional; *c*) dicho comportamiento debe haber sido adoptado por el órgano « prestado » en el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado beneficiario.

2) La primera de estas condiciones es fácil de definir: en el presente artículo únicamente se hace referencia a la hipótesis de que un Estado u organización internacional hayan puesto a disposición de otro Estado *uno de sus órganos*, que no ha perdido su calidad de origen por el solo hecho de desempeñar temporalmente funciones bajo la autoridad de otro Estado distinto del suyo. Queda por tanto excluido del ámbito de aplicación del artículo 9 el comportamiento de personas o grupos de personas que, en el momento de tal comportamiento, son simples particulares para el ordenamiento jurídico del Estado o de la organización internacional que los envía, bien porque no han tenido nunca la condición jurídica de órgano de ese Estado o de esa organización, bien porque la han perdido al ser puestos a disposición de otro Estado. Por ejemplo, los « expertos » puestos a disposición de un Estado en el marco de los programas de asistencia técnica deben ser considerados en la mayoría de los casos como particulares y no como « órganos » en el sistema jurídico del Estado o de la organización que los envía; y aun cuando antes tuvieran tal condición, suelen perderla en el momento en que se les envía en misión a otro Estado. El Estado beneficiario de los servicios del experto puede, si quiere, conferir a este último, en su propio ordenamiento jurídico interno, la calidad de órgano del Estado o de una de las otras entidades previstas en el artículo 7 del presente proyecto. Es posible incluso que le confíe de hecho el desempeño de algunas funciones o tareas por su cuenta conforme a lo dispuesto en el artículo 8. El comportamiento del experto de que se trata podría entonces imputarse, con arreglo al derecho internacional, al Estado beneficiario en cuanto fuente eventual de responsabilidad internacional, pero en virtud de los artículos 5 a 8 del presente proyecto y no del artículo 9. Si, por el contrario, el Estado beneficiario se limita a utilizar los servicios del experto « prestado » por otro Estado o por una organización internacional como si se tratara de los de cualquier otro experto nacional o extranjero, es decir, sin que deje de ser un simple particular, el comportamiento de tal experto no puede considerarse hecho del Estado beneficiario. En este supuesto sólo cabe pensar en una responsabilidad internacional de ese Estado en las condiciones habituales en que un Estado puede tener que asumir responsabilidad por el comportamiento de simples particulares.

3) En cambio, no es indispensable que el órgano puesto a disposición de un Estado por otro sea, en el ordenamiento jurídico interno de este último, un órgano que forme parte de la estructura estatal propiamente dicha. Puede tratarse también de un órgano de una entidad pública territorial o, en general, de cualquier entidad facultada por el derecho interno del Estado que envía para ejercer prerrogativas del poder público. Cabe, por ejemplo, que una localidad sea víctima de un siniestro y que el muni-

(publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 1948.V.2), págs. 381 y 382]. Véanse también los otros casos citados por Cheng, *op. cit.*, págs. 188 y 189. Sobre el problema de la responsabilidad del Estado por los comportamientos de gobiernos *de facto*, véase J. Spiropoulos, *Die de facto-Regierung im Völkerrecht (Beiträge zur Reform und Kodification des Völkerrechts, Nr. 2)*, Kiel, Verlag des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 1926, págs. 172 y ss.; J. A. Frowein, *Das de facto-Regime in Völkerrecht*, Colonia, Heymanns, 1968, págs. 70 y 71.

cipio de una ciudad extranjera ponga temporalmente a su disposición su cuerpo de bomberos. Cabe también que una ciudad ayude a otra ciudad extranjera que tenga que hacer frente, por ejemplo, a un crecimiento demasiado rápido y ponga temporalmente a su disposición su propio servicio de urbanismo. Tanto en un caso como en otro, no se excluye que los órganos « prestados » puedan, en el ejercicio de sus funciones, lesionar derechos o intereses extranjeros. La disposición del artículo 9 debe interpretarse, pues, en el sentido de que abarca también la hipótesis de que un Estado ponga a disposición de otro un órgano que forme parte no de su propia organización sino de la otra entidad facultada por el ordenamiento jurídico interno para ejercer prerrogativas del poder público.

4) La segunda de las condiciones enunciadas y que deben cumplirse para que una situación concreta pueda encuadrarse en los supuestos del artículo 9, es que el comportamiento de que se trate emane de un órgano de un Estado o de una organización internacional que realmente lo *hayan puesto a disposición de otro Estado*. Con ello lógicamente se excluyen de los casos previstos en el artículo 9 las hipótesis más corrientes de actividad en el territorio de un Estado de órganos de otro Estado o de una organización internacional: a saber, cuando los órganos de que se trate se limitan a cumplir en territorio extranjero funciones que son y siguen siendo propias del Estado o de la organización internacional de que dependen. No se establece entonces ningún vínculo funcional entre el órgano que actúa y la estructura del Estado en cuyo territorio lo hace. Lo mismo cabe decir respecto de los actos del órgano de que se trate llevados a cabo sin el consentimiento, o incluso contra la voluntad, del Estado territorial (por ejemplo, operaciones militares realizadas en contra de ese Estado), y de las funciones ejercidas con el consentimiento de dicho Estado (por ejemplo, funciones diplomáticas o consulares, o funciones de representación de una organización internacional). En ambos casos es evidente que no se plantea ningún problema de atribución de los actos de esos órganos al Estado territorial. Tales actos de órganos estatales sólo pueden considerarse hechos del Estado de cuya estructura forma parte el órgano, en aplicación del artículo 5 del presente proyecto de artículos. Este punto se precisará además en un artículo ulterior del presente proyecto en el que se examinará más concretamente los actos realizados en el territorio de un Estado por órganos de otro sujeto de derecho internacional.

5) La condición de que el órgano de que se trate haya sido « puesto a disposición » de un Estado no sólo quiere decir que tal órgano debe estar encargado de funciones propias del Estado a cuya disposición se encuentra. Esta condición requiere también que, al cumplir las funciones del Estado beneficiario que le han sido confiadas, el órgano actúe en coordinación con los órganos de ese Estado, bajo la dirección y control exclusivos de éste y no ateniéndose a instrucciones procedentes del Estado que le ha enviado.

6) La segunda condición enunciada excluye, pues, del ámbito de aplicación de la norma del artículo 9 aquellos casos en que el ejercicio de ciertas funciones del Estado al que se supone « beneficiario » se lleva a cabo sin un consentimiento libremente prestado, como ocurre cuando un Estado, que se halla en una situación de dependencia, protectorado, unión desigual, ocupación territorial, etc., se ve obligado a tolerar que se prescinda de la actuación de sus propios órganos sustituyéndola, en proporciones más o menos amplias, por la de otro Estado. En tales casos, sean cuales fueren los términos que se utilicen para guardar las apariencias, el Estado dominante, protector, etc., no pone en absoluto sus propios órganos « a disposición » del Estado dependiente, protegido, etc.: lo que hace en realidad es sustituir, en determinados sectores, la actividad de los órganos de ese Estado por la de los suyos propios, que siguen evidentemente actuando bajo su dirección y control. Así pues, en tales supuestos no hay verdadera « puesta a disposición » de un Estado de órganos que pertenecen a otro Estado. Se trata más bien de una « transferencia » de funciones que de una transferencia de « órganos », pero en sentido inverso, pues es el ejercicio de ciertas funciones, que normalmente cumplen los órganos del Estado territorial, lo que se transfiere a órganos de otro Estado que lo asumen bajo la autoridad y control de este último. No ofrece duda entonces que las acciones y omisiones de los órganos de que se trata son, desde el punto de vista del derecho internacional, hechos del Estado del cual son órganos, y que tales casos se rigen únicamente por las disposiciones del artículo 5 del presente proyecto de artículos.

7) Por último, la segunda condición enunciada excluye de la esfera de aplicación de la norma del artículo 9 las situaciones en las cuales órganos de otro Estado o de una organización internacional ejercen en el territorio de un Estado determinado y con su consentimiento funciones propias de este último Estado pero actúan, sin embargo, bajo la autoridad, la dirección y el control del Estado o de la organización que les envía. Puede producirse una situación de este tipo, por ejemplo, cuando un Estado envía al territorio de otro Estado, que se encuentra ante una determinada situación de urgencia, un contingente de sus propios servicios, pero sin ponerlos a su disposición, es decir, conservando la dirección y el control de las operaciones de los servicios enviados al territorio extranjero. Es verdad que en ese caso el órgano actúa en interés de un Estado distinto del Estado a que pertenece y que cumple tareas que incumben normalmente a los órganos del Estado beneficiario; pero lo que importa es que, al hacerlo, el órgano de que se trata continúa actuando como miembro de la estructura del Estado que envió y bajo su égida, y que no se establece ningún vínculo funcional real con la estructura del Estado beneficiario. No es necesario, por lo tanto, prever para tales casos una excepción a la norma general enunciada en el artículo 5 del proyecto: el comportamiento de esos órganos es siempre, en el plano internacional, hecho del Estado al que pertenecen.

8) En resumen, para que pueda afirmarse que un órgano de un Estado o de una organización internacional ha sido « puesto a disposición » de otro Estado y, en consecuencia, que es aplicable el presente artículo, es necesario que el órgano de que se trate actúe en el ejercicio de funciones propias del Estado a la disposición del cual se encuentra, bajo la autoridad, la dirección y el control de este último, y que esté obligado a ajustarse en caso necesario a las instrucciones de ese mismo Estado, no a posibles instrucciones que emanen del Estado a que pertenece.

9) La tercera condición que debe cumplirse para que una situación dada esté incluida entre las previstas en el artículo 9 es que el órgano puesto a disposición de un Estado por otro Estado o por una organización internacional actúe *en el ejercicio de prerrogativas del poder público* del Estado beneficiario. En otras palabras, no se puede pretender aplicar la norma del artículo 9 en los casos en que un órgano de un Estado o de una organización internacional, puesto como tal a disposición de un Estado determinado, actúa en el marco del ordenamiento jurídico interno del Estado beneficiario pero en calidad de simple particular. Es frecuente, en efecto, que un Estado ponga a disposición de otro Estado uno de sus órganos y que el Estado beneficiario se limite a emplear este órgano como simple experto, asesor, etc., sin confiarle por ello el desempeño de tareas oficiales que normalmente llevan a cabo sus propios órganos. Si no se cumple esta última condición esencial, es evidente que no podría considerarse como hecho del Estado beneficiario en derecho internacional el comportamiento del órgano puesto a su disposición. Sólo habrá hecho del Estado cuando el órgano prestado por un Estado extranjero esté encargado efectivamente de actuar como si fuera un órgano del Estado beneficiario, es decir, cuando el comportamiento previsto corresponda a una esfera en la que se haya confiado a ese órgano el ejercicio de funciones que constituyan verdaderas perrrogativas del poder público y no únicamente tareas que deban ejecutarse a título exclusivamente personal, por muy importantes que sean.

10) Como ejemplos de situaciones en las que cabría pensar en la aplicación de la norma prevista en el artículo 9, se han mencionado en el seno de la Comisión los comportamientos que pudieran adoptar un destacamento de policía puesto a disposición de otro Estado para hacer frente a disturbios internos, o una sección de servicios sanitarios u otros servicios puestos a las órdenes de otro país para ayudarle a dominar una epidemia o afrontar las consecuencias de un desastre natural, o funcionarios de un Estado o de una organización internacional encargados por otro Estado de administrar en su territorio un servicio público que sus funcionarios no estén en condiciones de administrar en determinadas circunstancias, o incluso órganos judiciales encargados en casos particulares de obrar como órganos judiciales de otro Estado, etc. Se mencionan situaciones concretas: por ejemplo, la del Privy Council británico que funciona como tribunal supremo de apelación para Nueva Zelandia; o la de algunos órganos judiciales de Nigeria encargados de funcionar también como Presidente de la Corte Suprema de Botswana y de la de Uganda y como Presidente de la « Court of Appeal » de Gambia. Se ha recordado que Nigeria ha puesto igualmente a disposición de otros Estados africanos algunos de sus propios funcionarios administrativos, temporalmente encargados de la organización de servicios de la administración del Estado beneficiaro.

11) A propósito de los posibles casos de aplicación de la norma del artículo 9, la Comisión se ha preguntado también si el envío de contingentes armados de un Estado al territorio de otro Estado para estar destacados allí o realizar operaciones militares, podía estar comprendido o no en estos casos. Se ha puesto de manifiesto, sin embargo, que las situaciones de este tipo no quedaban incluidas, por lo general, en el marco de las disposiciones de la norma enunciada en el presente artículo. Las fuerzas armadas que un Estado envía a un territorio extranjero para fines militares defensivos u ofensivos no son fuerzas « puestas a disposición » del Estado al territorio del cual se envían, al menos en el sentido en que debe entenderse la expresión « puesto a la disposición » en el artículo 9. No hay que dejarse desconcertar por el hecho de que esta expresión, u otras análogas, puedan usarse en un sentido diferente. Enviar tropas al territorio de otro Estado para iniciar en común desde ese territorio operaciones contra un tercer Estado o para ayudar a contener un ataque procedente de ese Estado, estacionar en él contingentes de sus propias fuerzas en tiempo de paz para asegurar, en interés común, la defensa del país contra peligros exteriores, ayudar al Estado territorial con sus propias fuerzas militares en una guerra civil que azote al país, son todas ellas situaciones que se pueden calificar de « ayuda » militar proporcionada a otro Estado —lícita o ilícita según los casos— pero no de « puesta a disposición » de ese Estado de las fuerzas enviadas a su territorio. Estas fuerzas suelen permanecer a disposición del Estado a que pertenecen, actúan bajo sus órdenes, bajo su control, según sus directrices y, lo que es aún más importante, ejercen mediante sus actos una prerrogativa característica del poder público de ese Estado, no del Estado territorial. Las actividades de esas fuerzas o de sus miembros son en todo caso hechos del Estado a que pertenecen. Cabría pensar en una posible responsabilidad conjunta del Estado territorial, pero por otro concepto: por ejemplo, por tolerar determinadas acciones de estas tropas extranjeras, o incluso solamente, en ciertos casos, por admitir su presencia en su propio territorio; pero esta responsabilidad sería entonces el resultado de la aplicación de otras disposiciones y no de la que se enuncia en el presente artículo.

12) Esto no quiere decir, evidentemente, que haya que descartar enteramente la posibilidad excepcional de que un Estado ponga realmente a disposición de otro Estado un contingente de sus propias fuerzas armadas con el fin de que ese otro Estado lo emplee bajo su autoridad y bajo su control y le encargue de tareas que puedan entrañar el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado beneficiario. Pero en tal caso probablemente se asignarán al contingente tareas especiales, diferentes de aquellas a las que normalmente se destinan las fuerzas armadas. Se recordó a este respecto que, a raíz del temblor de tierra que asoló el Perú en 1970, se pusieron a disposición del Gobierno del Perú, por conducto de las Naciones Unidas, contingentes del ejército soviético y de la marina de los Estados Unidos de América, así como un regimiento de ingenieros sueco, para proceder a operaciones de socorro que se desarrollaron bajo el control y las directrices de este Gobierno y que ciertamente implicaban el ejercicio de prerrogativas del poder público. Se mencionaron también otros ejemplos análogos. Por lo tanto, la Comisión reconoció unánimemente que en casos de este tipo no es improbable que se creen situaciones a las cuales deberían aplicarse las disposiciones del artículo 9.

13) El problema de la determinación del Estado al que hay que atribuir, como posible fuente de responsabilidad

internacional, el comportamiento de un órgano de un Estado puesto a disposición de otro Estado, y que actúa por lo tanto bajo la autoridad y en el ejercicio de prerrogativas del poder público de este último, fue examinado en el laudo arbitral adoptado el 9 de junio de 1931 en el *Asunto Chevreau* por el árbitro Beichmann, nombrado en el compromiso firmado en Londres el 4 de marzo de 1930 entre Francia y el Reino Unido [600]. Se presentó al árbitro una reclamación francesa relativa a los perjuicios sufridos por un ciudadano francés residente en Persia, Julien Chevreau, detenido en un momento dado por las tropas británicas que operaban cerca del mar Caspio, y más tarde deportado por sospechoso de tratos con el enemigo. Se trataba de decidir si el Reino Unido estaba obligado o no a indemnizar a Chevreau por la pérdida de determinados bienes, libros y documentos que, según Chevreau, se hallaban en su vivienda en el momento de su detención y que después fueron sustraídos o se perdieron por falta de vigilancia de las autoridades consulares británicas. En realidad, los libros y documentos de Chevreau se habían enviado, a petición del cónsul de Francia en Recht, a la sazón ausente de Persia, al cónsul del Reino Unido que, cuando faltaba el primero, se ocupaba de los asuntos del consulado francés. El árbitro rechazó, en su decisión, la reclamación francesa diciendo

> que no puede considerarse responsable al Gobierno británico de una negligencia cometida por su Cónsul, *en calidad de persona encargada de la gerencia del Consulado de otra Potencia* * [601].

La situación de hecho corresponde, pues, a una de las hipótesis formuladas más arriba: aquella en que el órgano de un Estado se encarga de administrar un servicio público de otro Estado, bajo la autoridad de este último, en sustitución de un órgano de ese otro Estado que se encuentra en la imposibilidad de ejercer sus funciones. La decisión del árbitro, que descartaba la posibilidad de atribuir al Reino Unido una negligencia cometida por un órgano del Estado británico en un momento en que ejercía funciones públicas propias del Estado francés, estaba manifiestamente basada en el principio que, a juicio de la Comisión, debe regir en la materia: toda acción u omisión cometida por un órgano de un Estado que actúe excepcionalmente bajo la autoridad de otro Estado y en el ejercicio de una prerrogativa del poder público de ese otro Estado debe considerarse, según el derecho internacional, como hecho de ese otro Estado y no del Estado a que pertenece el órgano.

14) Los tratadistas de derecho internacional que han examinado el problema de la responsabilidad internacional del Estado por el comportamiento de órganos puestos a su disposición por otro Estado o por una organización internacional se expresan también en favor de la atribución de este comportamiento al Estado beneficiario del « préstamo », siempre que dichos órganos hayan sido *realmente* puestos a disposición del Estado beneficiario, es decir, que estén sometidos en su actuación a la autoridad y al control de ese Estado y no a la autoridad y al control del Estado o de la organización internacional que los envía [602].

15) A juicio de la Comisión, el fundamento de la norma enunciada en el artículo 9 no puede ponerse en duda. El principio de la atribución a un Estado determinado del comportamiento de un órgano de otro Estado o de una organización internacional efectivamente puesto a disposición del primer Estado se deriva lógicamente de los criterios que corresponden a las normas enunciadas en los artículos precedentes. El órgano que es « prestado » por un Estado a otro Estado y que, en consecuencia, ejerce su actividad bajo la autoridad y el control de este último, no actúa como órgano del Estado a que pertenece. Sus actos no son más atribuibles a este último Estado que los que pueda realizar como simple particular. Por el contrario, el comportamiento de ese órgano en el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado a la disposición del cual ha sido puesto es necesariamente un hecho de tal Estado, aun cuando éste no le haya conferido la condición de órgano en su propio sistema jurídico: incluso en este caso el comportamiento del órgano « prestado » es un hecho del Estado beneficiario del « préstamo », lo mismo que lo sería el comportamiento de un particular que ejerciera de hecho prerrogativas del poder público del mismo Estado. Es este último el que debe asumir la responsabilidad si hubiera que calificar este hecho de internacionalmente ilícito.

16) La Comisión se ha preguntado si, al formular la norma del artículo 9, convendría o no prever expresamente en su texto la hipótesis siguiente: que el hecho de poner a disposición de otro Estado algunos de sus propios órganos constituya en sí mismo la violación internacional que incumba a uno u otro de los Estados de que se trate o a los dos a la vez. En efecto, un Estado puede estar internacionalmente obligado a no proporcionar ayuda de ninguna especie —y por lo tanto, a no « prestar » ninguno de sus órganos— a otro Estado contra el cual el Consejo de Seguridad haya decretado la adopción de sanciones, por ejemplo. Por otra parte, el poner a disposición del otro Estado determinados órganos con el fin de que sean utilizados en la realización de un hecho internacionalmente ilícito puede representar a su vez la violación de una obligación internacional. A la inversa, es posible que, para un Estado, el hecho de acoger en su territorio a órganos puestos a su disposición por otro Estado constituya en determinados casos una violación de una obligación internacional que le incumba. Con todo, la Comisión ha estimado que estas posibilidades no exigen la formulación de una excepción en lo que respecta a la norma del

[600] Véase Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 1949.V.1), págs. 1117 y ss.

[601] *Ibid.*, pág. 1141.

[602] Véase al respecto: J. P. Ritter, « La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale », *Annuaire français de droit international, 1962*, París, vol. VIII, 1963, pág. 444; I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1966, pág. 376; F. Durante, *Responsabilità internazionale e attività cosmiche*, Padua, CEDAM, 1969, págs. 40 y ss;. P. Kuris, *op. cit.*, págs. 178 y ss.; P. A. Steiniger, « Die allgemeinen Voraussetzungen... », *loc. cit.*, págs. 448 y 449. Este último autor [que se refiere también al artículo 4 del proyecto elaborado por él mismo y por B. Gräfrath en 1973 (para la referencia, véase *supra* la nota 576)] subraya que, en algunos casos, podría recaer una responsabilidad internacional en el Estado de envío: las hipótesis que prevé son, sin embargo, las que se examinan en el párrafo 16 del presente comentario, que en realidad quedan fuera del ámbito de las disposiciones del artículo 9.

artículo 9. El préstamo por un Estado a otro de uno de sus órganos es un hecho, y el comportamiento que ulteriormente adopte el órgano prestado al actuar bajo la autoridad y el control del Estado beneficiario del préstamo es otro. E incluso en caso de que el primer hecho sea de suyo un hecho internacionalmente ilícito del Estado autor del préstamo, que comprometa en cuanto tal su responsabilidad internacional, el comportamiento que adopte el órgano ilícitamente prestado, actuando a partir de entonces bajo la autoridad del Estado beneficiario del préstamo y en ejercicio de prerrogativas del poder público de éste, no por ello debería de considerarse como un hecho de este último Estado.

17) La Comisión no ha creído tampoco que fuera necesario hacer una reserva especial en caso de que en el acuerdo, en virtud del cual un sujeto de derecho internacional conviene en poner a disposición de otro sujeto algunos de sus órganos, se enuncien criterios de atribución diferentes de los previstos en el artículo 9. A juicio de la Comisión, tal reserva sería inútil en lo que respecta a las relaciones entre el Estado beneficiario del préstamo de órganos y el Estado que los envía, puesto que esas relaciones se regularán de todos modos por el acuerdo internacional concertado entre ellos. En cuanto a las relaciones con terceros Estados —y éste es el aspecto más importante— una reserva de este género podría originar falsas interpretaciones y facilitar al Estado al que incumbiría la responsabilidad en virtud de la regla del presente artículo un pretexto inadmisible para sustraerse a esa responsabilidad. El acuerdo concertado entre los dos sujetos del « préstamo » de órganos no podría en ningún caso prejuzgar la situación de terceros Estados y entrañar consecuencias en lo que respecta a las reclamaciones mediante las cuales esos terceros Estados podrían hacer valer, en virtud del derecho internacional general, la responsabilidad de uno u otro de los sujetos indicados.

18) En lo que concierne a la formulación de la regla, se ha hecho observar ya que al utilizar en el artículo 9 la expresión « órgano [...] puesto a su disposición por otro Estado » se ha querido incluir también en el significado de esta frase un órgano de una de las entidades distintas del Estado propiamente dicho a las que se refiere el artículo 7. La expresión « puesto a su disposición » se ha preferido a otras, como « prestado » o « transferido », pues parece expresar mejor la condición esencial de la atribución de un hecho al Estado al cual ha sido enviado el órgano extranjero, condición que exige que este órgano se haya sometido en su acción a la autoridad, la dirección y el control de dicho Estado. Para terminar, se ha elegido la expresión « siempre que ese órgano haya actuado en el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado a la disposición del cual se encuentra » por considerar que es la más adecuada para subrayar: *a*) que el comportamiento del órgano puesto a disposición de un Estado por otro Estado o por una organización internacional no puede ser atribuido, como posible fuente de responsabilidad internacional, al Estado beneficiario del « préstamo » en caso de que dicho comportamiento haya sido adoptado en relación con una actividad ejercida por el órgano « prestado » a título puramente personal, y *b*) que no cabe tampoco tal atribución cuando el comportamiento deplorado haya sido adoptado en relación con una actividad realizada a título oficial pero que implique el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado al cual pertenece el órgano y no del Estado a la disposición del cual ha sido puesto.

Capítulo IV

CUESTIÓN DE LOS TRATADOS CELEBRADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE DOS O MÁS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

A. — Introducción

1. Reseña histórica de la labor de la Comisión

124. En el curso de la preparación del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, de 1950 a 1966, la Comisión de Derecho Internacional discutió en varias ocasiones si el proyecto debía aplicarse no sólo a los tratados entre Estados sino también a los concertados por otras entidades y, en particular, por organizaciones internacionales [603]. La solución que finalmente se adoptó fue limitar el estudio emprendido a los tratados celebrados entre Estados. En consecuencia, la Comisión insertó en el proyecto definitivo [604] un artículo 1 con el siguiente texto:

> Los presentes artículos se refieren a los tratados celebrados entre Estados.

Este proyecto fue remitido [605] después, como propuesta fundamental, a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados que, después de reunirse en Viena en 1968 y 1969, aprobó, el 22 de mayo de 1969, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados [606]. El artículo 1 del proyecto de la Comisión pasó a ser el artículo 1 de la Convención con el texto siguiente:

> La presente Convención se aplica a los tratados entre Estados.

No obstante, además de las disposiciones del artículo 1, la Conferencia aprobó la siguiente resolución:

[603] Véase el primer informe del Relator Especial (*Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 185, documento A/CN.4/258), así como la reseña histórica que figura en el documento de trabajo publicado por la Secretaría (A/CN.4/L.161 y Add.1 y 2).

[604] *Anuario ... 1966*, vol. II, pág. 195, documento A/6309/Rev.1, parte II, cap. II.

[605] El proyecto fue remitido por el Secretario General en cumplimiento del párrafo 7 de la resolución 2166 (XXI) de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1966.

[606] Denominada en adelante « Convención de Viena ». Para toda referencia al texto de la Convención, véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia (op. cit.)*, pág. 311.

Resolución relativa al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados,

Recordando que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2166 (XXI) de 5 de diciembre de 1966, remitió a la Conferencia el proyecto de artículos que figura en el capítulo II del informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 18.º período de sesiones,

Tomando nota de que el proyecto de artículos de la Comisión concierne únicamente a los tratados celebrados entre Estados,

Reconociendo la importancia de la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales,

Impuesta de las diversas prácticas de las organizaciones internacionales a este respecto, y

Deseosa de lograr que la vasta experiencia de las organizaciones internacionales en la materia sea aprovechada lo mejor posible,

Recomienda a la Asamblea General de las Naciones Unidas que encargue a la Comisión de Derecho Internacional el estudio, en consulta con las organizaciones internacionales principales, de la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales [607],

125. Después de haber examinado la resolución citada, la Asamblea General dedicó a ella el párrafo 5 de su resolución 2501 (XXIV), de 12 de noviembre de 1969. En este párrafo la Asamblea General

Recomienda a la Comisión de Derecho Internacional que estudie, en consulta con las principales organizaciones internacionales, según lo considere adecuado con arreglo a su práctica, la cuestión de los tratados concertados entre los Estados y las organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, como cuestión de importancia.

126. En su 22.º período de sesiones, celebrado en 1970, la Comisión decidió incluir en su programa general de trabajo la cuestión prevista en el párrafo 5 de la resolución 2501 (XXIV) y constituyó una Subcomisión compuesta de 13 miembros para hacer un estudio preliminar [608]. La Subcomisión presentó dos informes, el primero en el curso del 22.º período de sesiones de la Comisión [609] y el segundo durante el 23.º período de sesiones [610]. Sobre la base del segundo informe, en 1971 la Comisión designó al Sr. Paul Reuter Relator Especial para la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales [611]. Confirmó además una decisión adoptada en 1970 por la cual había pedido al Secretario General que preparase varios documentos y en particular una reseña de la práctica correspondiente de las Naciones Unidas y de las principales organizaciones internacionales « en la inteligencia de que el Secretario General, en consulta con el Relator Especial, escalonaría y seleccionaría las investigaciones necesarias para la preparación de esa documentación » [612].

127. Para facilitar el cumplimiento de esta última decisión, el Relator Especial, por conducto del Secretario General, envió un cuestionario a las principales organizaciones internacionales con el fin de obtener información sobre su práctica en la materia [613]. Por su parte, la Secretaría ha preparado de 1970 a 1974 los estudios y documentos siguientes:

a) Un documento de trabajo que contiene una breve bibliografía, una reseña histórica de la cuestión y una lista preliminar de los tratados pertinentes, publicados en la colección de las Naciones Unidas, *Recueil des Traités* [614];

b) Una bibliografía seleccionada sobre la cuestión (A/CN.4/277) [615], y

c) Un estudio sobre las posibilidades de que las Naciones Unidas participen en acuerdos internacionales en nombre de un territorio (A/CN.4/281) [616].

128. Entretanto, la Asamblea General, en el apartado *e* del párrafo 4 de la resolución 2634 (XXV) y en el apartado *d* del párrafo 4 de la sección I de la resolución 2780 (XXVI), recomendó que la Comisión de Derecho Internacional continuara examinando la cuestión de los tratados concertados entre los Estados y las organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.

129. En 1972, el Relator Especial presentó su primer informe [617] sobre la cuestión que se le había encomendado. Este informe contenía una reseña de los debates que la Comisión, y después de ella la Conferencia, habían dedicado, con ocasión de su examen del derecho de los tratados, a la cuestión de los tratados de las organizaciones internacionales. A la luz de esa reseña histórica, en el informe se hacía un examen preliminar de varios problemas esenciales tales como la forma en que las organizaciones internacionales expresaban su consentimiento en obligarse por un tratado, su capacidad para celebrar tratados, la cuestión de la representación, los efectos de los tratados celebrados por organizaciones internacionales y el sentido de la reserva concerniente a « cualquier norma pertinente de la organización », enunciada en el artículo 5 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

130. En el mismo año, en el apartado *e* del párrafo 3 de la sección I de la resolución 2926 (XXVII), la Asamblea General renovó sus recomendaciones anteriores a la Comisión en relación con el examen de la cuestión de los tratados concertados entre Estados y organizaciones internacionales.

131. En 1973, el Relator Especial presentó a la Comisión en su 25.º período de sesiones un segundo informe [618] que completaba el primero habida cuenta, en particular, de la considerable información que las organizaciones internacionales habían enviado entretanto en respuesta al cuestionario que se les había dirigido [619].

[607] *Ibid.*, pág. 309.

[608] Véase *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 335, documento A/8010/Rev.1, párr. 89.

[609] *Ibid.*

[610] Véase *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 375, documento A/8410/Rev.1, cap. IV, anexo.

[611] *Ibid.*, párr. 118.

[612] *Ibid.*

[613] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 94, documento A/CN.4/271, anexo.

[614] A/CN.4/L.161 y Add.1 y 2.

[615] Se publicará en *Anuario ... 1974*, vol. II (segunda parte).

[616] *Idem.*

[617] Véase la nota 603 *supra*.

[618] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 75, documento A/CN.4/271.

[619] Véase la nota 613 *supra*.

132. Los dos primeros informes del Sr. Reuter fueron examinados por la Comisión en sus sesiones 1238.ª y 1241.ª a 1243.ª, celebradas en el 25.º período de sesiones (1973). Las opiniones expresadas por los miembros al respecto se recogen en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en ese período de sesiones [620]. En el mismo año, después de haber examinado el informe de la Comisión, la Asamblea General recomendó a ésta, en el apartado *f* del párrafo 3 de la resolución 3071 (XXVIII), que continuara examinando la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.

133. En 1974, para el presente período de sesiones de la Comisión, el Relator Especial presentó un tercer informe (A/CN.4/279 [621]). Este informe contenía el texto, acompañado de comentarios, de cinco artículos destinados a constituir la parte I, titulada « Introducción », y el principio de la parte II, titulada « Celebración y entrada en vigor de los tratados », de un proyecto sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales. Estos cinco artículos llevaban los títulos siguientes: el artículo 1: « Alcance de los presentes artículos »; el artículo 2: « Términos empleados »; el artículo 3: « Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de los presentes artículos »; el artículo 4: « Irretroactividad de los presentes artículos », y el artículo 6: « Capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados ». El artículo 2 sólo contenía algunas de las disposiciones que debían figurar en él posteriormente y no se presentaba ningún texto para el artículo 5 [622].

134. Los proyectos de artículos que figuraban en el tercer informe del Relator Especial fueron examinados por la Comisión en sus sesiones 1274.ª, 1275.ª, 1277.ª y 1279.ª La Comisión remitió todas estas disposiciones al Comité de Redacción y, en su 1291.ª sesión, aprobó en primera lectura, sobre la base del informe del Comité, los textos del artículo 1, de los apartados *a*, *d*, *e*, *f* e *i* del párrafo 1 del artículo 2, del párrafo 2 de este artículo y de los artículos 3, 4 y 6, reproducidos todos ellos en el presente capítulo [623].

135. La Comisión desea manifestar que los textos adoptados durante el presente período de sesiones no son más que las primeras disposiciones del proyecto de artículos que se propone elaborar después y cuyo plan se esboza más adelante [624]. Desea también subrayar el carácter provisional del texto de esos artículos, como se explicará luego [625].

2. Observaciones generales relativas al proyecto de artículos

a) *Forma del proyecto*

136. Al igual que en los demás trabajos de codificación realizados por la Comisión en el último decenio, para codificar esta materia se ha adoptado la forma de un *proyecto de artículos*, con objeto de que, en su día, pueda servir de base a una convención. Esta solución no prejuzga la decisión que se tomará ulteriormente, cuando se haya concluido la redacción del proyecto; la Comisión, de conformidad con su Estatuto, recomendará entonces la solución que juzgue más apropiada. Pero ya ahora, la forma de un proyecto de artículos, por el rigor que impone la preparación y elaboración de su texto, parece ser la más indicada para tratar las cuestiones relativas a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

b) *Relación entre el proyecto de artículos y la Convención de Viena*

137. La codificación de esta materia, si se compara con otros trabajos de codificación, presenta características muy especiales a causa de la relación muy estrecha que existe entre el presente proyecto de artículos y la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

138. Las disposiciones que constituyen el proyecto de artículos habrían tenido cabida en la Convención de Viena si la Conferencia que adoptó este instrumento no hubiera decidido, a fin de poder dar cima a su labor en los plazos fijados, tomar en consideración exclusivamente los tratados entre Estados. Por consiguiente, esta nueva etapa de la codificación del derecho de los tratados, que tiene por objeto la elaboración de un proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, no puede ser disociada de la obra fundamental que representa la Convención de Viena.

139. La Convención de Viena sirve de marco general al proyecto de artículos. Esto significa, ante todo, que el proyecto tratará de las mismas cuestiones que forman el contenido de la Convención de Viena y que, por lo tanto, se prescindirá de los problemas correspondientes que dicha Convención deja a un lado en relación con los tratados entre Estados: los acuerdos no celebrados por escrito (artículo 3 de la Convención de Viena), la sucesión de Estados, la responsabilidad internacional, la ruptura de hostilidades (artículo 73) y el reconocimiento. Así pues, el proyecto de artículos versará sobre las grandes cuestiones tratadas en la Convención de Viena. Nada mejor, para orientar a la Comisión en su labor, que el examen sucesivo del texto de cada uno de los artículos de esa Convención con miras a determinar las modificaciones de redacción o de fondo necesarias para elaborar un artículo análogo relativo al mismo problema en el contexto de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

140. Para llevar a cabo esta labor, en la forma que la ha concebido la Comisión, es menester aplicar pautas muy flexibles. Es posible que, al examinar las modificaciones que deban introducirse en un artículo de la Convención de Viena para que sea aplicable a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales, la Comisión advierta la posibilidad de elaborar una disposición que contenga complementos y perfeccionamientos con relación a la norma de la Convención de Viena que puedan aplicarse también a los tratados entre Estados;

---

[620] *Anuario ... 1973*, vol. II, págs. 229 y 230, documento A/9010/Rev.1, párrs 127 a 133.

[621] Véase la página 135 *supra*.

[622] Véanse párr. 143 y nota 638 *infra*.

[623] Véase la sección B *infra*.

[624] Véanse párrs. 139 y 140 *infra*.

[625] Véase párr. 144 *infra*.

por ejemplo, una definición de los tratados celebrados por escrito o las consecuencias del nexo existente entre un tratado y otros tratados o acuerdos. En tal caso, la Comisión se abstendrá en principio de hacer uso de esta posibilidad y no proseguirá una labor de elaboración que tendería a dar al proyecto de artículos, con respecto a determinadas cuestiones, una estructura más detallada o perfeccionada que la del texto correspondiente de la Convención de Viena. Las circunstancias serán distintas cuando la materia objeto del proyecto de artículos, es decir, los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, exija la elaboración de disposiciones originales que respondan a problemas o situaciones que no se plantean en el caso de los tratados entre Estados.

141. Desgraciadamente, las consideraciones que anteceden no agotan el examen de las dificultades derivadas de la relación entre el proyecto de artículos y la Convención de Viena. La elaboración de un proyecto de artículos destinado a convertirse finalmente en una convención plantea, en lo que atañe a sus relaciones futuras con la Convención de Viena, difíciles problemas jurídicos y de redacción que sólo se manifestarán en toda su amplitud cuando se haya dado cima a esta labor, pero algunos aspectos generales ya son claramente perceptibles. El proyecto de artículos debe redactarse y configurarse de tal manera que constituya un conjunto autónomo con respecto a la Convención de Viena; ulteriormente, cuando a su vez pase a constituir una convención, podrá entrar en vigor respecto de entidades que no sean partes en la Convención de Viena, como podría ser el caso, no hay que olvidarlo, de todas las organizaciones internacionales. Sin duda habría sido posible armonizar de antemano la terminología y redacción del proyecto de artículos con la Convención de Viena, a fin de que constituyese con ésta un todo homogéneo. La Comisión no ha renunciado definitivamente a adoptar esta fórmula y no ha excluido la posibilidad de revisar ulteriormente la totalidad del proyecto de artículos con objeto de lograr, para los Estados partes en la Convención de Viena y en la convención que pueda resultar del proyecto de artículos, la mayor homogeneidad posible, especialmente en materia de terminología. Sin embargo, en la versión actual de los textos que se presentan a la Asamblea General, la Comisión no se ha guiado por esas consideraciones y ha dado prioridad a la claridad y sencillez de la expresión.

c) *Consultas con las organizaciones internacionales*

142. Tanto la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados como la Asamblea General recomendaron que la Comisión prosiguiese sus trabajos « en consulta con las organizaciones internacionales principales » [626]. La forma más eficaz de consulta ha consistido en la abundante información que se ha reunido de las principales organizaciones interesadas en forma de estudios y de contestaciones al cuestionario elaborado por el Relator Especial; su complemento serán las observaciones al proyecto de artículos que las organizaciones internacionales estimen oportuno presentar junto con los Estados. La Comisión está dispuesta a acoger todas las sugerencias que se le hagan y que le permitan obtener de las organizaciones una cooperación tan amplia y generosa como la que le ha brindado la Secretaría de las Naciones Unidas. No es posible prever todavía de qué manera participarán las organizaciones interesadas en la fase final de esta labor de codificación, ya que la forma definitiva de ésta no se ha decidido todavía.

d) *Método adoptado para la elaboración del proyecto*

143. En consonancia con la concepción general de la relación que el proyecto de artículos debe guardar naturalmente con la Convención de Viena, se ha decidido seguir en lo posible el mismo orden que el de la Convención, lo que permite una comparación constante de los artículos del proyecto con los artículos correspondientes de la Convención. Con este fin, los artículos del proyecto llevan, al menos provisionalmente, la misma numeración que los de la Convención de Viena, y, con respecto a cada uno de ellos, se ha incluido en una nota de pie de página el texto del artículo correspondiente de dicha Convención. La discontinuidad en la numeración de los artículos a que da lugar temporalmente este método se debe a que ciertas disposiciones de la Convención de Viena están estrechamente vinculadas con otras, lo que obliga a examinarlas conjuntamente; por otra parte, no todos los artículos de la Convención de Viena tienen su equivalente en las disposiciones del proyecto. Por último, los artículos del proyecto que no correspondan a un artículo de la Convención de Viena llevarán un número *bis*, *ter*, etc., a fin de guardar la correspondencia establecida entre la Convención y el proyecto de artículos.

144. Casi no hace falta sañalar que los resultados de esta labor, que se presenta en primera lectura a la Asamblea General, son puramente provisionales. Ello se debe, evidentemente, a que este proyecto, como todos los del mismo género, no ha podido contar todavía con las observaciones de los gobiernos (ni, en este caso, de las organizaciones internacionales). Y son tanto más provisionales cuanto que, como ya es patente, las distintas partes en que se divide principalmente la materia no plantearán las mismas dificultades, y el destino que finalmente se reserve al proyecto influirá considerablemente en la formulación definitiva de las relaciones entre el proyecto y la Convención de Viena y, por ende, en la redacción misma de los artículos.

145. En vista de ello podría pensarse que hubiera sido preferible iniciar el examen del proyecto de artículos con unas disposiciones relativas a la celebración y entrada en vigor de los tratados (artículos 6 a 25 de la Convención de Viena), en vez de hacerlo con unas disposiciones generales como las del artículo 1 y los artículos siguientes. La solución que, no obstante, se ha adoptado parece impuesta por la necesidad de dejar decididas desde el comienzo algunas cuestiones de principio fundamentales que sirven de base a la concepción misma del proyecto de artículos. Por consiguiente, en los artículos que se presentan a continuación se hallarán muestras representativas de los problemas que encontrará la Comisión de Derecho Internacional al proseguir sus trabajos; la materia objeto de estudio, además de las dificultades de redacción y de ajustes, a veces delicados, con la Convención de Viena, plantea en algunas ocasiones problemas nuevos y esenciales.

[626] Véanse párrs. 124 y 125 *supra*.

B. — Proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales

PARTE I

INTRODUCCIÓN

Artículo 1. — Alcance de los presentes artículos [627]

Los presentes artículos se aplican:

***a)* a los tratados celebrados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, y**

***b)* a los tratados celebrados entre organizaciones internacionales.**

Comentario

1) El título del proyecto de artículos es una versión ligeramente simplificada del título que se había dado a la cuestión objeto de estudio en varias resoluciones de la Asamblea General y en la resolución aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, relativa al artículo 1 de la Convención. Los títulos de la parte I y el artículo 1 son los mismos que los de la Convención de Viena. Para evitar ambigüedades, el alcance del proyecto de artículos se describe en el cuerpo del artículo 1 de modo más preciso que en el título del proyecto. Por otra parte, las dos categorías de tratados consideradas se mencionan en apartados distintos porque en el régimen de los tratados a los que se aplica el proyecto de artículos esta distinción será a menudo indispensable. Así ocurre en el apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2 y, de manera más general, en los artículos del proyecto que versan sobre la manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado. Por lo que respecta a la manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado, el caso del Estado parte en un tratado con una o varias organizaciones internacionales se tratará siguiendo muy de cerca las disposiciones de la Convención de Viena; en cambio, el caso de estas organizaciones se regirá por disposiciones específicas que acaso sean diferentes. Por consiguiente, la distinción entre los apartados *a* y *b* está justificada, pero al hacerla no se pasa por alto el hecho de que muchos artículos del proyecto se aplicarán indistintamente a las dos categorías de tratados consideradas.

2) El término « tratado », que en el proyecto de artículos se entiende en un sentido diferente del que se le atribuye en la Convención de Viena, ha sido preferido al término mucho más general de « acuerdo », que se ha de reservar para referirse a los actos convencionales sean cuales fueren las partes y sea cual fuere su forma.

[627] La disposición correspondiente de la Convención de Viena es la siguiente:

« PARTE I. — INTRODUCCIÓN

» *Artículo 1. — Alcance de la presente Convención*

» La presente Convención se aplica a los tratados entre Estados. »

Artículo 2. — Términos empleados [628]

1. Para los efectos de los presentes artículos:

***a)* se entiende por « tratado » un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito:**

i) entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o

ii) entre organizaciones internacionales,

ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;

[...]

***d)* se entiende por « reserva » una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional al firmar un tratado o al manifestar [en la forma que se hubiere convenido] [[629]] su consentimiento en obligarse por un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización internacional;**

***e)* se entiende por « Estado negociador » y por « organización negociadora » respectivamente:**

i) un Estado,

ii) una organización internacional

que ha participado en la elaboración y adopción del texto del tratado;

***f)* se entiende por « Estado contratante » y por « organización contratante » respectivamente:**

i) un Estado,

ii) una organización internacional

que ha consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado;

[628] La disposición correspondiente de la Convención de Viena es la siguiente.

« *Artículo 2. — Términos empleados*

» 1. Para los efectos de la presente Convención:

» *a*) se entiende por " tratado " un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;

» [...]

» *d*) se entiende por " reserva " una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado;

» *e*) se entiende por " Estado negociador " un Estado que ha participado en la elaboración y adopción del texto del tratado;

» *f*) se entiende por " Estado contratante " un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado;

» [...]

» *i*) se entiende por " organización internacional " una organización intergubernamental.

» 2. Las disposiciones del párrafo 1 sobre los términos empleados en la presente Convención se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado. »

[629] Los corchetes que encierran una expresión indican que la Comisión se ha reservado la posibilidad de volver a examinarla después de haber tratado de otros artículos del proyecto a los que tal expresión se refiere.

[...]

i) **se entiende por « organización internacional » una organización intergubernamental;**

2. Las disposiciones del párrafo 1 sobre los términos empleados en los presentes artículos se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado o en las normas de una organización internacional.

Comentario

1) El *apartado* a *del párrafo 1*, en el que se define el término « tratado », sigue el modelo de la disposición correspondiente de la Convención de Viena habida cuenta del artículo 1 del presente proyecto. No se han agregado detalles complementarios al texto de la Convención de Viena. Durante el debate en la Comisión se puso de manifiesto que no siempre sería fácil determinar si un acto convencional está regido por el derecho internacional o por un derecho nacional determinado; se señaló, asimismo, que determinados actos podrían estar regidos en parte por el derecho internacional y en parte por el derecho nacional y que, para determinar la naturaleza del acto convencional, sería menester precisar cuál de estos dos aspectos era predominante. Sin embargo, la exactitud de este punto de vista fue puesta en tela de juicio y la Comisión opinó, en definitiva, que era preferible dejar que la práctica resolviera estos problemas particulares.

2) Se planteó también la cuestión de si en determinadas organizaciones, hasta la fecha todavía muy contadas, no podría haber ciertos actos convencionales celebrados entre la organización y determinados miembros que se rigieran exclusivamente por las normas de la organización y que debieran quedar fuera del campo de aplicación del proyecto de artículos. Se trata, sin embargo, de una hipótesis que abarca un campo muy limitado que sólo comprende ciertas organizaciones integradas como las Comunidades europeas; además, las disposiciones del presente proyecto de artículos se entienden sin perjuicio de las normas de la organización y se ha considerado inútil limitar específicamente de otro modo el alcance del proyecto [630].

3) El *apartado d*, relativo al término « reserva », se ajusta a la disposición correspondiente de la Convención de Viena, a la que se ha agregado la referencia a las organizaciones internacionales, y no requiere observaciones especiales salvo sobre un punto. La Convención de Viena, al enunciar en el artículo 11 las formas de manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado, enumera « la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión » y agrega las palabras « o en cualquier otra forma que se hubiere convenido ». Esta expresión, que no figuraba en el texto presentado por la Comisión, se añadió en virtud de una enmienda de los Estados Unidos de América y Polonia [631] y tiene por resultado suprimir todo formalismo en la manifestación de consentimiento en obligarse por un tratado. Hubiera sido lógico completar en el mismo sentido el artículo 19 (Formulación de reservas) y el apartado *d* del párrafo 1 del artículo 2, pero los Estados participantes en la Conferencia dejaron de hacerlo. Además, quizás habrían podido aligerar el texto de tales disposiciones renunciando a enumerar la ratificación, la aceptación, la aprobación y la adhesión y abarcando estos y cualesquiera otros supuestos con la expresión « en la forma que se hubiere convenido ».

4) Por lo que respecta al presente proyecto de artículos, podría parecer oportuno aplazar la definición del término « reserva » hasta el momento en que la Comisión haya examinado las disposiciones correspondientes a los artículos 11 y 19 de la Convención de Viena. No obstante, advirtió que, por el momento, la Comisión podía aprobar provisionalmente un texto del apartado *d* del párrafo 1 del artículo 2, que presenta la doble ventaja de ser más sencillo que la disposición correspondiente de la Convención de Viena y de aplazar para más adelante la cuestión de si los términos « ratificación », « aceptación », « aprobación » y « adhesión » pueden ser utilizados también en relación con los actos en virtud de los cuales una organización manifiesta su consentimiento en obligarse por un tratado. La disposición que se propone presenta además la ventaja de subrayar el carácter no formalista de las normas relativas a la celebración de tratados internacionales, que en el caso de las organizaciones internacionales es por lo menos tan cierto como en el caso de los de los Estados. La redacción propuesta es provisional; la Comisión examinará más adelante si la expresión « en la forma que se hubiere convenido » es apropiada o si debería sustituirse por una fórmula algo más amplia, como « en la forma que se hubiere reconocido o convenido ».

5) En el *apartado e* se definen las expresiones « Estado negociador » y « organización negociadora ». Este apartado se ajusta a la disposición correspondiente de la Convención de Viena, pero teniendo en cuenta el artículo 1 del presente proyecto. Como el término « tratado » concierne en el presente proyecto a una categoría de actos convencionales distinta de aquella a la que se refiere el mismo término en la Convención de Viena, no es menester tomar en consideración en el texto el hecho de que las organizaciones internacionales desempeñan a veces cierto papel en la negociación de los tratados *entre Estados*, participando a través de sus órganos en la elaboración y a veces incluso en el establecimiento del texto de determinados tratados.

6) El *apartado f* se ajusta también a la disposición correspondiente de la Convención de Viena, pero teniendo en cuenta el artículo 1 del presente proyecto [632].

7) En el *apartado i* se da a la expresión « organización internacional » la misma definición que en la Convención de Viena. Esta definición debe interpretarse en el sentido que se desprende de la práctica, es decir, en el de una organización constituida principalmente por Estados y

[630] La cuestión de si el proyecto de artículos debe contener disposiciones correspondientes a las de los apartados *b* y *c* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena se examinará después de estudiar los artículos relativos a la ratificación, aceptatión, aprobación y adhesión y a los plenos poderes.

[631] Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia (op. cit.)*, pág. 133, documento A/CONF.39/14, párr. 104 *a*.

[632] La cuestión de si el proyecto de artículos debe contener disposiciones correspondientes a las de los apartados *g* y *h* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena se examinará después de estudiar los artículos relativos a las « partes » y los « terceros Estados ».

que, según el caso, comprende miembros asociados que no tienen todavía la calidad de Estados o que pueden ser incluso otras organizaciones internacionales; cabe mencionar a este respecto ciertas situaciones particulares, como la de las Naciones Unidas en el marco de la UIT, la de la CEE en el marco del GATT o de otros organismos internacionales o incluso la de las Naciones Unidas, desde que Namibia ha pasado a ser miembro asociado de la OMS, cuando actúan en nombre de este territorio por conducto del Consejo para Namibia en el seno de dicha organización [633].

8) Sin embargo, es de señalar que el hecho de adoptar con respecto a la expresión « organización internacional » la misma definición que la Convención de Viena acarrea en el presente proyecto de artículos consecuencias mucho más apreciables que en dicha Convención.

9) Con esta definición, muy flexible, el proyecto de artículos no prejuzga el régimen al que pueden estar sujetas en cada organización las entidades que, en el ámbito de la organización y de conformidad con las normas vigentes en ésta, gozan de cierta autonomía (órganos auxiliares o adscritos). Se ha evitado asimismo prejuzgar el alcance de la capacidad jurídica necesaria para que se pueda considerar que una entidad es una organización internacional en el sentido del presente proyecto. En efecto, como se verá al tratarse nuevamente este punto en el comentario relativo al artículo 6, el presente proyecto de artículos no tiene como finalidad principal regular la condición jurídica de las organizaciones internacionales, sino el régimen de los tratados en que son partes una o varias organizaciones internacionales. El proyecto de artículos está destinado a aplicarse a tales tratados, cualquiera que sea la condición jurídica de las organizaciones interesadas.

10) Hay que poner de relieve otra consecuencia muy importante de la definición propuesta. El proyecto de artículos está destinado a aplicarse a los tratados en que son partes organizaciones internacionales, independientemente de que éstas tengan un objeto más o menos general o más o menos especial, un carácter universal o regional, o de que su acceso sea relativamente abierto o cerrado; el proyecto está destinado a aplicarse a los tratados del conjunto de las organizaciones internacionales.

11) Esto supone una profunda diferencia con otro texto elaborado por la Comisión, es decir, el proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales [634], que abarca básicamente a las organizaciones internacionales de carácter universal.

12) La justificación de esta diferencia reside en el objeto mismo de los dos proyectos. El proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales tiene por objeto el derecho de las organizaciones internacionales y su finalidad es unificar, en una esfera limitada, las normas específicas de ciertas organizaciones. En consecuencia, si se limita el proyecto a determinadas organizaciones que poseen características análogas, es decir, un carácter universal, no hay ninguna razón para dotar a cada una de ellas en esta esfera especial de un régimen particular. Ahora bien, el presente proyecto de artículos no versa sobre el derecho de las organizaciones internacionales, sino sobre el derecho de los tratados; el valor jurídico y el régimen de los tratados que en él se consideran no hallan su fundamento en las normas de cada organización, normas que se trataría de unificar, sino en el derecho internacional general. Por consiguiente, las normas que rigen un tratado entre las Naciones Unidas y la OIT deben ser idénticas a las que rigen un tratado celebrado entre la OIT y el Consejo de Europa, puesto que ambos grupos de normas dimanan de los mismos principios.

13) Este análisis jurídico fundamental lleva a ampliar el alcance del presente proyecto a los tratados que obligan al conjunto de las organizaciones internacionales. Ahora bien, accesoriamente, consideraciones de orden histórico y práctico conducen a la misma conclusión. Tal fue ciertamente la idea de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados y de la Asamblea General cuando invitaron a la Comisión a que emprendiese ese estudio. La Conferencia no dispuso de tiempo suficiente para adoptar las disposiciones necesarias para regular en una convención única el régimen de los tratados entre Estados y los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, pero, por lo menos, es preciso conseguir que el conjunto de esta materia se rija sólo por dos textos. El objeto mismo de la codificación, que supone unidad, claridad y simplicidad, quedaría desvirtuado si, fuera del ámbito de dos textos, fuera preciso aún abandonar a un futuro incierto un vasto campo de las relaciones convencionales entre Estados y organizaciones o entre organizaciones.

14) El *párrafo 2* hace extensivas a las organizaciones internacionales las disposiciones del párrafo 2 del artículo 2 de la Convención de Viena. Tal extensión ha planteado una cuestión de terminología tanto más importante cuanto que afecta a otras disposiciones del proyecto.

15) Casi no se discute que al concepto de « derecho interno » de un Estado, según la denominación utilizada en el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención de Viena, corresponde, en el contexto de las organizaciones internacionales, un concepto paralelo que comprende normas cuyo carácter específico es ser normas propias de cada organización. Se trata, en primer lugar, de las normas incorporadas en la carta constitutiva de la organización y, en segundo lugar, de las normas que se han ido desarrollando a partir o en ejecución de éstas, en forma escrita o en la práctica. La posibilidad jurídica, la amplitud y la forma de tales normas dimanantes de la carta constitutiva varían, por supuesto, según las organizaciones.

16) ¿Qué expresión conviene utilizar para designar este conjunto de normas específicas de cada organización internacional? Este problema ya se planteó a la Comisión en el curso de la elaboración y el examen de los distintos artículos de su proyecto relativo a los tratados entre Estados y, en especial, en relación con el texto que pasó

[633] Por lo que respecta a las situaciones en las que una organización tiene que actuar en calidad de representante de un territorio, véase el estudio de la Secretaría sobre las posibilidades de que las Naciones Unidas participen en acuerdos internacionales en nombre de un territorio (A/CN.4/281) [se publicará en *Anuario ... 1974*, vol. II (segunda parte)].

[634] *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 307, documento A/8410/Rev.1, cap. II, secc. D.

a ser el artículo 5 de la Convención de Viena [635]. La Comisión de Derecho Internacional se ha inclinado en favor de la expresión « las normas de una organización internacional », que como fórmula general corresponde a la expresión utilizada en el artículo 5 de la Convención de Viena en relación con una cuestión específica, es decir, « cualquier norma pertinente de la organización ». La Comisión ha rechazado otras fórmulas (« derecho interno de una organización », « derecho propio de una organización », etc.) por razones de fondo o para lograr una mayor simplicidad.

Artículo 3. — Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de los presentes artículos [636]

El hecho de que los presentes artículos no se apliquen

i) ni a los acuerdos internacionales en los que fueren [partes] una o varias organizaciones internacionales y una o varias entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales;

ii) ni a los acuerdos internacionales en los que fueren [partes] uno o varios Estados, una o varias organizaciones internacionales y una o varias entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales;

iii) ni a los acuerdos internacionales no escritos celebrados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales

no afectará

***a)* al valor jurídico de tales acuerdos;**

***b)* a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en los presentes artículos a que estuvieran sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de estos artículos;**

***c)* a la aplicación de estos artículos a las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales o a las relaciones entre organizaciones internacionales, cuando estas relaciones se rijan por acuerdos internacionales en los que fueren asimismo [partes] otras entidades.**

Comentario

1) La necesidad de salvaguardar, mediante una disposición análoga a la del artículo 3 de la Convención de Viena, la situación con respecto al derecho internacional de ciertos acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de aplicación de los presentes artículos es indiscutible. Para convencerse de ello basta recordar que los acuerdos internacionales celebrados entre una organización internacional y una entidad que no es un Estado ni una organización internacional no son excepcionales. Cabe mencionar a este respecto, si no se reconoce carácter estatal a la Ciudad del Vaticano, los acuerdos celebrados entre la Santa Sede y organismos internacionales. Análogamente, poca duda cabe de que los acuerdos celebrados entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y una organización internacional, como los concertados con la CEE en aplicación del Programa Mundial de Alimentos, se rigen por el derecho internacional. El desarrollo del derecho humanitario mundial y la extensión de su aplicación en beneficio de entidades aún no constituidas en Estados dará lugar a que se multipliquen los ejemplos de este género y llegarán incluso a celebrarse acuerdos entre una o varias organizaciones internacionales, uno o varios Estados y una o varias entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales.

2) Por otra parte, no es necesario extenderse en consideraciones acerca de la frecuencia e importancia de los acuerdos no celebrados por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales. Es dudoso, por ejemplo, que los acuerdos dimanantes de una oferta hecha por un Estado y aceptada por una organización internacional en una reunión, de la que sólo se levantará un acta resumida, constituyan acuerdos escritos; también debe tenerse en cuenta que muchos acuerdos entre organizaciones se consignan, por ejemplo, en actas de conferencias o comisiones coordinadoras. Por último, el desarrollo de las telecomunicaciones conduce necesariamente a la multiplicación de los acuerdos internacionales no escritos en campos tan diversos como el mantenimiento de la paz y la intervención en los mercados. Tanto es así que se ha criticado el recurso, considerado a veces abusivo, a tales acuerdos. Pero esta observación, aunque en algunos casos parezca justificada, no puede aplicarse al principio mismo de esos acuerdos. Incumbe a cada organización, de conformidad con la norma enunciada en el artículo 6 del proyecto, establecer el régimen de los acuerdos no celebrados por escrito de modo que ningún órgano rebase los límites de la esfera de competencia que le atribuyen las normas pertinentes de la organización.

3) Por consiguiente, la Comisión consideró que ciertos acuerdos debían beneficiarse de disposiciones análogas a las que figuran en los apartados *a*, *b* y *c* del artículo 3 de la Convención de Viena. El artículo 3 del proyecto de artículos recoge el texto de estos apartados y sólo se ha introducido, con respecto a la Convención de Viena, una modificación en el apartado *c* que, evidentemente, era indispensable habida cuenta de la diferencia entre el ámbito de aplicación de la Convención y el del proyecto.

4) En cambio, la definición de los acuerdos a que se refieren las normas enunciadas en los apartados *a*, *b* y *c* podría plantear un problema. La Comisión estimó que en aras de la claridad, debía enumerar esos acuerdos y desechar las fórmulas globales, de redacción más sencilla pero menos precisa. En consecuencia, tales acuerdos se enumeran por categorías separadas en los apartados i),

---

[635] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 194 y ss., documento A/CN.4/258, párrs. 28 a 36.

[636] La disposición correspondiente de la Convención de Viena es la siguiente:

« *Artículo 3. — Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la presente Convención*

» El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará:

» *a)* al valor jurídico de tales acuerdos;

» *b)* a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en la presente Convención a que estuvieren sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de esta Convención;

» *c)* a la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional. »

ii) y iii) del artículo 3 del proyecto; las categorías i) y ii), como se desprende del sentido general del término « acuerdo », comprenden los acuerdos tanto escritos como no escritos.

5) Si se examinan las tres categorías mencionadas en los apartados i), ii) y iii), se advertirá que la Comisión ha dejado a un lado los acuerdos tanto escritos como no escritos celebrados entre Estados o entre entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales. La Comisión, en efecto, juzgó innecesario reiterar, tras la Convención de Viena, que los acuerdos entre Estados, sea cual fuere su forma, están sometidos al derecho internacional. Por otra parte, los acuerdos celebrados entre entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales forman aparentemente un conjunto demasiado heteróclito para constituir una categoría general, ya que sería imposible todavía definir, a partir de una práctica internacional por ahora muy escasa, sus características propias.

6) Por último, hay que mencionar un punto en que el artículo 3 del proyecto difiere del artículo correspondiente de la Convención de Viena. Para designar los acuerdos a que se refieren las normas enunciadas en el artículo 3, la Convención de Viena recurre, aunque sin definirlo, al concepto de « sujeto de derecho internacional ». A pesar de las controversias que puede suscitar, el empleo de este término no presenta serios inconvenientes cuando tiene lugar en el marco de una convención que, como la de Viena, sólo muy de lejos trata de los acuerdos celebrados por « sujetos de derecho internacional que no sean Estados ». Distinto es el caso del proyecto de artículos, que está enteramente dedicado a los acuerdos en que son partes una o varias organizaciones internacionales. Sobre todo, habida cuenta de que en el artículo 2 se da del concepto de « organización internacional » una definición muy flexible y muy amplia, no puede excluirse de ningún modo la posibilidad de que una « organización internacional » tenga capacidad para celebrar un tratado internacional sin que, por otra parte, se le reconozcan otros derechos que serían necesarios para que posea la calidad de « sujeto de derecho internacional ». Con esta observación no se pretende negar que muchas organizaciones, principalmente las grandes organizaciones de carácter universal, sean « sujetos de derecho internacional », sino tan sólo señalar que, ante la gran variedad de las organizaciones internacionales, sería menester disponer de definiciones más elaboradas, tanto del concepto de « organización internacional » como del concepto de « sujeto de derecho internacional », para que fuera posible definir uno por medio del otro. Por consiguiente, en el artículo 3 del proyecto se ha omitido toda referencia al concepto de « sujeto de derecho internacional » y se ha empleado el término totalmente neutro de « entidad ». De tal modo, al menos sobre este punto, el proyecto de artículos es más flexible, más amplio y, si cabe decirlo, más dinámico que la Convención de Viena, ya que al reconocer que entidades que no sean todavía « sujetos de derecho internacional » puedan ser partes en acuerdos internacionales sometidos al derecho internacional muestra que la actividad convencional es la vía por la cual nuevas entidades pueden obtener un acceso cada vez mayor a las relaciones internacionales.

Artículo 4. — Irretroactividad de los presentes artículos [637]

Sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera normas enunciadas en los presentes artículos a las que los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales estén sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de los presentes artículos, éstos sólo se aplicarán a tales tratados después de la [entrada en vigor] de los presentes artículos con respecto a esos Estados y a esas organizaciones.

Comentario

Esta disposición reproduce el texto del artículo 4 de la Convención de Viena, en el que sólo se han introducido las modificaciones necesarias habida cuenta del artículo 1 del proyecto [638]. La expresión « entrada en vigor » debe considerarse provisional, por cuya razón figura entre corchetes. En efecto, si se toma literalmente, esta expresión podría interpretarse en el sentido de que los artículos del presente proyecto, para que puedan ser exigibles respecto de las organizaciones internacionales, deben pasar a constituir el objeto de una convención en la que sean partes las organizaciones internacionales. Ahora bien, la cuestión del destino definitivo del proyecto de artículos se ha dejado en suspenso y la Comisión no ha examinado aún la cuestión de si las organizaciones internacionales deberían ser partes en una convención elaborada sobre la base de los artículos propuestos. Se trata de una cuestión importante y compleja sobre la cual la Comisión confía recibir las observaciones de los gobiernos y de las organizaciones interesadas.

PARTE II

CELEBRACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LOS TRATADOS

SECCIÓN I. — CELEBRACIÓN DE LOS TRATADOS

Artículo 6. — Capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados [639]

La capacidad de una organización internacional para

[637] La disposición correspondiente de la Convención de Viena es la siguiente:

« *Artículo 4. — Irretroactividad de la presente Convención*

» Sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera normas enunciadas en la presente Convención a las que los tratados estén sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de la Convención, ésta sólo se aplicará a los tratados que sean celebrados por Estados después de la entrada en vigor de la presente Convención con respecto a tales Estados. »

[638] El presente proyecto no puede incluir una disposición correspondiente al artículo 5 de la Convención de Viena, cuyo texto es el siguiente:

« *Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional*

» La presente Convención se aplicará a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización. »

[639] Los títulos de la parte II y la sección I son los mismos que los de la Convención de Viena, que comprende un artículo 6 redactado como sigue:

« *Capacidad de los Estados para celebrar tratados*

» Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados. »

celebrar tratados se rige por las normas pertinentes de esa organización.

Comentario

1) Hasta el final de sus trabajos en el actual período de sesiones la Comisión estuvo dividida acerca de la cuestión de incluir un artículo sobre la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados. Los miembros de la Comisión expresaron a este respecto opiniones diversas y matizadas que, simplificándolas un poco, pueden reducirse a dos tendencias generales. Según la primera, tal artículo sería de utilidad dudosa o, por lo menos, debía concretarse a enunciar que la capacidad de una organización para celebrar tratados sólo depende de las normas de la organización; la propuesta de un proyecto de artículo 6 presentada como primera fórmula por el Relator Especial en su tercer informe (A/CN.4/279 [640]) correspondía hasta cierto punto a esta tendencia. Con arreglo a la segunda tendencia, el artículo de que se trata debía tener por objeto, como mínimo, señalar que el derecho internacional establece el principio de esa capacidad; de ahí se infiere, por lo menos a juicio de ciertos miembros de la Comisión, que en materia de tratados la capacidad de las organizaciones internacionales es la regla común de derecho, que sólo está subordinada a las disposiciones expresas de carácter restrictivo de las cartas constitutivas; la propuesta presentada como segunda fórmula por el Relator Especial en su tercer informe respondía hasta cierto punto a esta segunda tendencia [641].

2) La Comisión adoptó finalmente para el artículo 6 una fórmula de transacción basada esencialmente en el reconocimiento de que no debe considerarse en ningún caso que este artículo tenga por objeto o por efecto decidir la cuestión de la condición jurídica de las organizaciones internacionales en derecho internacional; esta cuestión sigue pendiente y la redacción propuesta es compatible tanto con la tesis según la cual el derecho internacional general es el fundamento de la capacitad de las organizaciones internacionales como con la tesis opuesta. El artículo 6 tiene simplemente por objeto establecer una norma del derecho de los tratados e indica, a los efectos exclusivamente del régimen aplicable a los tratados en que sean partes organizaciones internacionales, las normas en virtud de las cuales debe determinarse la capacidad de tales organizaciones para celebrar tratados. Sin embargo, algunos miembros de la Comisión estimaron que, en su redacción actual, el artículo 6 no sería suficiente para resolver todos los problemas que se plantearían a la Comisión en la elaboración de los artículos siguientes del proyecto y, en especial, cuando tratase de formular para aplicación a las organizaciones internacionales normas correspondientes a las que la Convención de Viena enuncia en sus artículos 2 y 46 con respecto a los Estados.

3) Situado así en su contexto, el artículo 6 no deja de tener, sin embargo, gran importancia. Esta disposición consagra el hecho de que cada organización presenta una fisonomía jurídica propia que se traduce, en especial, en una capacidad individualizada de esa organización para celebrar tratados internacionales. Así pues, el artículo 6 aplica el concepto fundamental de « normas de una organización internacional », que aparece ya en el párrafo 2 del artículo 2 del proyecto y cuyo sentido se explica en el comentario relativo a esta disposición [642]. La inclusión en el artículo 6 del adjetivo « pertinentes », después de la palabra « normas », se debe sencillamente a que el párrafo 2 del artículo 2 se refiere al *conjunto* de las « normas de la organización », mientras que el artículo 6 sólo se refiere a *una parte* de tales normas, es decir, a las que sean pertinentes para resolver la cuestión de la capacidad de la organización.

4) Es normal que se plantee la cuestión de la naturaleza y las características de las « normas pertinentes » relativas a la capacidad de una organización, y cabría sentirse inclinado a responder a ella en términos generales, especialmente en lo que concierne a la función que a este respecto corresponde a la *práctica*. Esto constituiría sin duda un error contra el cual pone en guardia el texto del artículo 6 al especificar que « la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las normas pertinentes de *esa* * organización ».

5) Es preciso tener bien presente que no es posible dar una respuesta única, válida para todas las organizaciones, a la cuestión de si la práctica puede desempeñar una función creadora, en lo que se refiere especialmente a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados. Esta cuestión depende también de las « normas de la organización »; es más: depende de las normas de mayor jerarquía, las que en cierto modo forman el derecho constitucional de la organización y rigen, en particular, la cuestión de las *fuentes* de las normas de la organización. En principio, cabría concebir una organización que, adoptando un marco jurídico rígido, excluyera la práctica entre las fuentes de las normas de la organización. Sin embargo, aun sin llegar a ese extremo, fuerza es reconocer que las organizaciones internacionales presentan grandes diferencias entre sí en cuanto a la función que tiene la práctica y la forma que ésta reviste, especialmente en lo relativo a su capacidad para celebrar acuerdos internacionales. Ello es perfectamente normal, puesto que es imposible comparar la importancia que la práctica ha tenido a este respecto en una organización como las Naciones Unidas, que debe hacer frente en todas las esferas a problemas fundamentales para el futuro de toda la humanidad, con la que puede tener en una organización técnica encargada de una modesta actividad operacional en un sector restringido. Tales son los motivos de que no se mencione la práctica en el texto del artículo 6; en las « normas de la organización » y por medio de ellas encuentra la práctica el lugar que le corresponde en el desenvolvimiento de cada organización y ese lugar varía según las organizaciones.

6) Estas consideraciones deberían permitir aclarar otra cuestión que ha preocupado hondamente a las organizaciones internacionales en relación con otras materias [643],

[640] Véase la página 135 *supra*.

[641] Véase A/CN.4/279, párr. 20 del comentario relativo al artículo 6 del proyecto, pág. 150 *supra*.

[642] Párrs. 15 y 16.

[643] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 201 y 202, documento A/CN.4/258, párr. 51.

pero que no puede dar lugar a ningún equívoco en lo que se refiere al presente proyecto de artículos. No se trata, en lo que concierne a las cuestiones que dependen de las normas de cada organización, como la capacidad para celebrar tratados, de mantener invariables las normas vigentes en el momento en que las disposiciones objeto de codificación pasan a ser exigibles respecto de cada organización. Al reservar la práctica de cada organización, en la medida en que ésta la reconoce, no se hace reserva de la práctica *establecida en el momento de la entrada en vigor de las disposiciones objeto de codificación*, sino de *la facultad* misma de modificar o completar por medio de la práctica las normas de la organización, en la medida en que estas normas lo permitan. Por consiguiente, sin imponer a las organizaciones la cortapisa de una norma uniforme que no está en consonancia con su naturaleza, el artículo 6 reconoce el derecho de cada una de ellas a tener su fisonomía jurídica propia.

Capítulo V

EL DERECHO DE LOS USOS DE LOS CURSOS INTERNACIONALES PARA FINES DISTINTOS DE LA NAVEGACIÓN

146. En el párrafo 1 de su resolución 2669 (XXV), de 8 de diciembre de 1970, la Asamblea General recomendó que la Comisión de Derecho Internacional emprendiera, como primera medida, el estudio del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, con miras a su desarrollo progresivo y a su codificación, y que, teniendo en cuenta el programa de trabajo que se había fijado, considerara la posibilidad, desde el punto de vista práctico, de adoptar las medidas pertinentes tan pronto como lo creyera oportuno.

147. En cumplimiento de esa recomendación, la Comisión, en su 23.º período de sesiones, celebrado en 1971, decidió incluir una cuestión titulada « Usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación » en su programa general de trabajo, sin prejuzgar la priodad que se había de dar en lo futuro a su estudio. Incumbiría a la Comisión con su nueva composición decidir qué prioridad debería darse a esta materia y qué otras medidas concretas deberían adoptarse teniendo presentes el actual programa de trabajo de la Comisión así como su programa revisado a largo plazo [644].

148. La Comisión convino en que, para emprender el estudio sustantivo de las normas de derecho internacional relativas a los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, con miras a su desarrollo progresivo y a su codificación sobre una base mundial, habría que analizar y compilar adecuadamente todos los materiales pertinentes sobre la práctica de los Estados. La Comisión observó que ya se había publicado una cantidad considerable de esos materiales sustantivos en el informe del Secretario General sobre « Problemas jurídicos relativos al aprovechamiento y uso de los ríos internacionales » (A/5409) [645] preparado en cumplimiento de la resolución 1401 (XIV) de la Asamblea General de 21 de noviembre de 1959, así como en la colección legislativa de las Naciones Unidas [646]. Por otra parte, en el párrafo 2 de su resolución 2669 (XXV), la Asamblea General pidió al Secretario General que continuara el estudio iniciado en virtud de la resolución 1401 (XIV) de la Asamblea General, a fin de preparar un « informe suplementario » sobre los problemas jurídicos relativos a la cuestión, teniendo en cuenta la aplicación reciente en la práctica de los Estados y la jurisprudencia internacional del derecho de los cursos de agua internacionales y también los estudios intergubernamentales de esta cuestión [647].

149. En el párrafo 5 de la sección I de la resolución 2780 (XXVI), de 3 de diciembre de 1971, la Asamblea General recomendó a la Comisión de Derecho Internacional que, a la luz de su programa de trabajo previsto, decidiera « acerca de la prioridad que debe concederse al tema del derecho sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación ».

150. En su 24.º período de sesiones, celebrado en 1972, la Comisión indicó su propósito de estudiar las precedentes recomendaciones de la Asamblea General cuando examinara su programa de trabajo a largo plazo. En dicho período de sesiones, la Comisión llegó a la conclusión de que el problema de la contaminación de los cursos de agua internacionales era de gran urgencia y complejidad. En consecuencia, pidió a la Secretaría que siguiese reuniendo información relativa al tema y más concretamente sobre los problemas de la contaminación de los cursos de agua internacionales [648].

151. En el párrafo 5 de la sección I de la resolución 2926 (XXVII), de 28 de noviembre de 1972, la Asamblea General tomó nota de que la Comisión de Derecho Internacional se proponía determinar, con ocasión del examen de su programa de trabajo a largo plazo, la prioridad que debía concederse a la cuestión. También en la misma resolución (párr. 6), la Asamblea General pidió al Secretario General que presentara lo antes posible el estudio sobre los problemas jurídicos relativos a los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, como se lo había pedido la Asamblea General en la resolución 2669 (XXV), y que presentara un informe preliminar sobre tal estudio a la Comisión de Derecho Internacional en su 25.º período de sesiones.

---

[644] *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 377, documento A/8410/Rev.1, párr. 120.

[645] Se publicará en *Anuario ... 1974*, vol. II (segunda parte).

[646] Naciones Unidas, *Legislative Texts and Treaty Provisions Concerning the Utilization of International Rivers for Other Purposes than Navigation* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.V.4).

[647] *Anuario ... 1971*, vol. II (primera parte), págs. 377 y 378, documento A/8410/Rev.1, párr. 121.

[648] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 354, documento A/8710/Rev.1, párr. 77.

152. En cumplimiento de la precitada decisión de la Asamblea General, el Secretario General presentó a la Comisión, en su 25.º período de sesiones, un informe preliminar [649] sobre la marcha de los trabajos preparatorios del informe suplementario pedido por la Asamblea.

153. En su 25.º período de sesiones, la Comisión examinó especialmente la cuestión de la prioridad que había de concederse al tema. Habida cuenta de que la Secretaría presentaría próximamente a los miembros el informe suplementario sobre los cursos de agua internacionales [650], la Comisión estimó que la decisión formal de iniciar los trabajos relativos al tema debía adoptarse después de que los miembros hubiesen tenido ocasión de examinar el informe [651].

154. En el párrafo 4 de su resolución 3071 (XXVIII), de 30 de noviembre de 1973, la Asamblea General recomendó que, en su 26.º período de sesiones, la Comisión de Derecho Internacional iniciase sus trabajos sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales, adoptando, entre otras, las medidas preliminares que se prevén en el artículo 16 de su Estatuto. Asimismo, en el párrafo 6 de la referida resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que terminara el informe suplementario sobre los problemas jurídicos relativos a los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, solicitado en la resolución 2669 (XXV), a tiempo para presentarlo a la Comisión antes del comienzo de su 26.º período de sesiones.

155. En su 26.º período de sesiones, la Comisión tuvo ante sí el informe suplementario sobre los problemas jurídicos relativos a los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación presentado por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 2669 (XXV) de la Asamblea General (A/CN.4/274) [652].

156. En cumplimiento de la recomendación formulada en el párrafo 4 de la resolución 3071 (XXVIII) de la Asamblea General, la Comisión estableció en el presente período de sesiones una Subcomisión integrada por los Sres. Kearney (Presidente), Elias, Šahović, Sette Câmara y Tabibi, a la que pidió que examinara la cuestión e informase a la Comisión.

157. Durante el 26.º período de sesiones, la Subcomisión celebró tres sesiones. Los miembros de la Subcomisión presentaron memorandos que se reproducen en un documento de trabajo [ILC(XXVI)/SC.1/WP.1]. Sobre la base de tales memorandos y de los debates celebrados sobre los mismos, la Subcomisión aprobó y presentó a la Comisión un informe (A/CN.4/283) que se reproduce como anexo del presente capítulo.

158. La Comisión examinó el informe de la Subcomisión en su 1297.ª sesión, celebrada el 22 de julio de 1974, y lo aprobó sin modificaciones.

159. Asimismo, la Comisión designó por unanimidad al Sr. Richard D. Kearney Relator Especial del tema del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.

[649] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 95, documento A/CN.4/270.

[650] Véase párr. 148 *supra*.

[651] *Anuario ... 1973*, vol. II, pág. 236, documento A/9010/Rev.1, párr. 175.

[652] Se publicará en *Anuario ... 1974*, vol. II (segunda parte).

ANEXO

Informe de la Subcomisión para el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación [653]

I. — Introducción

1. La Subcomisión para el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación fue constituida por la Comisión de Derecho Internacional en su 1256.ª sesión, celebrada el 14 de mayo de 1974, de conformidad con la recomendación que figura en el párrafo 4 de la resolución 3071 (XXVIII) de la Asamblea General, de 30 de noviembre de 1973. Los miembros de la Subcomisión son: Sr. Kearney (Presidente), Sr. Elias, Sr. Šahović, Sr. Sette Câmara y Sr. Tabibi.

2. Se pidió a la Subcomisión que examinara la cuestión del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, incluida por la Comisión en su programa general de trabajo en el 23.º período de sesiones, celebrado en 1971, y que informase a la Comisión al respecto.

3. Durante el 26.º período de sesiones de la Comisión, la Subcomisión celebró tres sesiones en los días 23 de mayo y 1.º y 15 de julio de 1974.

4. La Subcomisión tuvo a la vista la documentación de base presentada por la Secretaría, incluidas las actas de los debates sobre el tema en la Asamblea General y, en particular, el informe del Secretario General sobre « Problemas jurídicos relativos al aprovechamiento y uso de los ríos internacionales » (A/5409) y el suplemento al mismo (A/CN.4/274), documento este último preparado para atender la petición formulada por la Asamblea General en la resolución 2669 (XXV), de 8 de diciembre de 1970, así como un volumen de la colección legislativa de las Naciones Unidas titulado *Legislative Texts and Treaty Provisions Concerning the Utilization of International Rivers for Other Purposes than Navigation* [654].

5. Los miembros de la Subcomisión presentaron memorandos en los que hacían sugerencias acerca del contenido de un plan de trabajo y de las cuestiones de organización y de fondo relacionados con tal plan. Estos memorandos se reproducen en un documento de trabajo [ILC (XXVI)/SC.1/WP.1].

6. Sobre la base de los memorandos y del examen de los mismos, la Subcomisión llegó a las siguientes conclusiones que somete a la consideración de la Comisión.

II. — Naturaleza de los cursos de agua internacionales

7. La primera cuestión que plantea el estudio de los aspectos jurídicos de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación es la de determinar el significado y alcance de la expresión « cursos de agua internacionales ». En algunos de los tratados multilaterales más recientes relativos a los usos internacionales de las aguas se ha utilizado la expresión « cuenca fluvial » o « cuenca del río » para definir el ámbito de aplicación. La Convención de 1963 entre Guinea, Malí, Mauritania y Senegal se refiere a la ordenación general de la « cuenca del río Senegal » (véase A/CN.4/274, párrs. 36 a 39). El artículo 13 dispone que el río Senegal, incluidos sus afluentes, es un « río internacional ». La Convención de 1964 entre estos mismos Estados (*ibid.*, párrs. 45 a 50) prevé que el Comité Interestatal, establecido por la Convención de 1963, se encargará, entre otras cosas, de reunir la información básica sobre el conjunto de la cuenca fluvial y de informar a los Estados ribereños sobre todos los proyectos o problemas concernientes al desarrollo de la cuenca del río (artículo 11). También en 1963, Alto Volta, Camerún, Costa de Marfil, Chad, Dahomey, Guinea, Malí, Níger y Nigeria en el « Acta relativa a la navegación y a la cooperación económica entre los Estados de la cuenca del río Níger » (*ibid.*, párrs. 40 a 44), estipularon que el río Níger, sus tributarios y subtributarios, podrán ser utilizados por cada Estado ribereño respecto de la porción de la cuenca de ese río que está

[653] Documento A/CN.4/283.

[654] Véanse las notas 645, 646 y 652 *supra*.

dentro de su territorio y sin perjuicio de sus derechos soberanos de conformidad con los principios definidos en el Acta y del modo que se establezca en acuerdos especiales subsiguientes (artículo 2).

8. En la Convención y Estatutos relativos al aprovechamiento de la cuenca del Chad, de 1964 (*ibid.*, párrs. 51 a 56), concertados entre Camerún, Chad, Níger y Nigeria, se dispone que el aprovechamiento de la cuenca y especialmente la utilización de las aguas superficiales y subterráneas debe interpretarse en el sentido más amplio y se refiere en particular a las necesidades del desarrollo interno, industrial y agrícola, y la obtención de los productos de su flora y fauna (artículo 4 de los Estatutos). En este caso es posible que el término « cuenca », al incluir las aguas subterráneas, tenga un significado algo más amplio y sea el equivalente de « cuenca hidrográfica ».

9. En este contexto, debe observarse que el Subcomité de Ríos Internacionales del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano ha venido basando sus trabajos en el concepto de « cuenca hidrográfica internacional » (*ibid.*, párrs. 364 a 367).

10. El Comité Jurídico Interamericano, en su proyecto de convención sobre el uso industrial y agrícola de ríos y lagos internacionales, de 1965 (*ibid.*, párr. 379), limitó su alcance a los ríos internacionales contiguos y sucesivos y a los lagos internacionales. Por otra parte, en 1966, el Consejo Interamericano Económico y Social aprobó una resolución sobre regularización y aprovechamiento económico de las vías, cuenca y accidentes hidrográficos de América Latina (*ibid.*, párr. 380). En esa resolución el Consejo recomendó a los países miembros de la Alianza para el Progreso que prepararan estudios conjuntos para « la regularización y aprovechamiento económico de las vías, cuencas y accidentes hidrográficos de la región de que forman parte, con objeto de promover, mediante proyectos multinacionales, su utilización en beneficio común [...] ».

11. La principal convención multilateral sobre esta materia en América del Sur es el Tratado de la Cuenca del Plata, firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay el 23 de abril de 1969 (*ibid.*, párrs. 60 a 64). Se trata de un acuerdo en el cual las Partes convienen en mancomunar sus esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable. El acuerdo prevé la formulación de entendimientos operativos o instrumentos jurídicos para garantizar la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo. El artículo II del Tratado prevé reuniones anuales de los ministros de relaciones exteriores de los países de la Cuenca del Plata a fin de trazar directivas básicas de política común para el logro de los propósitos establecidos en el Tratado.

12. En la IV reunión de 1971, los ministros de relaciones exteriores aprobaron el « Acta de Asunción » (*ibid.*, párr. 326), a la que se anexan 25 resoluciones. Con estas resoluciones se proseguía la tarea de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata (*ibid.*, párr. 61). El Tratado no contiene una definición concreta de « cuenca ». En la resolución N.º 25, que se refiere al aprovechamiento de los ríos internacionales, se toman como base para la solución de los problemas jurídicos los conceptos de ríos internacionales sucesivos y ríos internacionales contiguos:

> « 1. En los ríos internacionales contiguos, siendo la soberanía compartida, cualquier aprovechamiento de sus aguas deberá ser precedido de un acuerdo bilateral entre los ribereños.
>
> » 2. En los ríos internacionales de curso sucesivo, no siendo la soberanía compartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la Cuenca. »

En algunos acuerdos bilaterales concertados recientemente por países de América del Sur se adopta un enfoque ligeramente distinto al utilizar para los problemas de la contaminación una terminología diferente de la empleada en relación con el uso. Por ejemplo, en el « Acta de Santiago sobre cuencas hidrológicas », de 1971 (*ibid.*, párr. 327), concertada entre Argentina y Chile, se dice: « Las partes evitarán cualquier forma de contaminación de sus sistemas fluviales y lacustres [...] » (regla 2). Sin embargo, en lo que respecta al uso se emplean las expresiones « tramos contiguos de los ríos internacionales », « lagos comunes » y « ríos internacionales de curso sucesivo » (reglas 3 a 5). Ello revela el propósito de dar a las reglas un alcance más amplio en los casos de « contaminación » que en los de « uso ».

13. El Acuerdo sobre la calidad del agua de los Grandes Lagos, concertado en 1972 entre el Canadá y los Estados Unidos de América, se refiere a las aguas limítrofes del sistema de los Grandes Lagos (A/CN.4/274, párr. 106). Sin embargo, a fin de mejorar la calidad de las aguas limítrofes, se estimó necesario establecer programas para reducir la contaminación procedente del alcantarillado, fuentes industriales, actividades agrícolas, silvicultura y demás actividades de aprovechamiento del suelo (artículo V) en la totalidad del sistema de los Grandes Lagos, que se define como « todos los arroyos, ríos, lagos y demás aguas comprendidas en la cuenca hidrográfica del río San Lorenzo » (artículo I, apartado *d*).

14. Para determinar el significado y alcance del concepto de cursos de agua internacionales conviene tener en cuenta la resolución de 1911 del Instituto de Derecho Internacional, cuyo título se refiere a la reglamentación internacional del uso de los cursos de agua internacionales [655], pero cuyo texto no habla de « cursos de agua », sino de « ríos » y « lagos ». Cincuenta años más tarde, en la resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre « El uso de las aguas internacionales no marítimas (excluida la navegación) » (1961) [656], se adoptó el concepto de cuenca hidrográfica como sinónimo de « curso de agua ». El artículo 1 de la resolución dice así:

> « Estas reglas y recomendaciones se aplican al uso de las aguas que forman parte de un río o de una cuenca hidrográfica que se encuentra en territorio de dos o más Estados. »

Y el artículo 2 dispone:

> « Todo Estado tiene derecho a usar las aguas que atraviesan o bordean su territorio, salvo las limitaciones impuestas por el derecho internacional y, en particular, las que resultan de las disposiciones siguientes.
>
> » Este derecho tiene por límite el derecho de uso de los otros Estados interesados en el mismo río o en la misma cuenca hidrográfica. »

15. La Asociación de Derecho Internacional, en la Conferencia de Helsinki de 1966, preparó un conjunto de artículos (« Normas de Helsinki ») sobre los usos de los ríos internacionales que se basa en el concepto de « cuenca hidrográfica internacional ». Este término se define en el artículo II de la manera siguiente:

> « Una cuenca hidrográfica internacional es un área geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados y está determinada por la línea divisoria del sistema hidrográfico, incluyendo las aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común » [657].

Estos estudios, aun cuando no tienen el peso de la práctica de los Estados, ofrecen ejemplos adicionales de los diversos términos que se han utilizado para denotar « curso de agua internacional ».

16. Podrían extraerse otros ejemplos de los tratados, de la práctica de los Estados, de estudios de organizaciones regionales y de investigaciones de instituciones jurídicas, para demostrar que la expresión « cursos de agua internacionales » no tiene un significado suficientemente definido para delimitar con precisión el ámbito de los trabajos que la Comisión ha de emprender sobre los usos del agua dulce. Resulta también evidente que la naturaleza de los problemas estudiados puede influir en el ámbito de los trabajos.

---

[655] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1911*, París, vol. 24, 1911, págs. 365 y 367.

[656] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1961*, Basilea, vol. 49, t. II, 1962, pág. 370. El texto de la resolución figura en A/5409 [se publicará en *Anuario ... 1974*, vol. II (segunda parte)], párr. 1076.

[657] International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, págs. 484 y 485.

17. Dadas estas incertidumbres, la Subcomisión propone que se pida a los Estados que formulen observaciones sobre las cuestiones siguientes:

a) ¿Cuál sería el alcance que habría de tener la definición de curso de agua internacional en un estudio de los aspectos jurídicos de los usos del agua dulce, por una parte, y de la contaminación del agua dulce, por otra?

b) ¿Es el concepto geográfico de cuenca hidrográfica internacional la base adecuada para el estudio de los aspectos jurídicos de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación?

c) ¿Es el concepto geográfico de cuenca hidrográfica internacional la base adecuada para el estudio de los aspectos jurídicos de la contaminación de los cursos de agua internacionales?

III. — Usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación

18. Otra cuestión que debe examinarse de antemano es qué actividades se incluyen en la expresión « usos para fines distintos de la navegación ». El agua dulce tiene múltiples aplicaciones y una enumeración exhaustiva de ellas no sólo sería imposible sino innecesaria. Sin embargo, conviene fijar por lo menos los límites de la labor de la Comisión, determinando los principales usos que habrán de examinarse.

19. La clasificación más general sería la siguiente: *a*) usos agrícolas; *b*) usos comerciales e industriales, *c*) usos sociales y domésticos.

20. La mayor parte del agua dulce se utiliza para fines agrícolas, al menos por lo que se refiere al volumen de agua que se retira de los cursos de agua para riego y otros fines agrícolas y que no vuelve directamente al curso. Sin embargo, se recupera una cantidad considerable de agua tanto directamente como por filtraciones, aunque en muchos casos la calidad del agua que se recupera ha sido adulterada en mayor o menor medida por fertilizantes, insecticidas y diversos desechos agrícolas.

21. En las zonas donde, por lo menos de modo estacional, hay más exceso que escasez de agua, otro uso agrícola es la reducción del contenido de humedad del suelo por medio de avenamiento. Este uso puede dar lugar a problemas de erosión. Sin embargo, se halla relacionado con un tema mucho más amplio que no se refiere a un « uso » propiamente dicho sino que es elemento esencial de la planificación fluvial. Se trata del problema de la prevención de inundaciones. Dados los graves peligros y pérdidas que traen consigo las inundaciones, un estudio sobre los aspectos jurídicos de los cursos de agua internacionales resultaría incompleto si no incluyese el examen de tal problema.

22. Se discute si la pesca comercial y otras actividades de producción de alimentos caen dentro del ámbito de los usos agrícolas o de los usos comerciales y económicos. En todo caso, la flora y fauna de los cursos de agua internacionales son una parte esencial de un estudio sobre los aspectos jurídicos de los usos del agua dulce, sobre todo porque el aumento de la demanda de agua y la contaminación cada vez mayor de los cursos de agua internacionales por todo tipo de desechos han tenido consecuencias indiscutiblemente funestas para la vida acuática de muchas regiones del mundo.

23. El hecho de que el estudio de la Comisión esté circunscrito a « los usos para fines distintos de la navegación » plantea algunas dificultades. No parece posible estudiar los usos para fines distintos de la navegación prescindiendo de las repercusiones de tales usos sobre la navegación y, a la inversa, se pecaría de imprevisión si no se tuviesen en cuenta los efectos de la navegación sobre otros usos. Así, el acarreo de madera por flotación y la navegación, de no haber un control estricto, son usos incompatibles por el peligro de colisión. La producción hidroeléctrica y la navegación también son incompatibles, porque la presa impide el paso de los buques, a menos que se construyan esclusas para rodearla. Convendría tener en cuenta esta interrelación y pedir las opiniones de los Estados al respecto. Además, debería señalarse este punto a la atención de la Sexta Comisión, que sugirió el alcance del estudio.

24. Las industrias de toda índole requieren una cantidad cada vez mayor de agua dulce. La demanda es especialmente elevada cuando se trata de elaborar materias primas. Una gran parte de la producción cuenta con los cursos de agua para eliminar desechos industriales. El crecimiento de la industria en muchas zonas ha sobrepasado la capacidad de los ríos para absorber tales desechos. El problema ha venido a agravarse con la producción de toda una serie de materiales sintéticos resistentes a los procesos naturales de descomposición.

25. Los usos sociales y domésticos de agua dulce son probablemente los más importantes para la humanidad en general. La civilización urbana, que se está convirtiendo en el sistema de vida predominante en la segunda mitad del siglo XX, exige grandes cantidades de agua dulce de gran calidad. La mayor parte del agua que se utiliza para consumo doméstico vuelve al sistema hidrológico, aun cuando no siempre al mismo curso de agua del que procede. Por tanto, no hay una gran disminución de la cantidad de agua disponible, pero en general se produce un grave empeoramiento de su calidad por el hecho de que el curso de agua se utiliza para eliminación de desechos.

26. Como la industria constituye normalmente parte de un complejo urbano, la combinación de residuos industriales y domésticos ha tenido efectos desastrosos sobre lagos y ríos. Además, como en el caso de los desechos industriales, existe en los desechos domésticos una gran variedad de materiales sintéticos que no son biodegradables.

27. La combinación de estos factores suele tener efectos desfavorables de cierta magnitud sobre los usos sociales de los cursos de agua. Tales usos, si bien no tienen la importancia económica de los anteriormente mencionados, siguen ocupando un lugar destacado en la escala de valores humanos. Las actividades de recreo de todo tipo han constituido siempre uno de los aspectos más atractivos de lagos y ríos. La pesca deportiva, la natación, los deportes náuticos y otras actividades semejantes son usos que deberían preservarse. Dependen, al igual que otros usos, de dos factores básicos: la cantidad y la calidad del agua. Cabe señalar que pueden verse especialmente afectados por varios factores de reciente aparición como el vertimiento en los cursos de agua de grandes cantidades de agua caliente procedente de ciertas industrias o de la producción de energía.

28. De lo dicho se desprende que las consecuencias más importantes que pueden tener varios usos sobre los cursos de agua consisten en modificar la cantidad de agua disponible, su caudal y su calidad. Todas estas consecuencias se hallan interrelacionadas. Así, desde el punto de vista del riego, la disminución de la calidad del agua, entre otras cosas, puede reducir el volumen de agua utilizable de que se dispone porque la menor calidad puede exigir la utilización de una mayor cantidad de agua para conseguir el mismo resultado. Al ser limitada la cantidad de agua de que se dispone, es evidente también que el aumento de la demanda, que es un hecho crónico debido al incremento de la población, origina una competencia entre los diferentes usos a los que el agua disponible puede ser destinada.

29. Cuando se trata de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional o de un curso de agua internacional, la competencia entre los diversos usuarios puede convertirse en competencia internacional y el problema con que se enfrenta la Comisión es en gran parte, si bien no enteramente, el de determinar y formular los principios jurídicos que deben aplicarse para regular esa competencia. Ello requerirá, en primer lugar, un examen de la práctica internacional existente, y en particular de la práctica que se desprende de las convenciones o acuerdos administrativos para regular los problemas de los cursos de agua transnacionales.

30. Dado que esos usos pueden ser contradictorios, tanto en el orden nacional como en el internacional, dicho examen debe orientarse hacia las consecuencias de una diversidad bastante amplia de usos de las aguas en el contexto internacional. La Subcomisión considera que debe tratarse de obtener las opiniones de los Estados sobre los usos que la Comisión debe tener en cuenta en su labor. Por otra parte, deben examinarse algunos problemas especiales,

como los mencionados anteriormente en la presente sección. La Subcomisión recomienda que se formulen a los Estados las siguientes preguntas:

A. Si la Comisión debe adoptar como base para su estudio de los usos del agua dulce el plan que se indica a continuación:
   1. Usos agrícolas
      a) Riego
      b) Avenamiento
      c) Evacuación de desechos
      d) Producción de alimentos acuáticos
   2. Usos económicos y comerciales
      a) Producción de energía (hidroeléctrica, nuclear y mecánica)
      b) Industrias
      c) Construcción
      d) Transporte distinto de la navegación
      e) Transporte de madera por flotación
      f) Evacuación de desechos
      g) Industrias extractivas (minería, producción de petróleo, etc.)
   3. Usos domésticos y sociales
      a) Consumo (agua potable, cocina, limpieza, aseo, etc.)
      b) Evacuación de desechos
      c) Recreo (natación, deportes, pesca, deportes náuticos, etc.)

B. ¿Deben incluirse otros usos en este esquema?

C. ¿Debe la Comisión incluir en su estudio los problemas de la prevención de las inundaciones y de la erosión?

D. ¿Debe la Comisión tener en cuenta en su estudio la interacción entre los usos para fines de navegación y los usos para otros fines?

IV. — Organización de los trabajos

31. Los usos que se hacen de los cursos de agua internacionales varían mucho según factores tales como el clima, las características físicas del curso de agua, la disponibilidad de materias primas para la producción industrial y las etapas de desarrollo económico y social de los Estados de la cuenca. Esta diversidad de usos podría hacer pensar que tal vez convenga dar prioridad al estudio de determinados usos, como los industriales, habida cuenta del constante aumento de la demanda de agua por parte de la industria o la agricultura, debido a la necesidad evidente de una producción de alimentos mucho mayor, dada la rápida multiplicación de la población del mundo.

32. La Subcomisión no cree que sea prudente dar prioridad a un uso en particular. El examen de los diversos usos indica que existe entre ellos una serie de relaciones complejas que deben estudiarse simultáneamente. Sin embargo, el examen de los usos ha indicado también la existencia de dos limitaciones principales a la utilización del agua dulce: la cantidad de agua disponible y su calidad. Si bien, como se ha señalado anteriormente, hay una clara interrelación entre estas dos limitaciones, cada una de ellas suscita consideraciones jurídicas de distinta naturaleza. El problema de la cantidad plantea una cuestión de justicia distributiva, a saber: ¿en qué medida tiene derecho un Estado, en cuanto soberano territorial, a desviar agua para sus propios usos cuando tal desviación priva del uso del agua a otro Estado que, de no hacerse la desviación, podría utilizar el agua?

33. El problema de la calidad en relación con la cantidad entraña cuestiones que afectan más a la esfera de los límites de la responsabilidad por daños. La cuestión es en realidad la siguiente: ¿en qué momento el uso legítimo de un curso de agua internacional para la evacuación de desechos se convierte en ilegítimo debido a la naturaleza o cantidad de los desechos que pasan al territorio de otro Estado?

34. Cabría centrarse primero en la cuestión de la calidad, es decir, en los problemas de la contaminación, o en la cuestión de la cantidad. Sin embargo, el hecho de abordar en primer lugar una cuestión no significaría que hubiese de aplazarse todo examen de la otra. Por ejemplo, la determinación de principios para fijar unos límites aceptables a la evacuación de desechos tendría consecuencias directas en los demás usos del agua.

35. La cuestión de si debe abordarse en primer lugar el estudio de los usos en general o el problema de la contaminación es difícil de decidir. La práctica de los Estados en relación con los usos distintos de la evacuación de desechos es algo más abundante, por ejemplo, en lo que se refiere a la producción hidroeléctrica y el riego que en lo tocante a usos generales. Por otra parte, la evacuación de desechos es un uso que afecta a todos los demás usos del agua dulce, sea en cuanto elemento esencial del uso (por ejemplo, riego, producción industrial, etc.) o como privación del uso (por ejemplo, fines recreativos o consumo doméstico), si la contaminación obedece a desechos radiactivos o productos químicos peligrosos. Parece que esto facilitaría más la elaboración de principios generales, y que por lo tanto convendría ocuparse de la contaminación en primer lugar. Por estas razones, la Subcomisión considera que sería conveniente preguntar a los Estados si están de acuerdo en que se examine primero el problema de la contaminación. La Subcomisión recomienda que se pida a los Estados que respondan a la siguiente pregunta:

> ¿Están de acuerdo en que la Comisión aborde el problema de la contaminación de los cursos de agua internacionales como fase inicial de su estudio?

V. — Cooperación con otros organismos

36. Como se muestra en el excelente informe del Secretario General sobre los « Problemas jurídicos relativos al aprovechamiento y uso de los ríos internacionales », de 1963, y el informe suplementario de 1974, los organismos especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales han publicado muchos trabajos técnicos y científicos en la esfera de los usos del agua dulce. Actualmente se hallan en curso estudios de esta naturaleza. Se está realizando una labor a fondo en muchas de las esferas que guardan relación con la contaminación como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. La Comisión debería aprovechar cabalmente esos estudios en sus trabajos. La Subcomisión recomienda que se pida al Secretario General que ponga en conocimiento de todas las organizaciones internacionales que llevan a cabo estudios sobre los cursos de agua internacionales la labor que en el orden jurídico realiza la Comisión y les pida que colaboren en ella, en especial mediante la designación de uno o más funcionarios de esas organizaciones para que encaucen la información y la cooperación.

37. Otra cuestión es la de decidir si los aspectos técnicos, científicos y económicos de este campo de estudio tienen tal complejidad y son de tanta importancia para la formulación de principios jurídicos eficaces que proceda adoptar medidas especiales para que la Comisión reciba el asesoramiento más competente y provechoso. A este respecto, podría tenerse en cuenta el precedente del Comité de Expertos creado para prestar asistencia a la Comisión en el examen de algunos aspectos del derecho del mar y convenciones conexas. Se trata también de una cuestión acerca de la cual debe consultarse a los Estados, y para ello la Subcomisión recomienda que se les haga la siguiente pregunta:

> ¿Deben tomarse disposiciones especiales para que la Comisión reciba el asesoramiento técnico, científico y económico necesario, por ejemplo, mediante la creación de un comité de expertos?

Capítulo VI

OTRAS DECISIONES Y CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN

A. — Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados

160. En el actual período de sesiones de la Comisión, el Sr. Mohammed Bedjaoui, Relator Especial, presentó su séptimo informe (A/CN.4/282 [658]) acerca de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. La Comisión, sin embargo, no pudo reanudar el examen del tema porque, en cumplimiento de lo dispuesto en los apartados *a* y *b* del párrafo 3 de la resolución 3071 (XXVIII) de la Asamblea General, de 30 de noviembre de 1973, tuvo que dedicarse, durante la mayor parte del período de sesiones, a la segunda lectura del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y a la preparación del proyecto de una primera serie de artículos sobre la responsabilidad de los Estados.

B. — Cláusula de la nación más favorecida

161. En el actual período de sesiones de la Comisión, el Sr. Endre Ustor, Relator Especial, presentó su quinto informe (A/CN.4/280 [659]) sobre la cláusula de la nación más favorecida. Por las razones indicadas en el párrafo precedente, la Comisión no pudo reanudar el examen de esta tema en su actual período de sesiones.

C. — Programa de trabajo a largo plazo

162. En el capítulo V del presente informe se trata del examen por la Comisión de la recomendación que figura en el párrafo 4 de la resolución 3071 (XXVIII) de la Asamblea General, concerniente al comienzo de los trabajos acerca del derecho sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (tema 8 *a* del programa).

163. En cuanto a la recomendación que figura en el apartado *a* del párrafo 3 de la resolución 3071 (XXVIII) relativa a la ejecución en un momento apropiado de un estudio separado sobre el tema de la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de la realización de actividades que no sean hechos internacionalmente ilícitos (tema 8 *b* del programa), la Comisión decidió incluir este tema en su programa general de trabajo.

D. — Organización de los trabajos futuros

164. Habiendo terminado en su actual período de sesiones la segunda lectura del proyecto de artículos sobre sucesión de Estados en materia de tratados, conforme a lo recomendado por la Asamblea General, la Comisión tiene el propósito de continuar en su 27.º período de sesiones, con carácter prioritario, el estudio del tema de la responsabilidad de los Estados y la preparación del proyecto de artículos relativo al mismo. Se propone también examinar otros temas de su actual programa de trabajo sobre los cuales se ha preparado ya un primer grupo de artículos, a saber: cláusula de la nación más favorecida, sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados y cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad, si dispone de tiempo para ello, de dedicar algunas sesiones al examen del tema del derecho de los usos de los cursos de agua para fines distintos de la navegación.

165. En los últimos años la Comisión ha advertido, cada vez más, que un período de sesiones anual de 10 semanas no basta para atender las exigencias de su programa de trabajo. El período de sesiones de 12 semanas de 1974 ha permitido preparar el proyecto de artículos definitivo sobre sucesión de Estados en materia de tratados, llevar adelante el examen del tema de la responsabilidad de los Estados y preparar los primeros artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales. Esto se ha logrado a costa de un trabajo intensivo. Si el período de sesiones se hubiera limitado a 10 semanas, no habría sido posible completar el proyecto sobre sucesión de Estados en materia de tratados. Habida cuenta de esta experiencia, así como de la de años anteriores, la Comisión está convencida de que debe adoptarse con carácter permanente el período de sesiones de 12 semanas como mínimo. En consecuencia, recomienda que la Asamblea General apruebe la celebración de un período de sesiones de 12 semanas como duración normal mínima de los trabajos de la Comisión, a partir del próximo período de sesiones.

E. — Colaboración con otros organismos

1. Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano

166. El Presidente del 25.º período de sesiones, Sr. Jorge Castañeda, asistió a la 15.ª reunión del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, celebrada en Tokio (Japón), en enero de 1974, en calidad de observador de la Comisión. En la sesión de apertura del actual período de sesiones (1250.ª sesión) de la Comisión informó oralmente acerca de su participación en la reunión del Comité.

167. El Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano estuvo representado en la Comisión por su Presidente, Sr. K. Nishimura, quien hizo uso de la palabra en la Comisión en su 1278.ª sesión.

168. El Sr. Nishimura expresó la profunda admiración del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano por la labor que la Comisión había realizado en el curso de estos 25 años. La Comisión podría felicitarse de que, incluso con el cuidado y la reflexión que pone en la redacción de cada artículo, hubiera podido llevar a feliz término la formulación de recomendaciones sobre 18 temas diferentes, algunos de los cuales ejercen capital influencia en el desarrollo del derecho internacional y, por su incorporación a convenciones multilaterales, han sido objeto

[658] Véase la página 93 *supra*.

[659] Véase la página 117 *supra*.

de aceptación general de la comunidad mundial. A este propósito, mencionó muy en especial los trabajos que la Comisión había dedicado al derecho del mar, a las relaciones e inmunidades diplomáticas, a las relaciones consulares y al derecho de los tratados. Sin los esfuerzos de la Comisión, la codificación fructífera del derecho en tan importantes materias seguramente habría resultado imposible.

169. Señaló que el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano se había congratulado siempre de los estrechos lazos que le unían a la Comisión y expresó su satisfacción por el hecho de que la Comisión hubiera demostrado en su actuación hallarse dispuesta no sólo a cooperar con varios organismos regionales, sino también a tener en cuenta la labor realizada por ellos. La cooperación y los intercambios entre la Comisión y el Comité habían sido siempre muy útiles, y el Sr. Nishimura expresó su sincera esperanza de que no sólo continuaran sino que se reforzaran en el curso de los años venideros.

170. Pasando a ocuparse de la labor del Comité, el Sr. Nishimura dijo que el aumento del número de sus miembros, que había pasado a 26, las peticiones de asistencia formuladas por los gobiernos miembros en diversos campos jurídicos relacionados con los trabajos de la UNCTAD y de la CNUDMI, así como el deseo general de hacer de dicho Comité el marco de la cooperación jurídica asiático-africana habían impuesto al Comité, desde hacía cuatro años, responsabilidades mucho mayores.

171. Puso de relieve que se habían dedicado cuatro de las cinco últimas reuniones del Comité, así como varias reuniones de subcomités, a intercambios de opiniones sobre el derecho del mar. La secretaría del Comité había comenzado a recopilar y analizar diversos datos a fin de ayudar a sus gobiernos miembros a preparar la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Dijo que en la última reunión del Comité se había presentado, en nombre de los países sin litoral, una declaración de principios respecto de la Conferencia. Sin embargo, el Comité no había descuidado otras cuestiones que se examinan en la Comisión, tales como la sucesión de Estados y la responsabilidad de los Estados, que interesan vivamente a muchos de los nuevos Estados.

172. Agregó que el Comité seguía de cerca los estudios que otros órganos y organismos de las Naciones Unidas, tales como la UNCTAD y la CNUDMI realizan sobre cuestiones jurídicas de interés común. El Comité había dedicado también mucho tiempo a un intercambio de opiniones sobre el papel de los asesores jurídicos de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Por último, informó a la Comisión de que el Comité se interesaba igualmente por los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, tema que suscitaba grandes problemas, sobre todo en los países de Asia y Africa.

173. La Comisión fue informada de que la 16.ª reunión del Comité, a la cual había sido invitada a enviar un observador, se celebraría en Teherán (Irán) en 1975. La Comisión pidió a su Presidente, el Sr. Endre Ustor, que asistiera a la reunión o que, de no serle posible, designara a otro miembro de la Comisión a dicho efecto.

2. Comité Europeo de Cooperación Jurídica

174. El Sr. Ali Suat Bilge asistió, en calidad de observador de la Comisión, a la 20.ª reunión del Comité Europeo de Cooperación Jurídica, celebrada en Estrasburgo (Francia) en diciembre de 1973. El Sr. Abdul Hakim Tabibi asistió a la 21.ª reunión del Comité, celebrada en Estrasburgo en junio de 1974, en calidad de observador de la Comisión, e hizo una exposición ante el Comité (A/CN.4/L.214 [660], anexo I).

175. El Comité Europeo de Cooperación Jurídica estuvo representado en el 26.º período de sesiones de la Comisión por el Sr. H. Golsong, Director de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa, quien hizo uso de la palabra ante la Comisión en su 122.ª sesión.

176. El Sr. Golsong recordó que había transmitido en un mensaje dirigido a la Asamblea General, con ocasión de la celebración del vigésimo quinto aniversario de la Comisión, los sentimientos de admiración del Comité Europeo de Cooperación Jurídica por la labor realizada por la Comisión durante los 25 años de su existencia. El Comité había querido asociarse a este acontecimiento subrayando, en su décimo aniversario, los objetivos que le unían a la Comisión, a saber, la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional.

177. Pasando a ocuparse de una de las principales actividades del Comité, la protección internacional de los derechos humanos, el Sr. Golsong se refirió a los hechos nuevos relacionados con la Convención para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y observó que, 25 años después de su firma, la Convención daba origen a problemas de procedimiento en lo relativo a su aplicación. Por ese motivo, se habían emprendido recientemente estudios con objeto de simplificar y acelerar ese procedimiento.

178. En cuanto a la labor del Comité consistente en la protección contra la contaminación de los recursos hidráulicos y, en particular, de los cursos de agua internacionales, materia en la cual la Comisión sin duda se sentiría interesada debido a la iniciación de la labor sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, el Sr. Golsong informó a la Comisión de que el proyecto de convención preparado sobre este asunto (véase A/CN.4/274, párr. 377 [661]) estaba siendo examinado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. En algunos aspectos, el proyecto contenía innovaciones jurídicas de cierta importancia. Se presentaba en forma de un instrumento básico que establecía la obligación de las futuras partes contratantes de emprender negociaciones entre ellas con objeto de concertar un acuerdo de cooperación entre los Estados ribereños del mismo curso de agua internacional. En su forma actual, ese *pactum de contrahendo* carecía de precedentes. El proyecto imponía además a los Estados contratantes obligaciones materiales específicas de mantener la calidad de las aguas con arreglo a normas mínimas y de promulgar reglamentaciones para prohibir o limitar la descarga en las aguas de ciertas sustancias peligrosas o nocivas. Las obligaciones enunciadas en el proyecto de

[660] Véase la página 153 *supra*.

[661] Se publicará en *Anuario ... 1974*, vol. II (segunda parte).

convención daban origen a la cuestión de la responsabilidad internacional que acarrearía su violación. Un prolongado debate sobre esta cuestión había conducido a la elaboración del artículo 21, formulado así:

> Las disposiciones de la presente Convención no afectarán a las normas que, conforme al derecho internacional general, se apliquen a la responsabilidad de los Estados por daños causados por la contaminación del agua. *(Ibid.)*

Por consiguiente, esta disposición dejaba que el derecho internacional general determinara las consecuencias de la violación de una obligación internacional de tipo especificado en el proyecto de convención. A este respecto, el proyecto se había basado en los resultados de la labor realizada por la Comisión sobre la cuestión de la responsabilidad de los Estados. Por otra parte, el sistema de solución de controversias contenido en el proyecto era más específico. Este sistema estaba basado en la obligación de someter toda controversia a un tribunal arbitral especial que se establecería para cada caso. Hubo que prever un caso que quizá perteneciera a los problemas de la contaminación de un curso de agua internacional que atravesara el territorio de varios Estados, a saber, el caso en que la controversia afectara a varios Estados que no tuvieran los mismos intereses. En un arbitraje especial era difícil idear un sistema satisfactorio para diversos intereses encontrados. En un apéndice del proyecto figuraba una fórmula provisional, que preveía el establecimiento de vínculos entre dos o más tribunales arbitrales que examinaran demandas relativas a asuntos idénticos o análogos.

179. Con respecto a la práctica del Comité Europeo de Cooperación Jurídica en materia de derecho de los tratados, el orador señaló a la atención de la Comisión las crecientes dificultades originadas por la existencia simultánea de varios tratados que abarcaran más o menos la misma materia o materias conexas. Esto había conducido a una superposición de obligaciones convencionales internacionales, porque en el Consejo de Europa los tratados no tenían fuerza obligatoria para los Estados miembros si éstos no habían expresado individualmente su consentimiento en obligarse. Se habían realizado estudios con objeto de encontrar soluciones para los problemas de superposición a que diera origen la aplicación de tales tratados. Señaló también los problemas suscitados por la posibilidad de que las comunidades europeas desearan adherirse a varias convenciones, a fin de coordinar diversas convenciones relacionadas con la misma materia. No estaba claro qué ocurriría, por ejemplo, si las comunidades europeas se adhirieran a la Convención de París para la prevención de la contaminación de los mares de origen terrestre, aprobada el 21 de febrero de 1974, al mismo tiempo que uno o varios de sus Estados miembros. Estos problemas estaban relacionados con el tema del programa de la Comisión relativo a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.

180. Por último, el Sr. Golsong mencionó el problema de la fase final de la codificación del derecho internacional y expresó sus dudas acerca de la conveniencia de aprobar resoluciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas en vez de celebrar tratados internacionales de codificación negociados en conferencias diplomáticas. El Comité se enfrentaba con un problema análogo e intentaba encontrar el procedimiento para resolverlo. A este respecto, la voluntad política de los Estados constituía un factor primordial. Tanto el Comité como la Comisión tenían el deber de buscar en sus esferas respectivas las soluciones jurídicas conducentes al desarrollo progresivo del derecho y aceptables para el mayor número posible de Estados.

181. La Comisión fue informada de que la próxima reunión del Comité, a la que había sido invitada a enviar un observador, se celebraría en la fecha y lugar que ulteriormente se notificaría. La Comisión pidió a su Presidente, Sr. Endre Ustor, que asistiera a la reunión o que, de no serle posible, designara a otro miembro de la Comisión a dicho efecto.

3. Comité Jurídico Interamericano

182. Desgraciadamente, la Comisión no pudo estar representada, en calidad de observador, por su Presidente ni por otro miembro por él designado al efecto, en la reunión celebrada por el Comité Jurídico Interamericano en Río de Janeiro (Brasil) en enero y febrero de 1974.

183. En el 26.º período de sesiones de la Comisión, el Comité Jurídico Interamericano estuvo representado por el Sr. Gómez Robledo, el cual tomó la palabra ante la Comisión en su 1259.ª sesión.

184. El Sr. Gómez Robledo rindió homenaje a la Comisión por su importante contribución a la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional y señaló que en el continente americano suscitaban gran interés sus trabajos. También expresó la esperanza de que una colaboración cada vez más estrecha y más fecunda entre la Comisión de Derecho Internacional y el Comité Jurídico Interamericano contribuiría a la instauración de un orden internacional fundado en la paz y la justicia.

185. Refiriéndose a la cuestión de la codificación del derecho internacional privado, que era uno de los temas de los que se había ocupado el Comité, señaló que en América, y sobre todo en América Latina, el movimiento de codificación del derecho internacional privado y la uniformidad legislativa en lo referente a ciertas cuestiones de comercio internacional, había sido tan vigoroso como el movimiento de codificación del derecho internacional público. Añadió que la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado, que se reuniría en Panamá en enero de 1975, habría de estudiar la posibilidad de reducir a un patrón común los dos sistemas de derecho internacional privado actualmente existentes en América Latina, al tratar de los temas específicos del programa de la Conferencia. Entre estos temas figuraban los de las sociedades mercantiles (en particular las sociedades multinacionales), la compraventa internacional de mercaderías, la cuestión de las letras de cambio, cheques y pagarés de circulación internacional, el arbitraje comercial internacional y el transporte marítimo. El Comité había elaborado sobre la mayoría de estas cuestiones proyectos de convención que serían presentados a la Conferencia.

186. Otra cuestión de la que se había ocupado el Comité en 1973 era el tema del colonialismo territorial en América, tanto el colonialismo extracontinental como el intra-

continental, que había figurado en su programa en sus últimos períodos de sesiones. El Sr. Gómez Robledo subrayó que el Comité anhelaba que se cumpliesen en la región las resoluciones pertinentes de la Asamblea General sobre la eliminación del colonialismo. En febrero de 1973, el Comité había aprobado, por unanimidad de los miembros latino-americanos presentes, una resolución en cuyo preámbulo se hacía mención expresa de ciertas situaciones y en cuya parte dispositiva se ofrecía la máxima cooperación del Comité en el estudio y solución del caso de la zona del Canal de Panamá y se sugería concretamente que la Asamblea General de la OEA designase una comisión especial que se encargase de aconsejar soluciones que condujesen a la abolición a corto plazo tanto del colonialismo como del neocolonialismo y de la usurpación de territorios por Estados extranjeros en el continente americano.

187. El Sr. Gómez Robledo dijo que, en lo tocante al derecho del mar, el Comité había seguido muy de cerca la evolución de la cuestión. Teniendo presentes como era natural los intereses regionales, el Comité se había esforzado invariablemente por proponer enfoques o soluciones que pudiesen recibir la aceptación universal. El Comité había abordado el estudio del régimen de la zona internacional de los fondos marinos. La resolución adoptada a este respecto contenía elementos nuevos sobre los cuales cabía hacer algunas observaciones. En primer lugar, el Comité había reafirmado su tesis de que los límites de la zona internacional de los fondos marinos debían coincidir con los límites de las jurisdicciones nacionales señalados en 200 millas náuticas como máximo, medidas a partir de las líneas de base del mar territorial, y con el borde exterior de la emersión continental cuando éste se encontrase fuera de las 200 millas náuticas. El Comité había adoptado un criterio geomorfológico para definir el límite extremo de la plataforma continental. Otro elemento nuevo de la resolución era la inclusión de los minerales en suspensión en las aguas de la alta mar como parte de la zona internacional de los fondos marinos y por consiguiente del patrimonio común de la humanidad. El Comité consideraba que los minerales en suspensión, por su propia naturaleza, estaban fuera del ámbito de la pesca y que su inclusión en el régimen de los fondos marinos concordaba con el espíritu, si no ya con la letra, de la Declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional [resolución 2749 (XXV) de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1970]. El Comité se había enfrentado también con la ardua cuestión del organismo, autoridad o institución que habría de administrar la zona internacional de los fondos marinos, y había mantenido un criterio ecléctico. No obstante, había subrayado que, cualquiera que fuese el régimen adoptado, la exploración y explotación de la zona había de ser siempre un servicio público internacional ejercido bajo el control de órganos verdaderamente representativos de la comunidad internacional. El Comité también había encarecido la necesidad de que en el segundo de dichos órganos se mantuviese una distribución geográfica equitativa.

188. Por último, el Sr. Gómez Robledo informó a la Comisión de que el sistema interamericano se hallaba actualmente en proceso de revisión, en el cual había vuelto a cobrar actualidad la coordinación de sistemas entre las Naciones Unidas y la OEA o, en otros términos, los conflictos de competencia entre una y otra organización. Parecía haber llegado el momento de examinar de nuevo de manera imparcial y objetiva la esfera de competencia de las organizaciones regionales, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, cuya supremacía estaba reconocida expresamente en la Carta de la OEA. Dado el carácter manifiestamente jurídico de la cuestión, el Comité la había incluido en su programa y había nombrado dos relatores que habían presentado sendos informes, que serían examinados en el próximo período de sesiones del Comité.

189. La Comisión quedó informada de que el próximo período de sesiones del Comité, al que estaba invitada permanentemente a enviar un observador, se celebraría en Río de Janeiro en septiembre de 1974. La Comisión pidió a su Presidente, el Sr. Endre Ustor, que asistiese al período de sesiones o, si ello no le fuere posible, que designase a otro miembro de la Comisión con este fin.

F. — Lugar y fecha del 27.º período de sesiones

190. La Comisión decidió celebrar su próximo período de sesiones en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra a partir del 5 de mayo de 1975.

G. — Representación en el vigésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General

191. La Comisión decidió hacerse representar en el vigésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General por su Presidente, el Sr. Endre Ustor.

H. — Observaciones sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección

192. Poco antes de finalizar el período de sesiones, la Comisión tuvo noticia de la existencia de un informe de la Dependencia Común de Inspección sobre el plan de conferencias de las Naciones Unidas y las posibilidades de utilizar sus recursos para conferencias de una manera más racional y económica [662].

193. La Comisión advirtió con sorpresa que el informe contenía algunos pasajes relativos a la Comisión, que habían sido redactados sin que se hubiese hecho consulta alguna a la Comisión o a su secretaría. Esta omisión de los inspectores interesados, que dejaron de satisfacer lo que parece ser un requisito elemental para la preparación de un informe exacto, se echa de ver en el análisis y las sugerencias consignadas en el informe. Ello, no obstante, depara a la Comisión una oportunidad de exponer a la Asamblea General su propia apreciación de la naturaleza y las necesidades del cometido que la Asamblea General le ha confiado en materia de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional.

194. La composición de la Comisión y su procedimiento, señalados en el Estatuto de la Comisión aprobado por la

[662] JIU/REP/74/4. Distribuido ulteriormente como documento A/9795.

Asamblea General y desarrollado en la práctica, así como la organización de sus períodos de sesiones, se idearon y se llevan a efecto teniendo presente esencialmente la naturaleza especialísima de la tarea que realiza la Comisión y sus necesidades. Como ha reconocido a menudo la Asamblea General, la obra realizada por la Comisión en los 25 años de su existencia es prueba indiscutible de que el sistema establecido es apropiado. La idea equivocada que se advierte en las apreciaciones y sugerencias formuladas por los autores del mencionado informe obedece probablemente a que éstos no han comprendido la unidad fundamental de tal sistema y la vinculación que existe entre sus elementos.

195. La Comisión no tiene el propósito de comentar en detalle todas las apreciaciones y sugerencias consignadas en el informe, pero estima conveniente poner de relieve la vinculación antes señalada y las consecuencias disolventes que los cambios que se propone introducir en el sistema actual tendrían necesariamente para la eficacia de la Comisión y la calidad de su labor, en detrimento de la codificación del derecho internacional y su desarrollo progresivo.

196. Que los autores del informe aludido no conocían bien las características y el cometido de la Comisión lo demuestran, por una parte, las apreciaciones y sugerencias que han hecho en relación con los métodos de trabajo seguidos por la Comisión, y, por la otra, la tendencia a asimilar la posición y la función de la Comisión de Derecho Internacional a las de otros órganos de las Naciones Unidas.

197. Por lo que respecta al primer punto, conviene señalar que la Comisión sólo puede llevar a cabo su labor sobre la base de documentados estudios, preparados de antemano, sobre los recónditos y complejos aspectos del derecho internacional. Esto explica el sistema de relatores especiales previsto en el Estatuto de la Comisión. La labor de los relatores especiales, que constituye una de las características esenciales de los métodos de trabajo de la Comisión, consiste en estudiar y analizar, de manera continua durante un período prolongado, las normas jurídicas relativas al tema que se les ha asignado.

198. Los miembros de la Comisión necesitan tiempo para estudiar los informes presentados por los relatores especiales y para prepararse a fin de debatirlos en la Comisión. Gracias a estos debates, la Comisión, sobre la base de los informes presentados por los relatores especiales, determina el punto de confluencia entre las concepciones y tendencias de los distintos sistemas jurídicos y el equilibrio más apropiado entre la tradición y el desarrollo progresivo para la formulación de las normas relativas a un tema determinado. Todo esto exige una labor preparatoria de los miembros de la Comisión, sean o no relatores especiales, no sólo cuando participan en las deliberaciones durante el período de sesiones, sino también cuando la Comisión no se halla reunida.

199. Una vez abierto el período de sesiones de la Comisión, los relatores especiales tienen que estudiar las observaciones y las críticas formuladas por los miembros durante el debate y preparar nuevos textos, así como la exposición de los motivos de las nuevas formulaciones. Puede decirse lo mismo, en gran parte, de los otros miembros de la Comisión, especialmente cuando juzgan necesario presentar variantes propias. Los miembros de la Comisión no sólo trabajan durante las sesiones públicas y privadas de la Comisión sino también durante las horas que dedican al estudio de los documentos de la Comisión y otras publicaciones jurídicas, durante las consultas celebradas fuera de la sala de conferencias para hallar soluciones a los problemas examinados, etc. Varios miembros de la Comisión dan además conferencias en el seminario que, con los auspicios de la Comisión, se reúne cada año durante el período de sesiones de ésta.

200. Quienes sugieren que la Comisión podría ahorrar tiempo celebrando un mayor número de sesiones plenarias durante el período de sesiones o estableciendo grupos de trabajo parecen desconocer el carácter especial de la labor realizada por la Comisión, por sus órganos auxiliares y por sus miembros. Esa labor consiste fundamentalmente en elaborar proyectos de normas jurídicas internacionales. Además de que esta labor, por su transcendencia, exige gran cuidado y minuciosidad, la elaboración de normas es, por definición, un proceso de abstracción, de síntesis, es decir, una labor que requiere el más alto grado de concentración. Hay que agregar que, aparte de esa necesidad de reflexión, la búsqueda de antecedentes doctrinales y judiciales y el estudio de la práctica de los Estados constituyen un aspecto muy específico de particular importancia que distingue también la labor de la Comisión de la que se realiza en otros órganos de las Naciones Unidas.

201. El aumento del número de sesiones podría ir en perjuicio de la calidad de la labor realizada por la Comisión, siendo así que precisamente por esa calidad han hallado los informes y proyectos preparados por la Comisión una aceptación casi total, tanto en la Asamblea General como en las conferencias diplomáticas en que han sido examinados. Manteniendo la calidad de los proyectos de la Comisión al nivel actual es como puede avanzar a ritmo razonable el proceso de codificación, con garantías para todos. Rebajar las normas actuales llevaría inevitablemente a fracasos en la etapa de la codificación definitiva, ya fuera en conferencias diplomáticas o en la Asamblea General. Es de señalar además que el método de discusión, que evita una repetición innecesaria, permite una considerable economía de tiempo en las sesiones.

202. En cuanto al establecimiento de grupos de trabajo, quienes sugieren que la Comisión recurra también a ese procedimiento parecen ignorar que el Comité de Redacción, constituido por la Comisión en cada uno de sus períodos anuales de sesiones y compuesto de alrededor de la mitad de sus miembros, es en realidad un grupo de trabajo permanente que celebra varias sesiones privadas por semana a lo largo de todo el período de sesiones. El Comité de Redacción prepara para someterlos a la Comisión textos de proyectos de artículos en los que se recogen soluciones, no sólo para problemas de redacción, sino también para problemas de fondo que la Comisión le remite. Más aún, cuando es necesario, la Comisión constituye también grupos de trabajo especiales para el estudio de determinadas cuestiones, como se ha hecho, por ejemplo, en el actual período de sesiones en relación con los problemas preliminares que entraña el estudio del tema relativo al derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Si a ello se añaden las sesiones de la Mesa ampliada de la

Comisión, constituida por la Mesa del período de sesiones, los ex Presidentes de la Comisión y los Relatores Especiales, se verá que, por término medio, los miembros de la Comisión no tienen que asistir solamente a la sesión pública diaria del pleno de la Comisión, sino a muchas más. Es éste un promedio superior, y no inferior, al de otros órganos de las Naciones Unidas. A este respecto habría que tener en cuenta, como ya se ha indicado, que *los miembros de la Comisión, elegidos a título personal, deben prestar su atención personal a la labor realizada en la Comisión y no pueden ser sustituidos por suplentes ni por asesores.*

203. Otra sugerencia que se ha hecho es que la Comisión podría dividirse en dos o más subcomisiones. También con esto se hace a la Comisión una crítica injusta, porque al hacer tal sugerencia parece desconocerse el hecho de que uno de los principios básicos del Estatuto de la Comisión es, como ya se ha señalado, la representación en las distintas etapas de su labor de las grandes civilizaciones y de los principales sistemas jurídicos del mundo. Es evidente que no se puede lograr una representación equilibrada si la Comisión, compuesta de 25 miembros, se divide en varias subcomisiones. La Comisión no puede suscribir una sugerencia que es contraria a este principio básico de su Estatuto, principio que, en la práctica, ha demostrado ser una de las razones del éxito de los proyectos e informes de la Comisión en conferencias diplomáticas y en la Asamblea General. Basta comparar los muy positivos resultados obtenidos en las conferencias diplomáticas que han examinado proyectos presentados por la Comisión, tras una larga y erudita labor de preparación en un órgano que representa cabalmente los principales sistemas jurídicos del mundo, con los fracasos de anteriores ensayos de codificación del derecho internacional basados en una labor que no ofrecía las mismas garantías científicas y diplomáticas. Además, la división de los trabajos de la Comisión entre subcomisiones podría destruir la unidad y coherencia del proceso de codificación y de desarrollo progresivo del derecho internacional en general.

204. El éxito de los actuales procedimientos y métodos de trabajo de la Comisión se debe indudablemente a la interacción continua de competencia científica y responsabilidad gubernamental durante toda la preparación de un proyecto de codificación. Aunque esa interacción requiere mucho tiempo, lo ocurrido con los intentos de codificación hechos hasta ahora muestra claramente que ésta es la única manera de lograr resultados prácticos. La cuestión que hoy se plantea no es determinar si la codificación debe ser rápida o lenta, sino realizar una codificación perdurable que tenga aceptación general y que corresponda a las necesidades actuales de la sociedad internacional.

205. Por otra parte, habida cuenta del procedimiento establecido en el Estatuto de la Comisión, con arreglo al cual debe pedirse a los gobiernos que formulen sus observaciones, particularmente entre la primera lectura y la segunda, el hecho de someter a la Asamblea General cada dos o tres años un proyecto de artículos definitivo, de gran valor técnico y con un alto grado de aceptabilidad para toda la comunidad internacional sobre un sector esencial del derecho internacional, no es en modo alguno, a juicio de la Comisión, un ritmo de trabajo lento. Probablemente es el ritmo más rápido que los propios Estados pueden seguir. Por ejemplo, la Comisión presentó en 1971 a la Asamblea General su proyecto definitivo de artículos sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales, pero la conferencia diplomática a la que se ha confiado la tarea de examinar el proyecto no se reunirá hasta 1975. Imponer a toda costa un ritmo aún más rápido, aun en el caso sumamente hipotético de que fuera factible sin detrimento del valor técnico o de la aceptabilidad de los proyectos, sería imponer a los Estados una carga que en último término podría poner en peligro todo el proceso de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional emprendido bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

206. En cuanto al segundo punto mencionado anteriormente, la tendencia a asimilar la Comisión a los órganos de las Naciones Unidas que están integrados por representantes de Estados parece prescindir totalmente del gran progreso que la creación de un órgano como la Comisión representa para la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional. Para que la labor de codificación sea fructífera ha de efectuarse en dos fases, y la segunda de ellas es la única que debe confiarse a una conferencia diplomática o a la Asamblea General, en cuanto órganos compuestos de representantes de los Estados. La primera, por el contrario, por su propia naturaleza, debe encomendarse a un órgano de juristas como es la Comisión. Trabajando independientemente de los Estados, aunque en estrecho contacto con ellos por conducto de la Sexta Comisión de la Asamblea General y del procedimiento de las observaciones por escrito, la Comisión puede formular textos que contengan una determinación objetiva de las normas jurídicas que regulan la esfera de las relaciones internacionales de que se trate, no sin tener en cuenta al mismo tiempo las diferentes tendencias que existen actualmente en los principales sitemas jurídicos del mundo, con el fin de facilitar el desarrollo progresivo del derecho internacional de modo coherente y de conformidad con los intereses, estructuras y necesidades actuales de la comunidad internacional en su conjunto.

207. Los miembros de la Comisión, como se dice en el Estatuto de ésta, son personas elegidas por la Asamblea General que poseen individualmente una competencia y unos méritos reconocidos en los aspectos doctrinales y prácticos del derecho internacional y que colectivamente representan a los principales sistemas jurídicos del mundo. Por consiguiente, equiparar a la Comisión a un grupo de trabajo de expertos no sólo es inexacto sino perjudicial para los trabajos de la Comisión, habida cuenta de la tendencia a aplicar a la posición única de la Comisión pautas generales que tal vez estén justificadas en el caso de un grupo de trabajo de expertos, pero que son totalmente inadecuadas e injustificadas tratándose de un órgano como la Comisión.

208. Si se quiere hacer una comparación entre la Comisión y otro órgano de las Naciones Unidas, tal comparación debe hacerse con la Corte Internacional de Justicia. La Corte tiene la función de aplicar el derecho internacional a las controversias entre los Estados,

mientras que la Comisión desempeña la tarea de formular proyectos de normas de derecho internacional. Los trabajos realizados por la Corte, en el orden judicial, y los realizados por la Comisión, en el orden normativo, son complementarios y hacen de ellas los principales órganos judicial y jurídico, respectivamente, del sistema de las Naciones Unidas.

209. En cuanto al lugar de reunión de la Comisión, la Asamblea General modificó expresamente en 1955 el artículo 12 de su Estatuto para disponer que ésta se reuniese en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Esta decisión de la Asamblea General no fue adoptada a la ligera, sino tras un examen a fondo de todos los aspectos de la cuestión y atendiendo a las necesidades de la labor de la Comisión. Las razones que sirvieron de fundamento a esa decisión de la Asamblea siguen siendo hoy tan válidas como en 1955. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra es el lugar que ofrece para el trabajo de la Comisión las mejores condiciones posibles. El Palacio de las Naciones dispone de una biblioteca excepcionalmente especializada, constituida desde la época de la Sociedad de las Naciones, que cuenta con colecciones de obras y publicaciones periódicas que datan de varios decenios y que constituye un instrumento absolutamente indispensable para el trabajo cotidiano de los relatores especiales —algunos de los cuales acuden expresamente a Ginebra por propia cuenta entre los períodos de sesiones a fin de preparar su labor— y para los miembros de la Comisión en general. Los traductores, revisores, intérpretes y demás personal del Palacio de las Naciones se han familiarizado a lo largo de los años con las características de la labor de la Comisión y conocen los precedentes acumulados en 25 años de trabajos de la Comisión. Por otra parte, Ginebra es el lugar más propicio para la tarea de un órgano como la Comisión, que debe resolver problemas jurídicos en un ambiente de tranquilidad y estudio. Además se reúne en Ginebra el Seminario sobre derecho internacional, que organiza todos los años la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y que está vinculado muy de cerca con los períodos de sesiones de la Comisión: miembros de ella dan conferencias a los participantes y éstos tienen la oportunidad de asistir a las sesiones de la Comisión, lo que constituye uno de los aspectos importantes del Seminario.

210. Otro factor importante que hay que tener presente es el de que los miembros de la Comisión, órgano que no se reúne permanentemente, son personas que pertenecen a los medios académico y diplomático y que, fuera de la Comisión, tienen responsabilidades profesionales que resultan de las necesidades de sus gobiernos respectivos o del ejercicio de su profesión, lo que permite que la Comisión realice su labor en estrecho contacto con las realidades de la vida internacional y no encerrada en una torre de marfil. Muchos de sus miembros han tomado disposiciones permanentes para estar en Ginebra y asistir a las reuniones de la Comisión. Por ejemplo, varios miembros han sido nombrados representantes permanentes en Ginebra o han hecho de esta ciudad uno de los principales centros de sus actividades respectivas. Hay que recordar a este respecto que los miembros de la Comisión, que, según se ha indicado anteriormente, son elegidos por la Asamblea General a título personal, no pueden ser sustituidos por suplentes o asesores. Si la sede de la Comisión se trasladara fuera de Ginebra, a muchos miembros les resultaría sumamente difícil asistir a sus reuniones, lo que sería incompatible con uno de los principios básicos de su Estatuto, a saber, el de asegurar la presencia en la Comisión de los representantes más calificados de las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del mundo. Todas estas consideraciones se aplican igualmente a la sugerencia de que los períodos de sesiones de la Comisión se celebren por rotación en dos o más lugares, sugerencia que, desde el punto de vista de la continuidad, sería además perjudicial para las condiciones de su trabajo.

211. Otro aspecto que la Comisión desea señalar es el de las fechas de sus períodos de sesiones. Exceptuando la segunda parte de su 17.º período de sesiones (que fue excepcionalmente un período de sesiones de invierno), la Comisión se reúne cada año en la primavera o a principios del verano. A la luz de la experiencia, la Comisión estima que esta época del año es la más apropiada para que puedan asistir todos sus miembros. Constituye la mejor solución de avenencia posible entre los miembros que se dedican principalmente a actividades académicas y de asesoramiento jurídico y los miembros que desempeñan funciones diplomáticas y representativas. Si se reuniese en una época del año más cercana a la apertura o clausura del período de sesiones anual de la Asamblea General o del año académico en la mayoría de los países, la Comisión se vería privada de la asistencia de muchos de sus miembros. La fecha efectiva de apertura de un período de sesiones de la Comisión se fija a veces de modo que se tengan en cuenta acontecimientos tales como la convocación de una conferencia de codificación por la Asamblea General, y la fecha de clausura también depende de ciertos factores como la duración del período de sesiones, que, debido a las necesidades de su labor, es cada vez con más frecuencia superior a 10 semanas [663]. Sin embargo, estos ajustes de fecha no menoscaban la práctica establecida de la Comisión de celebrar sus períodos de sesiones en la primavera y a principios del verano, práctica que la Comisión también considera indispensable mantener para que no resulte perjudicada la realización de su tarea.

212. En conclusión, la Comisión opina unánimemente que su composición, sus procedimientos, sus métodos de trabajo y su sistema de organización actuales son correctos y adecuados, y constituyen además el medio más eficaz para realizar la tarea que le confió la Asamblea General de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 13 de la Carta. Por consiguiente, la Comisión no encuentra razón alguna para modificar su Estatuto, ni tampoco sus métodos de trabajo básicos o su sistema de organización actuales.

I. — Seminario sobre derecho internacional

213. En cumplimiento de la resolución 3071 (XXVIII) de la Asamblea General, de 30 de noviembre de 1973, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra organizó, durante el 26.º período de sesiones de la Comisión, una décima reunión del Seminario sobre derecho internacional para estudiantes especializados en esta disciplina y jóvenes

[663] Véase a este propósito la recomendación de la Comisión encaminada a que la duración de sus períodos de sesiones sea, con carácter permanente, de 12 semanas (párr. 165 *supra*).

funcionarios de las administraciones nacionales encargados habitualmente de examinar asuntos de derecho internacional. A fin de asociar el Seminario al homenaje rendido por la Comisión a la memoria de Milan Bartoš, esta décima reunión recibió el nombre de « reunión Milan Bartoš ».

214. El Seminario celebró, entre el 27 de mayo y el 14 de junio de 1974, diez sesiones dedicadas a conferencias seguidas de debates.

215. Participaron en el Seminario 24 estudiantes, de otros tantos países, que asistieron además a las sesiones celebradas por la Comisión, entre ellas la sesión conmemorativa del vigésimo quinto aniversario y la dedicada al homenaje rendido a la memoria de Milan Bartoš. Pudieron utilizar los servicios de la Biblioteca del Palacio de las Naciones y asistir a una proyección cinematográfica organizada por la Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas.

216. Siete miembros de la Comisión ofrecieron generosamente sus servicios como conferenciantes. Las conferencias versaron sobre diversos temas, algunos de ellos relacionados con los trabajos pasados, presentes o futuros de la Comisión, a saber: la determinación del *jus cogens* (Sr. Yaseen), el programa de los trabajos futuros de la Comisión (Sr. El-Erian), el trato nacional y la cláusula de la nación más favorecida (Sr. Ustor) y la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (Sr. Šahović). Un conferenciante (Sr. Elias) trató la cuestión del secuestro de aeronaves en derecho internacional; una conferencia versó sobre el futuro de la cooperación en el continente antártico (Sr. Hambro) y otra sobre la soberanía del Estado y el derecho internacional (Sr. Ushakov).

217. Además, el Director del Departamento de Doctrina y Derecho del Comité Internacional de la Cruz Roja (Sr. Pilloud) habló, en aplicación de la resolución 3032 (XXVII) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1972, del derecho humanitario internacional aplicable en los conflictos armados. El Director de la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas (Sr. Rybakov) trató de los trabajos de la Sexta Comisión de la Asamblea General relativos a algunos problemas de actualidad del derecho internacional. El Sr. Raton, Director del Seminario, hizo una exposición preliminar sobre la Comisión de Derecho Internacional y su labor.

218. La celebración del Seminario no supuso ningún desembolso suplementario para las Naciones Unidas, que no contribuyeron a los gastos de viaje ni a las dietas de los participantes. Como en las reuniones precedentes, los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Israel, Noruega, los Países Bajos, la República Federal de Alemania y Suecia sufragaron becas para participantes procedentes de países en desarrollo. Estas becas, cuyos importes oscilan entre 1.200 y 3.000 dólares de los EE.UU., fueron atribuidas a 13 candidatos. La concesión de becas permite mejorar notablemente la distribución geográfica de los estudiantes y hacer venir de países lejanos a candidatos meritorios que, de otro modo, por motivos exclusivamente pecuniarios, no podrían participar en la reunión. Así, en 1965, en la primera reunión del Seminario, para la que no se concedieron becas, sólo un candidato de un país en desarrollo pudo participar, mientras que de 1966 a 1974, entre 228 participantes de 85 nacionalidades distintas, 107 fueron beneficiarios de becas, 88 de las cuales fueron sufragadas por los Estados antes mencionados y 19 por el UNITAR. Por satisfactorio que sea este resultado, aún debería mejorarse. Es, pues, de desear que se pueda contar no sólo con la generosidad renovada o acrecentada de los Gobiernos mencionados, sino también, de ser posible, con la concesión de becas suplementarias, lo que evitaría tener que rehusar becas a candidatos aceptados, por falta de fondos suficientes, como ha ocurrido este año. Cabe señalar que se dan a conocer a los gobiernos donantes los nombres de los candidatos elegidos como becarios y que también se da a conocer a los beneficiarios la procedencia de sus becas.

J. — Suplemento al índice de los documentos de la Comisión

219. La Comisión fue informada de que la Biblioteca de las Naciones Unidas en Ginebra está dispuesta a poner al día el índice de los documentos por materias de la Comisión de Derecho Internacional, publicados de 1949 a 1969 [664], que proporcionó en 1970, compilando un suplemento que abarque los años 1969-1974. La Comisión se congratula de esta iniciativa de la Biblioteca de Ginebra y está convencida de que, lo mismo que el índice, el suplemento será valioso para la Comisión y para los juristas del mundo entero.

---

[664] ST/GENEVA/LIB/SER.B/Ref.2. Véase también *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 338, documento A/8010/Rev.1, párr. 111.

ANEXOS

ANEXO I

Observaciones de los Estados Miembros relativas al proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobado por la Comisión en su 24.º período de sesiones *

ÍNDICE

	Página
Austria	318
Checoslovaquia	318
Dinamarca	319
Estados Unidos de América	319
Etiopía	322
Kenia	322
Países Bajos	323
Pakistán	325
Polonia	327
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	328
República Arabe Siria	330
República Democrática Alemana	330
Somalia	331
Suecia	333

NOTA

Para el texto del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 249, documento A/8710/Rev.1, cap. II, secc. C.

Austria

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR CARTA DE FECHA 11 DE OCTUBRE DE 1973 DEL REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

El Gobierno Federal austríaco está de acuerdo con la opinión expresada por la Comisión de Derecho Internacional de que la preparación del proyecto de artículos ha sido el método más adecuado y eficaz de estudiar y determinar las normas del derecho internacional relativas a la sucesión de Estados en materia de tratados. Dado que en el pasado eminentes estudiosos del derecho internacional han expuesto opiniones divergentes sobre esta materia, es importante llegar a una solución de los problemas planteados en relación con la sucesión de Estados en materia de tratados que obtenga una aceptación tan amplia como sea posible por parte de la comunidad internacional.

El presente anteproyecto de artículos aprobado por la Comisión de Derecho Internacional representa básicamente un sistema que ya ha sido propugnado por los juristas austríacos, entre otros. De ahí que Austria esté plenamente de acuerdo tanto con sus líneas generales como con el contenido básico de este proyecto de artículos. No obstante, debe hacerse un comentario concreto respecto del párrafo 2 del *artículo 15*, que establece que un Estado de reciente independencia puede en determinadas condiciones formular una nueva reserva al hacer constar su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral conforme a lo dispuesto en los artículos 12 ó 13. La idea plasmada en esta disposición parece dimanar de una interpretación errónea del concepto de sucesión. Un nuevo Estado hereda convenciones precisamente en el mismo estado en que se aplicaban a su predecesor territorial y, por consiguiente, hereda las reservas de este último. Puede renunciar a estas reservas porque su predecesor también tenía este derecho, pero no puede introducir nuevas ya que su predecesor no puede hacerlo. A juicio de Austria, si un Estado de reciente independencia desea hacer reservas, debe utilizar el procedimiento de ratificación o de adhesión para pasar a ser parte en el tratado multilateral.

Checoslovaquia

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR NOTA VERBAL DE FECHA 11 DE OCTUBRE DE 1973 DEL REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

1. Cabe afirmar que el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, preparado por la Comisión de Derecho Internacional, refleja la práctica internacional actual, arranca de las necesidades de los Estados de reciente independencia, y está en armonía con los principios fundamentales del derecho internacional actual, especialmente los principios de la igualdad soberana de los Estados y de la libre determinación de los pueblos. Por lo tanto, puede considerarse que en sustancia ofrece una buena base para la futura codificación de las cuestiones tratadas. A este respecto, las autoridades checoslovacas desean señalar que, naturalmente, existe una relación estrecha entre los problemas planteados por la sucesión de Estados en materia de tratados y las demás cuestiones de la sucesión de Estados y que, por lo tanto, al tratar en detalle los distintos problemas de la sucesión de Estados, es necesario partir constantemente de los mismos principios y tener en cuenta la necesidad de establecer una relación equilibrada entre los casos concretos de sucesión.

2. Al examinar los artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, las autoridades checoslovacas ven de forma especialmente favorable el principio de « tabla rasa » sobre el que se basa el fondo del proyecto, aplicado a la relación de los Estados que han surgido de los antiguos territorios dependientes con los tratados internacionales concertados por sus antiguas Potencias metropolitanas, según el cual un Estado de reciente independencia no queda obligado por los tratados concertados por las antiguas Potencias metropolitanas. No obstante, las autoridades checoslovacas desean señalar a este respecto el hecho de que no solamente han surgido nuevos Estados a través del proceso de descolonización, sino tam-

* Las observaciones contenidas en este anexo fueron distribuidas originalmente como documentos A/CN.4/275 y Add.1 y 2, A/CN.4/L.205 y A/9610/Add.1 y 2.

bién de otras formas. A este respecto, las autoridades checoslovacas desean destacar los Estados que han surgido como consecuencia de una revolución social. Partiendo de este hecho, las autoridades checoslovacas señalan que el « Estado de reciente independencia » definido en el apartado *f* del párrafo 1 del *artículo 2* no comprende todas las posibilidades, y sostienen que la citada definición debe completarse en el sentido indicado anteriormente o, quizá, tras la modificación correspondiente del apartado *d* del párrafo 1 del mismo artículo relativo al término « Estado sucesor », eliminarse del proyecto.

3. El proyecto propuesto no trata la cuestión de la relación entre reconocimiento y sucesión de Estados. No obstante, como la experiencia enseña de forma evidente, dado que la negativa de reconocimiento puede utilizarse para impedir que el Estado sucesor utilice los derechos que derivan de la sucesión de dicho Estado, convendría especificar en el proyecto que la sucesión respecto de tratados internacionales multilaterales en las condiciones establecidas en el proyecto de artículos existe con independencia de que el nuevo Estado sea o no reconocido por todos los demás Estados partes en el tratado de que se trate.

4. En cuanto a otros comentarios y observaciones sobre proyectos de artículos concretos, las autoridades checoslovacas desean señalar lo siguiente:

a) El apartado *e* del párrafo 1 del *artículo 2* aclara el momento en que comienza la sucesión de Estados. En opinión de las autoridades checoslovacas, convendría a este respecto tener en cuenta el hecho de que la sucesión de Estados es parte de un determinado proceso por el que atraviesa el Estado sucesor, y pensar en una fórmula que permitiera una determinación indiscutible del momento en que comienza la sucesión.

b) El *artículo 27* trata de la sucesión en materia de tratados de los Estados de nueva creación tras la disolución de un antiguo Estado. A juicio de las autoridades checoslovacas, en estos casos debe establecerse como norma el principio de « tabla rasa ». La fórmula actual, que se refiere a este principio en el párrafo 2 como una excepción solamente, es insuficiente. (Checoslovaquia, que surgió en 1918 como Estado independiente tras la disolución de Austria-Hungría, en su práctica partió del principio de « tabla rasa ».)

c) El *artículo 30* regula la cuestión de otros regímenes territoriales en relación con la sucesión. A juicio de las autoridades checoslovacas, convendría enmendar el texto de este artículo a fin de establecer de forma evidente que la disposición se refiere a los regímenes territoriales que sirven los intereses de la cooperación internacional y que están en consonancia con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas, y de excluir cualquier aplicación incorrecta de este artículo a favor de regímenes establecidos por tratados basados en una desigualdad de derechos.

d) El *artículo 31* se basa evidentemente en el artículo 73 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 [a] y las autoridades checoslovacas no tienen objeciones de principio que oponer a su inclusión. No obstante, no pueden estar de acuerdo con que el artículo mencione la « ocupación militar de un territorio ». Generalmente la ocupación de un territorio es consecuencia del uso o la amenaza de la fuerza prohibidos por el derecho internacional vigente. En consecuencia, toda formulación del artículo que incluya la ocupación de territorio no estará en armonía con el citado principio de derecho internacional que es uno de los más importantes, por no mencionar el hecho de que la ocupación militar siempre se ha considerado como una situación temporal que no cambia para nada la condición internacional del territorio ocupado. Por lo tanto, se plantea la cuestión de saber qué tiene la ocupación en común con la sucesión de Estados. Partiendo de los argumentos enunciados, se recomienda que se elimine del proyecto la referencia a la ocupación de un territorio. En este contexto, las autoridades checoslovacas señalan también que en el artículo 73 de la Convención de Viena no figura tal referencia.

[a] Para todas las referencias a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (denominada en lo sucesivo « Convención de Viena »), véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311.

Dinamarca

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR NOTA VERBAL DE FECHA 19 DE NOVIEMBRE DE 1973 DEL REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

El Gobierno danés opina que el presente intento de codificación del tema de la sucesión de Estados en materia de tratados es en general aceptable, no sólo respecto de la estructura y delimitación del proyecto, que refleja su relación con la Convención de Viena, sino también de los distintos artículos. En particular, las repercusiones del principio de « tabla rasa » en relación con los tratados bilaterales deberían actualmente considerarse normas aceptadas de derecho consuetudinario internacional, a la luz de la práctica de los Estados y del principio básico de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos. Esta opinión se atiene también a la práctica seguida hasta la fecha por Dinamarca al tratar casos concretos de sucesión en materia de tratados.

El proyecto de artículos propuesto puede utilizarse para preparar bien una convención sobre el tema o bien un código que no sea jurídicamente obligatorio.

A juicio del Gobierno danés, parece preferible tender a la adopción de una convención jurídicamente obligatoria. El hecho de que una convención, como consecuencia de la norma general de la no retroactividad de los tratados, no tenga normalmente fuerza obligatoria respecto de un Estado sucesor en cuanto a sus propios términos de sucesión difícilmente puede ser argumento suficiente contra la utilización de la convención como instrumento en este caso, como también lo ha señalado la Comisión de Derecho Internacional [a]. Una convención podría servir mejor que un código no obligatorio para determinar lo que debe considerarse derecho internacional generalmente aceptado en cuanto a la sucesión en materia de tratados y, en consecuencia, para ser una guía para todos los Estados. Además, una convención será obligatoria en todo caso en las relaciones que surjan respecto de la sucesión del Estado entre el Estado predecesor y terceros Estados cuando éstos sean partes en la convención. Finalmente, podría examinarse si debe insertarse o no en la convención prevista una cláusula optativa sobre la retroactividad en relación con nuevos Estados.

Si se elige la convención como instrumento para la presente codificación, el Gobierno danés opina también, como han sugerido los miembros de la Comisión de Derecho Internacional [b], que el proyecto debería complementarse con disposiciones sobre el arreglo de controversias que surjan de la aplicación o interpretación del proyecto de artículos. Tales disposiciones garantizarían la interpretación uniforme de las normas adoptadas.

El Gobierno danés se reserva el derecho de formular más adelante observaciones sobre los distintos artículos.

[a] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 247, documento A/8710/Rev.1, párr. 41.

[b] *Ibid.*, pág. 248, documento A/8710/Rev.1, párr. 50.

Estados Unidos de América

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR NOTA VERBAL DE FECHA 7 DE FEBRERO DE 1974 DEL REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

El Gobierno de los Estados Unidos considera que los artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, propuestos en primera lectura por la Comisión de Derecho Internacional en su 24.º período de sesiones celebrado en 1972, constituye una base

sólida para el examen de este difícil tema. Las dificultades inherentes a la preservación de un equilibrio adecuado entre los objetivos de mantener la continuidad de las relaciones internacionales por un lado y de tener en cuenta las necesidades de un Estado emergente por el otro, han sido sorteadas en buena medida en los artículos propuestos. Al comentarlos a continuación, los Estados Unidos se concentrarán en las que consideran principales cuestiones de principio planteadas por el proyecto de artículos.

La decisión de la Comisión de mantener, particularmente en la parte I (Disposiciones generales), un considerable paralelismo con la Convención de Viena es acertada. La unificación del derecho internacional se promueve mediante la adopción de textos sustancialmente idénticos, dentro de lo que los diversos temas lo permitan. Este procedimiento es aún más deseable cuando, como en el presente caso, el proyecto en estudio se encuentra dentro del ámbito general del derecho de los tratados. En consecuencia, los Estados Unidos apoyan los *artículos 1 a 5* tal como han sido propuestos por la Comisión.

El propósito del *artículo 6* de dejar en claro que la sucesión con relación a un territorio que no se realiza de acuerdo con los requisitos del derecho internacional no se ha de considerar el tipo de sucesión previsto en el proyecto de artículos, es encomiable. Sin embargo, queda el interrogante de si la formulación del artículo logra el fin propuesto. En la medida en que los artículos imponen obligaciones a los Estados sucesores encaminadas a promover los principios de la Carta de las Naciones Unidas, no hay razón para excluir la imposición de tales obligaciones sobre cualquier Estado que reclame ser Estado sucesor respecto de un territorio. Así, la disposición del artículo 29 de que una sucesión de Estados no afectará de por sí una frontera establecida por un tratado debería aplicarse en el caso de cualquier cambio territorial. Su aplicabilidad, en realidad, puede ser más necesario en el caso de un cambio territorial en el que haya elementos de ilegitimidad que en casos donde no se cuestiona la legalidad de la sucesión.

Convendría aclarar el artículo 6 a fin de que no hubiera duda de que las obligaciones en el proyecto de artículos se aplicaban en todos los casos. El artículo podría reformularse a fin de disponer que los derechos conferidos a los sucesores en estos artículos sólo podrán ser ejercidos por los Estados cuya sucesión haya tenido lugar de conformidad con el derecho internacional. También parece aconsejable revisar el comentario. La posición de que la Comisión redacta basada en el supuesto de que las normas que establece se aplicarán normalmente a los hechos que ocurran y a las situaciones establecidas en conformidad con el derecho internacional, parece ser demasiado amplia. Toda la cuestión de la responsabilidad del Estado, por ejemplo, se relaciona con reglas que se aplican a situaciones en las que ha habido una violación del derecho internacional. Al elaborar la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas [a] la Comisión se preocupó de formular las normas habituales en las relaciones diplomáticas entre los Estados. Pero al preparar el proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los delitos contra los agentes diplomáticos y otras personas internacionalmente protegidas [b], la Comisión se ocupó de conductas violatorias de las convenciones diplomáticas de Viena, de otros tratados y de los principios básicos del derecho internacional.

Los *artículos 7 y 8* podrían aclararse combinando los párrafos 1 y 2 en un solo párrafo que expresaría, efectivamente, que no obstante la celebración de un acuerdo de transmisión, o la formulación de una declaración unilateral por el Estado sucesor respecto de la continuación en vigor de los tratados, estos artículos habrían de regir los efectos de la sucesión respecto de los tratados en vigor en el territorio, en la fecha de la sucesión. Tal como está redactado ahora, el artículo 7 deja algunas dudas acerca de su relación con los artículos 35, 36 y 37 de la Convención de Viena y el artículo 8 plantea algunos interrogantes respecto del derecho de los actos unilaterales. El examen de los comentarios al artículo 7 [c] y al artículo 8 [d] demuestra la conveniencia de eliminar la incertidumbre sobre estos puntos.

Con relación al *artículo 10*, los Estados Unidos consideran que en aras tanto de la claridad como de la compatibilidad, convendría reemplazar la frase « bajo la soberanía o la administración de un Estado » por una frase basada en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 2, tal como « cuando un territorio del cual un Estado tiene la responsabilidad de las relaciones internacionales ».

Los Estados Unidos apoyan el enfoque general de la parte III del proyecto de artículos, respecto de los Estados de reciente independencia. Existe, sin embargo, una serie de mejoras que podrían introducirse. El *artículo 12* permite a cualquier Estado de reciente independencia convertirse en parte en un tratado multilateral previo a la independencia, a reserva de que, entre otras cosas, se cumpla con el requisito de que la participación del Estado no sea incompatible con el objeto y el propósito del tratado. Un requisito de este tipo es razonable, pero surge la cuestión de si el criterio que ha de aplicarse podría precisarse más. Otro interrogante es el de cómo ha de determinarse si la sucesión en un tratado es o no compatible con su objeto y propósito.

Respecto del primer punto, parece que, siempre que un Estado sucesor pueda adherirse a un tratado, no debería haber dudas razonables sobre su derecho a suceder en el tratado. Si bien ésta parecería ser una conclusión obvia y razonable, podría incluírsela en el artículo. Cuando, no obstante, la cuestión de compatibilidad no es clara, y el tratado en cuestión no contiene disposiciones para resolver esta situación, pueden surgir varios problemas difíciles. Si una de las partes en el tratado objeta basándose en la incompatibilidad, ¿es esto suficiente para impedir la sucesión? Si no lo es, ¿produce la objeción el efecto de excluir las relaciones convencionales entre esta parte y el Estado sucesor? También surgen interrogantes de la misma naturaleza respecto de varios otros artículos en los que el requisito de compatibilidad con el objeto y propósito se encuentra establecido: el párrafo 2 del *artículo 13*, el párrafo 1 del *artículo 14* y el apartado *c* del párrafo 2 del *artículo 15*. Los Estados Unidos consideran que la Comisión debería, en su segunda lectura, tratar de reducir al máximo este margen de incertidumbre, aunque admite que algunas cuestiones relativas a la interpretación y aplicación de los artículos deben resolverse sobre la base de las circunstancias de cada caso.

El artículo 18 establece que un Estado de reciente independencia que haga una notificación de sucesión se considerará parte en un tratado desde la fecha de recibo de la misma, pero que el tratado se considerará en vigor entre las partes desde la fecha de la sucesión. En el comentario se indica que esta aplicación del principio de continuidad está reconocida por la práctica aunque algunos Estados se han desviado de la norma con relación a ciertas sucesiones y tratados. Los Estados Unidos aceptan el principio como un corolario lógico de la teoría de la sucesión, pero consideran que se podrían presentar algunos problemas difíciles respecto de su aplicación. Tómese, por ejemplo, el establecimiento de un nuevo Estado. Se produce entonces una controversia entre particulares, cuya cuestión principal es la de si un acuerdo multilateral aplicable al territorio antes de la independencia permanece en vigor dentro del nuevo Estado. A falta de notificación de la sucesión por el nuevo Estado, el tribunal dicta un fallo sobre la base de que el tratado es inaplicable. Más tarde, el nuevo Estado deposita una notificación de sucesión al tratado. ¿Qué efectos, en caso de tenerlos, produce sobre el fallo el hecho de poner en vigor retroactivamente el tratado? ¿Puede intentarse la anulación del fallo? ¿Influye sobre la situación el que haya expirado el plazo de apelación sin que se haya presentado dicho recurso? O ¿cuál es el caso si hay una apelación pendiente? ¿Resulta equitativo prever en tal caso en los artículos la revisión de la sentencia definitiva? En caso afirmativo, ¿qué sucedería con los convenios entre las partes, hayan sido o no homologa-

[a] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 500, pág. 95.

[b] Véase *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 341, documento A/8710/Rev.1, cap. III, secc. B.

[c] Párrs. 15 a 17 del comentario.

[d] Párrs. 16 y 17 del comentario.

dos por un tribunal, basados en el supuesto de que el tratado era inaplicable?

Esta serie de problemas se complica aún más por el hecho de que al autorizar al nuevo Estado a formular una declaración de sucesión, el *artículo 12* no incluye ninguna limitación respecto al tiempo. Un Estado podría hacer tal notificación cinco, diez o veinticinco años después de obtener la independencia, y la declaración tendría efecto retroactivo para el período completo. Los posibles efectos sobre relaciones jurídicas establecidas de largo tiempo atrás son suficientemente graves como para exigir ciertas medidas de protección. Sería aconsejable establecer un plazo dentro del cual deba ejercerse el derecho de notificar la sucesión. Este plazo debería ser de una duración tal que diera al nuevo Estado tiempo suficiente para proceder a un examen de los tratados multilaterales probablemente aplicables, pero no tan largo que menoscabara seriamente los derechos privados o los derechos de otros Estados partes en el tratado por el efecto retroactivo de la notificación. Un plazo de tres años parecería suficiente para que el nuevo Estado tomara una determinación aunque no tan prolongado como para que los litigantes privados o un tribunal, por ejemplo, no pudiesen aplazar un fallo en espera de la aclaración acerca de la aplicabilidad de un tratado. A este respecto, una medida adicional de protección sería prever que los plazos de prescripción adquisitiva o liberatoria no correrían respecto de las reclamaciones que entrañasen la aplicabilidad de un tratado durante ese plazo de tres años.

Un problema de cronología aún más complicado surge con relación a los *artículos 15 y 16*. El artículo 15 autoriza a un nuevo Estado a retirar las reservas previamente aplicables al territorio de que se trate al tiempo de notificar la sucesión o, sujeto a ciertas limitaciones, le permite formular nuevas reservas. Cualquier reserva anterior que sea incompatible con una nueva reserva queda reemplazada por la nueva reserva. No queda claro si el efecto retroactivo del artículo 18 se aplica a las diversas situaciones de que trata el artículo 16. Parece ciertamente razonable considerar que una reserva que se mantiene en vigor en virtud de la notificación de sucesión debería considerarse en vigor durante el período que media entre la independencia y la notificación, si el tratado es considerado en vigor durante ese período. Pero otorgar a una nueva reserva tal efecto retroactivo sería un asunto totalmente distinto, dado que podría conducir a consecuencias arbitrarias e inequitativas ante las que las demás partes se encontrarían totalmente indefensas. El párrafo 3 del artículo 15 proporciona alguna protección, ya que la referencia al artículo 20 de la Convención de Viena permitiría presumiblemente a los otros Estados partes objetar la reserva dentro de los 12 meses desde la fecha de la notificación. Sin embargo, es posible que el tercer Estado no tenga ninguna objeción a la reserva como tal, pero sí a que ésta sea retroactiva. Problemas similares surgen cuando la nueva reserva es incompatible con una reserva anterior. La Comisión debería eliminar estas complicaciones, dejando en claro que las nuevas reservas tienen efecto desde que se formulan, esto es, desde la fecha de notificación de la sucesión.

El derecho del nuevo Estado en virtud del párrafo 2 del artículo 16, de ejercer su propia opción respecto de partes del tratado o entre disposiciones diferentes suscita los mismos problemas de incertidumbre y posibles perjuicios, si se da a la opción efecto retroactivo, como es el caso de las nuevas reservas. Del mismo modo, tal opción debería tener efecto sólo desde la notificación de la sucesión.

Las dificultades con las que se tropezó en relación con los artículos 15 y 16 acentúan la necesidad de establecer un plazo dentro del cual el nuevo Estado debería notificar la sucesión.

El *artículo 25* dispone que, cuando un Estado de reciente independencia se haya formado de dos o más territorios que tenían diferentes regímenes convencionales antes de la independencia, cualquier tratado multilateral que continúe en vigor de conformidad con los artículos anteriores relativos a los Estados de reciente independencia, se considera aplicable ya sea a la totalidad del territorio del nuevo Estado o sólo al territorio anterior respecto del cual se aplica este tratado, a opción del nuevo Estado. ¿Es ésta una norma razonable? Por ejemplo, tal norma podría resultar en la aplicación de la Convención de Viena sobre relaciones consulares a un distrito consular en una parte de un Estado, mientras que un distrito consular en otra parte estaría sujeto a un conjunto diferente de requisitos. O también las inmunidades de un agente diplomático podrían variar según que éste se encontrara en la parte del Estado que estuviese o no regida por la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas. Se sugiere que el párrafo *b* del artículo se suprima. No se exige al nuevo Estado que mantenga en vigor el tratado y el párrafo *a* da suficiente protección para este caso poco habitual. El único aspecto dificultoso que no estaría previsto en el párrafo *a* sería la situación en la que las obligaciones emergentes de un tratado multilateral aplicables en una parte del Estado entrarían en conflicto con las obligaciones emergentes de un tratado aplicables en otra parte. En tales casos, el nuevo Estado, si deseara mantener en vigor ambos tratados, debería estar facultado para limitar la aplicación al territorio original.

La distinción entre la disolución de un Estado *(artículo 27)* y la separación de parte de un Estado *(artículo 28)* es bastante nebulosa. El principal criterio de distinción parece ser que en la disolución el Estado predecesor deja de existir, mientras que en la separación de parte de un Estado, el territorio restante continúa siendo el Estado predecesor. Esta diferenciación parece en buena medida nominal. Si el Estado A se divide por la mitad y una mitad se autodenomina Estado B y la otra Estado C, ¿habrían por ello de producirse resultados diferentes de si el Estado A se divide por la mitad y una mitad se autodenomina Estado B y la otra mitad Estado A, o viceversa? La práctica citada en los comentarios a los dos artículos no ayuda sustancialmente a precisar la diferencia entre las dos situaciones. Se considera que el artículo 28 agrega un elemento innecesario de complejidad al proyecto de artículos y que el concepto de « Estado de reciente independencia » es suficientemente amplio como para abarcar la separación de parte de un Estado en todos aquellos casos en los que la aplicación de las normas de la parte III está indicada.

La cuestión de si la aplicación del tratado es incompatible con su objeto y fin surge con frecuencia en el proyecto de artículos. En los *artículos 25, 26 y 27* (así como en el *28* si se mantiene) se plantea la cuestión adicional de si ciertas acciones cambian radicalmente las condiciones para la aplicación de un tratado. Estos son conceptos de naturaleza general cuya aplicación a casos individuales de sucesión puede llevar a serias diferencias de opinión. Otros problemas de interpretación y aplicación han sido señalados en los comentarios de los Estados Unidos, como, por ejemplo, las dificultades de aplicar las normas relativas a la fecha de la sucesión.

Resulta claro, por lo tanto, que las divergencias entre los gobiernos se producirán con relación a diversos aspectos de la sucesión en materia de tratados. En consecuencia, el Gobierno de los Estados Unidos exhorta a la Comisión a que incluya una disposición para el arreglo de las controversias que puedan surgir entre las partes con relación a la interpretación y aplicación de los artículos.

Los *artículos 29 y 30* son valiosos si se tiene en cuenta que procuran evitar que el hecho de la sucesión pueda utilizarse como argumento para exacerbar controversias territoriales. La lógica subyacente es simple e incontrovertible. Un Estado sucesor sólo puede adquirir como su dominio territorial el territorio y los derechos territoriales del predecesor. Si el territorio que contenía el Estado poseía fronteras firmemente fijadas y establecidas por tratado junto con un régimen establecido y eficiente para mantener a esas fronteras demarcadas, entonces el Estado sucesor hereda todo eso. Si el territorio poseído por el Estado predecesor tenía a su favor obligaciones a cargo de un Estado ribereño de aguas arriba, establecidas por tratado, para dejar correr las aguas de sus presas fluviales a fin de asistir a los planes de irrigación en el territorio, el nuevo Estado recibe su territorio con esos beneficios. Por otro lado, si el territorio que poseía el Estado predecesor tenía una frontera deficientemente definida como consecuencia de un tratado mal redactado o estaba sujeto a la obligación de controlar su caudal de agua para asistir a los planes de irrigación de un Estado ribereño de aguas abajo, enton-

ces el Estado sucesor adquiere todo lo que el predecesor tenía, es decir, un territorio con fronteras mal definidas o sujeto a una obligación de asistencia hacia un Estado de aguas abajo.

La omisión de las normas establecidas en los artículos 29 y 30 daría lugar a una presunción de que el hecho de la sucesión podría ser utilizado para apoyar reclamaciones de cambios territoriales o la abolición de derechos territoriales. El resultado sería que un esfuerzo para codificar el derecho internacional habría desembocado en el socavamiento de las relaciones amistosas entre los Estados. Los Estados Unidos, en consecuencia, se inclinan por la retención de los artículos 29 y 30.

El artículo 30, sin embargo, se beneficiaría con una simplificación. La estructura y redacción se ven complicadas por un requisito del párrafo 1, de que los derechos y obligaciones deban considerarse establecidos respecto de un territorio determinado en el Estado beneficiado. Este último requisito parece tan innecesario como indebidamente confuso. Si un Estado sin litoral tiene derechos de tránsito para enviar ciertos productos a través de un Estado vecino hasta un puerto, ¿qué diferencia habría si los productos se cultivaran o manufacturaran en todo el Estado sin litoral o sólo en ciertas regiones? Aun si se producen en una determinada región, la venta de los productos beneficia al Estado en su conjunto tanto como a la región directamente interesada. En consecuencia, los Estados Unidos proponen que este requisito se elimine del artículo.

Etiopía

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR CARTA DE FECHA 15 DE MAYO DE 1974 DEL CONSEJERO Y ENCARGADO DE NEGOCIOS INTERINO DE LA MISIÓN PERMANENTE DE ETIOPÍA ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

Tengo el honor de referirme al informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 24.º período de sesiones y, en particular, al comentario de la Comisión acerca del texto de su proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados relativo a los regímenes de frontera.

Refiriéndose a las estipulaciones sobre pastoreo del Tratado anglo-etíope de 1897 relativo a la frontera entre Etiopía y el antiguo Protectorado de Somalia Británica, la Comisión, en su comentario al proyecto de artículos 29 y 30, dice que Etiopía « se negó a reconocer que las estipulaciones accesorias, que constituían una de las condiciones de ese acuerdo, siguieran teniendo fuerza obligatoria para ella »[a]. En el mismo comentario, la Comisión también menciona que Somalia denunció el Tratado « como reacción al retiro unilateral por Etiopía de las estipulaciones sobre pastoreo »[b]. El Gobierno de Etiopía desaprueba esos pasajes del comentario de la Comisión.

Para aclarar la posición de mi Gobierno, deseo informarle de que en ninguna ocasión ha declarado el Gobierno de Etiopía que no esté obligado por las disposiciones sobre pastoreo del Tratado anglo-etíope de 1897. Tampoco ha adoptado ninguna medida para retirar esas disposiciones. El Gobierno de Etiopía ha mantenido siempre invariablemente su posición de que tanto las estipulaciones del Tratado anglo-etíope de 1897 relativas a la frontera como las relativas al pastoreo siguen siendo válidas y tienen fuerza obligatoria para Etiopía y para Somalia.

Además, la Comisión hace referencia a la opinión que expresó el Reino Unido al poner término a sus responsabilidades en la administración del Protectorado en el sentido de que las estipulaciones del Tratado anglo-etíope de 1897 relativas a la frontera y el pastoreo seguían en vigor y que solamente se extinguía el « arreglo especial » del Acuerdo anglo-etíope de 1954. Esa ha sido también, y sigue siendo todavía, la posición del Gobierno de Etiopía.

El Gobierno de Etiopía, antes de la terminación del Protectorado de Somalia, había notificado al Gobierno del Reino Unido que el « arreglo especial » del Acuerdo de 1954 se extinguiría automáticamente. Esa notificación se ha considerado como expresión oficial de la posición del Gobierno de Etiopía en el sentido de que todas las disposiciones del Tratado de 1897 juntamente con las estipulaciones sobre pastoreo siguen siendo válidas e inalteradas. No se ha producido ulteriormente ningún hecho que pueda interpretarse en el sentido de que el Gobierno de Etiopía ha puesto fin a dichas estipulaciones.

Le agradeceré se sirva transmitir estas observaciones de mi Gobierno a la Comisión de Derecho Internacional, con la esperanza de que la Comisión las tenga en cuenta al preparar su comentario sobre los artículos 29 y 30 en su informe final sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

Kenia

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR NOTA VERBAL DE FECHA 26 DE ABRIL DE 1974 DE LA MISIÓN PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

Las observaciones del Gobierno de Kenia fueron formuladas por el representante de este país ante la Sexta Comisión, el 6 de octubre de 1972, durante el examen de este tema [a]. No obstante, el Gobierno de Kenia desea dejar constancia de su punto de vista acerca del *artículo 29* del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional relativo a los regímenes de frontera, que dice así:

« Una sucesión de Estados no afectará de por sí:

« *a*) una frontera establecida por un tratado; ni

» *b*) las obligaciones y los derechos establecidos por un tratado y que se refieran al régimen de una frontera. »

Ha sido necesario hacer algunas observaciones acerca del artículo en cuestión, que el Gobierno de Kenia suscribe plenamente, en vista de las observaciones formuladas por la República Democrática Somalí en cuanto a la aplicación concreta de ese artículo al caso particular de la frontera entre Somalia y Kenia [b].

A juicio del Gobierno de Kenia, la actitud jurídica adoptada por la Comisión de Derecho Internacional en relación con los regímenes de frontera, según se refleja en el artículo 29 del proyecto y en el comentario al mismo, es la correcta, toda vez que la finalidad de un tratado de fronteras es determinar con precisión los límites de la soberanía de un Estado determinado. Una vez conseguido esto, la importancia del tratado, salvo a efectos evidentes, desaparece. Cuando se produce la sucesión de un Estado, es decir « la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio », el Estado sucesor se subroga en la situación del Estado predecesor en lo que respecta a las fronteras del Estado, no como consecuencia del tratado de fronteras, sino debido al hecho mismo de la existencia de las fronteras que delimitan la soberanía del Estado predecesor. Es innecesario y equívoco invocar en una situación de este tipo el concepto de libre determinación, como pretende hacer la República Democrática Somalí.

En el debate de la Asamblea General sobre el informe de la Comisión de Derecho Internacional, al aprobarse la resolución de la Sexta Comisión sobre este tema, el representante de Somalia,

[a] Párr. 12 del comentario a los proyectos de artículos 29 y 30.

[b] El texto de la frase tal como figura en el informe de la Comisión es el siguiente:

« Somalia no parece haber aducido que, como Estado sucesor, se halla exenta *ipso jure* de toda obligación de respetar las fronteras establecidas en tratados celebrados por su Estado predecesor, aunque denunció el Tratado anglo-etíope de 1897 como reacción al retiro unilateral por Etiopía de los derechos de pastoreo a que va a hacerse referencia. »

[a] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 1324.ª sesión, párrs. 5 a 11.

[b] Véase *infra* Somalia, nota verbal de 6 de junio de 1973.

explicando el voto de su país, adujo en su declaración argumentos similares a los contenidos en su nota verbal. Ello suscitó una respuesta del Representante de Kenia en los siguientes términos:

« Al explicar el voto de mi delegación, quisiera reiterar nuestra posición con respecto al artículo 29 sobre el régimen de frontera. Estamos plenamente de acuerdo con las conclusiones de la Comisión de Derecho Internacional acerca de este artículo. Un Estado sólo puede suceder el territorio anteriormente en posesión de su predecesor. En nuestra opinión, sin embargo, esto no tiene nada que ver con el ejercicio de la libre determinación: es simplemente una cuestión de un Estado que sucede en la soberanía anteriormente ejercida por otro Estado sobre un territorio dado.

» La inviolabilidad de los tratados existentes ha sido plenamente reconocida y consagrada en la Carta de la Organización de la Unidad Africana; es un principio que la Comisión de Derecho Internacional también ha aceptado, y constituye el principio rector del Gobierno de Kenia.

» En lo que se refiere a la frontera entre Kenia y Somalia, no hay ningún motivo de controversia: la frontera está claramente señalada por el Tratado anglo-italiano de 1924, y nos basamos en esa frontera no porque fuera concertada por los colonialistas, sino porque fija con toda claridad las esferas de soberanía de los dos Estados. Nuestra posición cabal sobre este tema fue reiterada en la declaración que hicimos ante la Sexta Comisión y que quisiéramos incorporar como referencia en las actas de esta reunión » [c].

El principio del respeto a la soberanía e integridad territorial de todo Estado y de la inviolabilidad de las fronteras existentes ha sido consagrado no sólo en la Carta de las Naciones Unidas sino también en la Carta de la Organización de la Unidad Africana y en las Cartas de varios otros organismos regionales. En la resolución AHG/Res.16(1) de la Organización de la Unidad Africana, la Asamblea de Jefes de Estado o de Gobierno reunida en El Cairo en su primer período ordinario de sesiones reafirmó el compromiso de todos los Estados miembros:

« 1. Reafirma solemnemente el respeto estricto por todos los Estados miembros de la Organización a los principios establecidos en el párrafo 3 del artículo III de la Carta de la Organización de la Unidad Africana;

» 2. Declara solemnemente que todos los Estados miembros se comprometen a respetar las fronteras existentes en la fecha del logro de su independencia nacional. »

El Gobierno de Kenia respetará siempre este compromiso por lo que respecta a sus vecinos y espera que todos los demás Estados lo respeten.

[c] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Sesiones Plenarias*, 2091.ª sesión, párrs. 32 a 34.

Países Bajos

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR NOTA VERBAL DE FECHA 9 DE ABRIL DE 1974 DEL REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

Introducción: observaciones generales

1. El Gobierno de los Países Bajos acoge favorablemente la actual serie de 31 proyectos de artículos sobre un importante sector del derecho internacional, en el cual hasta la fecha pocas normas generalmente aceptadas podían discernirse; la práctica de los Estados en este terreno ha sido muy diversa. Así pues, el proyecto emprendido por la Comisión de Derecho Internacional, o sea la codificación y el desarrollo del derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados, es importante y difícil.

2. La Comisión ha considerado acertadamente que la cuestión de los efectos de una sucesión de Estados en materia de tratados está comprendida en el ámbito del derecho de los tratados [a]. La Comisión afirma que el presente proyecto de artículos « presupone la existencia de las disposiciones, el texto y la terminología de la Convención sobre el derecho de los tratados » [b]. En el párrafo 3 del *artículo 15* se hace referencia expresa a determinados artículos de la Convención de Viena. No obstante, cabe señalar que el artículo 73 de la Convención de Viena puede interpretarse en el sentido de que excluye toda posibilidad de aplicar cualesquier disposiciones de dicha Convención a casos de sucesión de Estados. Así pues, los actuales artículos deberían definir *completamente* los efectos de la sucesión de Estados sobre los tratados.

3. Es evidente que la Comisión se ha interesado ante todo por la situación de los *Estados de reciente independencia* en relación con los tratados celebrados por sus Estados predecesores con respecto a sus territorios, antes de alcanzar la independencia. En la *parte III* del proyecto se especifican cuidadosamente los derechos de un Estado sucesor a *completar* la firma de su predecesor (por ratificación, reservas, o elección de disposiciones diferentes). Esas disposiciones son igualmente útiles en los casos de sucesión de Estados mencionados en los *artículos 26 y 27*.

4. La Comisión ha elegido una versión moderada del principio de la « tabla rasa » respecto de los Estados de reciente independencia, como una de las normas básicas del actual proyecto. El Gobierno de los Países Bajos ha estudiado detenidamente la cuestión de la conveniencia de este criterio. La continuidad de las relaciones convencionales es un objetivo que merece la pena tratar de alcanzar, en interés tanto de los Estados de reciente independencia como de las otras partes en los tratados celebrados con los Estados predecesores. La Comisión explica en su comentario que ha tratado de establecer un equilibrio entre el ampliamente reconocido principio de la libre determinación de los pueblos y la existencia de un « nexo jurídico » entre el régimen convencional y el territorio del nuevo Estado antes de su independencia. El Gobierno de los Países Bajos coincide con este criterio. Quisiera recalcar que la existencia de un nexo jurídico indica la conveniencia de mantener en vigor los tratados que sea procedente continuar, en beneficio tanto del nuevo Estado como de las demás partes en el tratado celebrado por su predecesor. A este respecto, el Gobierno de los Países Bajos sugiere que se estudie la posibilidad de exceptuar a determinadas convenciones multilarerales generales de aplicación mundial, que contienen importantes normas de derecho internacional, de la aplicación de la norma de la « tabla rasa ». En los casos en que dichas convenciones fueran aplicables en el territorio de un Estado de reciente independencia antes de alcanzarse ésta, pudiera considerarse una presunción de *continuidad*, junto con la posibilidad de retirarse de la convención. El régimen a que habría de sujetarse una determinada convención podrían decidirlo la Asamblea General de las Naciones Unidas o la conferencia diplomática que aprobase el texto de la convención.

5. Es evidente que una « convención sobre la sucesión de los Estados en materia de tratados » tendría un gran valor como *confirmación* de las normas jurídicas a este respecto. En el preámbulo de la convención deberá destacarse este elemento de confirmación. Como quiera que la convención codificará normas ya aceptadas de derecho internacional general, un Estado de reciente independencia quedará obligado por esas normas sea o no parte en la convención [c].

6. Una importante norma básica del derecho de sucesión de los Estados en materia de tratados no se menciona claramente *como tal* en el actual proyecto. Se trata de la norma general del derecho de los tratados que establece que un tratado será obligatorio para cada uno de los Estados partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo [d]. En el actual proyecto esta norma sólo se

[a] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 245, párr. 32.

[b] *Ibid.*, párr. 34.

[c] Véase el artículo 5; véase también el artículo 43 de la Convención de Viena.

[d] Véase el artículo 29 de la Convención de Viena.

menciona en el párrafo *a* del *artículo 10* y en el párrafo 1 del *artículo 28*. Como se trata de una norma básica para la posición de los Estados interesados en todos los casos de sucesión de Estados en que el Estado predecesor sigue existiendo (véase, por ejemplo, la parte III), o el Estado sucesor es un Estado ya existente, debería recogerse en forma de artículo, de carácter general, que precediera a las partes II, III y IV del proyecto.

7. El mantenimiento en vigor de los tratados del Estado predecesor para el resto de su territorio, así como la continua aplicabilidad de sus tratados con respecto a los Estados sucesores, enunciados en los *artículos 25 a 28*, están sujetos a una excepción resultante de otra importante norma del derecho de los tratados, codificada en el artículo 62 de la Convención de Viena: la posibilidad de alegar un *cambio fundamental en las circunstancias* como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él. El Gobierno de los Países Bajos supone que el hecho de una sucesión de Estados puede muy bien constituir *por sí mismo* un cambio fundamental (radical) en las circunstancias que podían invocar *todos* los Estados interesados (el Estado predecesor, el Estado sucesor y los otros Estados partes) como una excepción a la continua aplicabilidad de un tratado. A este respecto el proyecto podría ser más claro. La posibilidad de alegar un cambio fundamental de las circunstancias se menciona solamente en los artículos 25 a 28, pero debería definirse claramente antes de las partes II, III y IV, en forma de un segundo artículo de carácter general que previera, por ejemplo, el caso contemplado en el artículo 10.

8. La Comisión reconoce el principio de la igualdad de todas las partes en un tratado en el *artículo 4*, en el párrafo 3 del *artículo 12*, en el párrafo 3 del *artículo 13*, en el *artículo 19* y en los *artículos 22 a 24*. En este caso no es sólo el Estado de reciente independencia quien tiene derecho a solicitar la admisión como parte, sino que los « otros Estados partes » (según el apartado *m* del párrafo 1 del artículo 2) tienen derecho a ser consultados en lo que se refiere al mantenimiento en vigor de sus tratados con respecto a un Estado sucesor. El Gobierno de los Países Bajos sugiere que tan importante principio se reconozca también en otros casos de sucesión de Estados en tratados multilaterales, de manera que cada « otro Estado parte » tenga derecho a *negarse* a establecer relaciones en virtud del tratado con un determinado Estado sucesor, *salvo* si esta negativa fuera incompatible con el objeto y la finalidad del tratado, como ocurriría, por ejemplo, en el caso de que el tratado permitiera la participación de « todos los Estados ».

9. Por último, está el importante aspecto del *procedimiento* para dirimir las controversias entre los Estados partes en la convención sobre su aplicación e interpretación. El Gobierno de los Países Bajos aconseja decididamente que se redacten artículos sobre la solución de estas controversias, similares a los artículos 65 y 66 de la Convención de Viena.

Observaciones sobre algunos artículos

Artículo 7

10. El Gobierno de los Países Bajos vería con satisfacción una actitud más positiva por parte de la Comisión hacia los acuerdos de transmisión entre un Estado predecesor y sus territorios antes dependientes, en el momento en que éstos logren la independencia. La independencia es, en la mayoría de los casos, el resultado de un proceso gradual de emancipación, en estrecha cooperación entre el Estado aún administrador y el territorio aún administrado. La norma negativa formulada en el artículo 7 es desde luego bastante correcta desde el punto de vista jurídico, y no requiere siquiera explicación. El artículo 34 de la Convención de Viena contiene la misma norma, pero va seguido de los artículos 35 y 36, en los que se menciona el aspecto *positivo* de los tratados que prevén los derechos o deberes de los terceros Estados. El Gobierno de los Países Bajos no ve por qué razón ha de privarse de este aspecto positivo a los acuerdos de transmisión, si todos los Estados partes interesados convienen en ello. Los acuerdos de transmisión pueden adquirir un valor preciso como indicación de que el nuevo Estado tiene conciencia de los tratados que estaban en vigor con respecto a su territorio en el momento en que alcanzó la independencia, y de su buena disposición a mantenerlos en vigor. Naturalmente corresponde al « tercer Estado » aceptar o rechazar ese ofrecimiento (véanse las observaciones del párrafo 8 *supra* con respecto al derecho del « tercer Estado » a poner objeciones en caso de tratados multilaterales).

Artículo 8

11. Lo propio cabe decir en gran parte de las declaraciones unilaterales de los nuevos Estados, práctica muy utilizada por los Estados africanos de reciente independencia. En este caso también debería recalcarse más el aspecto positivo de dichas declaraciones, que indican que el nuevo Estado tiene conciencia de los tratados que estaban en vigor con respecto a su territorio, y su buena disposición a mantener su vigencia.

Artículo 12

12. Véanse las observaciones que figuran en el párrafo 8 *supra* sobre el derecho a poner objeciones de los otros Estados partes, y las del párrafo 4 *supra* sobre la cuestión de la « herencia *ipso jure* » de ciertas convenciones normativas generales, con una posibilidad de retirarse de la convención.

Artículo 13

13. Tras comparar la propuesta de la Asociación de Derecho Internacional [e] y la contrapropuesta de la Comisión sobre la posibilidad de contar o no las declaraciones de sucesión a los efectos de determinar el número de ratificaciones o adhesiones necesarias para la entrada en vigor de un tratado, el Gobierno de los Países Bajos acepta el criterio de la Comisión, según se expone en el párrafo 4 del artículo 13, por considerarlo el sistema más lógico. La finalidad de este requisito es, después de todo, que un número suficiente de Estados declare su voluntad de cumplir las disposiciones del tratado en cuestión.

Artículos 17 y 18

14. En respuesta a la cuestión planteada por la Comisión en el sentido de si « debía establecerse un plazo para el ejercicio de la opción a notificar la sucesión respecto de un tratado multilateral [f], el Gobierno de los Países Bajos declara que un plazo para las declaraciones de sucesión parece de por sí innecesario (véase el derecho de adhesión). No obstante, si se considera que una relación de sucesión tiene efecto retroactivo, como la Comisión propone en el párrafo 2 del artículo 18, ello supone una importante diferencia con las declaraciones de adhesión. Con objeto de evitar incertidumbres en lo que respecta al régimen jurídico aplicable al territorio del nuevo Estado en el intervalo que media entre la fecha de sucesión y la fecha de la declaración de sucesión, el Gobierno de los Países Bajos podría aceptar el efecto retroactivo de las declaraciones de sucesión, *a condición* de que estén sujetas a un plazo. A este efecto el plazo de un año (propuesto por la Comisión en el apartado *b* del párrafo 3 del artículo 24 como una « notificación de terminación con antelación razonable » de la aplicación provisional) podría ser apropiado. Si el nuevo Estado no está en condiciones de exponer su posición dentro de ese plazo, seguirá teniendo derecho a adherirse al tratado, con efecto jurídico *ex nunc*.

Artículo 19

15. El apartado *b* del párrafo 1 reconoce la posibilidad de una continuación tácita de los tratados bilaterales. El Gobierno de los Países Bajos, aunque es partidario de todo sistema que favorezca la continuidad de las relaciones jurídicas entre los Estados, desea señalar que la conveniencia de una posible continuación tácita puede depender del carácter del tratado. Desde el punto de vista de la seguridad jurídica es preferible que tanto el nuevo Estado como

[e] Véase International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, págs. 602 y 603.

[f] *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 248 y 249, documento A/8710/Rev.1, párr. 51.

el Estado parte en el tratado que firmó el Estado predecesor declaren *expresamente* su voluntad de aplicar el tratado en las relaciones entre ellos.

Artículos 22 a 24

16. Este mismo criterio tiene aún más peso en los casos de *aplicación provisional* de los tratados. Esta posibilidad tiene asimismo la ventaja de promover la continuidad de las relaciones convencionales, pero el inconveniente de fomentar la inseguridad jurídica. Pocas veces se prevé la aplicación provisional en el texto mismo del tratado [g]. Por ello es conveniente que este medio excepcional de aplicar un tratado sea objeto de un acuerdo *expreso* entre el otro Estado parte y el Estado sucesor.

Artículo 25

17. En los casos de Estados de reciente independencia formados por la unión de dos o más territorios dependientes son aplicables los artículos 12 a 21. Según el artículo 25, cualquier tratado que continúe en vigor de conformidad con esos artículos se considerará aplicable respecto de la *totalidad* del territorio de ese Estado. Esto significa que los otros Estados partes en los tratados que eran aplicables sólo en una parte del nuevo Estado antes de la independencia se encontrarán con un ámbito de aplicación mucho mayor que aquel respecto del cual acordaron inicialmente aplicar esos tratados. Es muy posible que pongan objeciones a ello con respecto a determinados tratados. Esto ilustra lo indicado por el Gobierno de los Países Bajos en los párrafos 7 y 8 *supra*: el principio de la igualdad de todas las partes en un tratado exige que en todos los casos de sucesión de Estados mencionados en las partes II, III y IV del proyecto, los otros Estados partes tengan derecho a *oponerse* a que se mantengan en vigor sus tratados con un Estado sucesor. El Gobierno de los Países Bajos quiere señalar la posible existencia de *tratados conflictivos*, que estuvieran en vigor en las distintas partes del Estado antes de unirse en un solo Estado. Tales tratados no podrían aplicarse simultáneamente en la totalidad del territorio del nuevo Estado. En esos casos el Estado resultante tendrá que elegir entre hacer una declaración de sucesión para solo uno de los tratados, o dejar que ambos caduquen.

Artículos 27 y 28

18. Estos artículos son de especial interés para el Reino de los Países Bajos. Este Reino está formado por tres países: los Países Bajos, las Antillas Neerlandesas y Surinam. Si en un futuro próximo las Antillas Neerlandesas y Surinam se convierten en Estados independientes, desde un punto de vista puramente jurídico podría aplicarse el artículo 27 del actual proyecto, dadas las normas constitucionales contenidas en el *Statuut voor het Koninkrijk*. En cambio, desde un punto de vista histórico sería más pertinente aplicar el párrafo 2 del artículo 28 a las Antillas y a Surinam y el párrafo 1 del artículo 28 a los Países Bajos. En términos generales, en la mayoría de los casos de desmembramiento la personalidad del Estado original es mantenida, desde el punto de vista histórico, por una de las partes componentes. Varios tratados del Reino de los Países Bajos se han celebrado o denunciado con respecto a una sola o a dos de las partes componentes. Esto se menciona en instrumentos de ratificación o de denuncia. Si se aplica el artículo 28, no queda en claro si el presente caso es el previsto en el apartado *b* del párrafo 1: « [a menos] que se desprenda del tratado o de su objeto y su fin [...] ». A este respecto, la frase del artículo 29 de la Convención de Viena « salvo que una intención diferente se desprenda [del tratado] *o conste de otro modo* * » parecería más idónea para este fin.

Artículos 29 y 30

19. El Gobierno de los Países Bajos conviene en que algunos tratados, que establecen regímenes territoriales, deberían ser heredados por el Estado sucesor. No obstante, desea señalar que la razón de esta conveniencia no sólo rige para los arreglos *territoriales* sino también para determinados tratados que contienen normas que regulan el estatuto jurídico fundamental de la *población* del territorio, como los tratados referentes a minorías, el derecho a elegir una nacionalidad determinada, y otros tratados que garantizan los derechos y las libertades fundamentales de la población del territorio que resulta afectada por un cambio de soberanía.

[g] Uno de los raros ejemplos es el Protocolo de Aplicación Provisional de la Convención de Pesquerías de Londres, de 9 de marzo de 1964 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 581, pág. 77).

Pakistán

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR NOTA VERBAL DE FECHA 12 DE SEPTIEMBRE DE 1974 DEL REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

Artículo 2, párr. 1 e *(Fecha de la sucesión de Estados)*

Propuesta: Tiene que idearse una fórmula para determinar la fecha de la sucesión de Estados.

Comentario: Al parecer, la definición atañe únicamente al caso de que el Estado predecesor haya sido reemplazado pacíficamente por el Estado sucesor en una fecha determinada. En el caso de la sucesión de Estados tras una prolongada guerra civil, el momento en que el Estado sucesor pasa a ser responsable de las relaciones internacionales del territorio se presta siempre a interpretaciones diversas. Como quiera que la fecha de sucesión de Estados es un factor importante en lo relativo a los derechos, las obligaciones y la responsabilidad del Estado sucesor, conviene que se idee alguna fórmula para determinar la fecha de la sucesión de Estados.

Artículo 2, párr. 1 h *(Plenos poderes)*

Propuesta: Después de las palabras « la autoridad competente de », las palabras « un Estado » deberían sustituirse por las palabras « el Estado sucesor ». El apartado diría:

> « Se entiende por "plenos poderes", en relación con una notificación de sucesión, un documento que emana de la autoridad competente del Estado sucesor y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado que hace la notificación. »

Comentario: Como indica el comentario al artículo, esta definición es idéntica a la que figura en el apartado *c* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena. No obstante, esta disposición está dirigida a los Estados en general, mientras que la presente disposición se refiere únicamente al Estado sucesor. Así pues, es preferible sustituir las palabras « un Estado », después de las palabras « la autoridad competente de », por las palabras « el Estado sucesor », a fin de evitar toda ambigüedad.

Artículo 6 (Casos de sucesión de Estados comprendidos en los presentes artículos)

Propuesta: Suprímanse las palabras « con el derecho internacional y, en particular », y, en la versión inglesa, añádase la palabra « *as* » entre las palabras « *law* » y « *embodied* ».

Comentario: En el proyecto de artículo 6 se establece que el traspaso de un territorio ocurrido « de conformidad con el derecho internacional » y en consonancia con « los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas », quedará comprendido en lo dispuesto en los presentes artículos.

En estos artículos, la sucesión de Estados puede ocurrir de dos modos distintos:

a) de conformidad con los principios generalmente aceptados del derecho internacional consuetudinario; y

b) de conformidad con los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas.

Sin embargo, es bien sabido que los principios del derecho internacional no sólo son inciertos, sino que incluso pueden entrar en colisión con algunas de las disposiciones de la Carta. Por ejemplo, el derecho internacional consuetudinario reconoce el principio de la *debellatio*. Según este principio, si como consecuencia de una guerra

lícita, en contraposición con la guerra ilícita, la personalidad internacional de uno de los beligerantes queda totalmente destruida, las Potencias vencedoras podrán hacer una de las tres cosas siguientes:

a) anexionarse el territorio del Estado derrotado o ceder parte del mismo a otro Estado o Estados;

b) dejar el territorio intacto como *territorium nullius* para que lo ocupe cualquier otro sujeto de derecho internacional;

c) reconocer a uno o varios sujetos nuevos de derecho internacional en la región, creando las correspondientes entidades. En esos casos podrán reconocer la entidad o entidades y dejar la cuestión en manos de otros sujetos de derecho internacional, que podrán estar dispuestos a reconocer esta situación y a tratar a una de esas entidades, o a todas ellas, como sucesores de la entidad desaparecida.

Debe tenerse en cuenta que la Carta no reconoce como lícito ningún tipo de guerra. La finalidad misma de la Carta es abolir la guerra, y esto se desprende claramente del Preámbulo, que declara, entre otras cosas:

« [...] RESUELTOS

» a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles,

» [...]

» Y CON TALES FINALIDADES

» a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos,

» a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común,

» [...] »

Con arreglo al párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena, el preámbulo se considera siempre como parte integral del texto de una convención.

Además del Préambulo, el Artículo 1 de la Carta dice lo siguiente:

« Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

» 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

« [...] »

Por añadidura, según los párrafos 2, 3 y 4 del Artículo 2 de la Carta:

« 2. Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.

» 3. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.

» 4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas. »

Del precedente Artículo se desprende claramente que la Carta reconoce el principio de la igualdad soberana de todos los Estados y excluye el uso de la fuerza por un Estado contra la integridad territorial de otro Estado soberano. El único caso en que la Carta permite el uso de la fuerza es el mencionado en el Artículo 51, que dice, entre otras cosas, que:

« Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas [...] »

Como se infiere claramente del texto del Artículo 51, este derecho a hacer uso de la fuerza sólo puede ejercitarse cuando se ha producido efectivamente una agresión contra el Estado Miembro.

En este mismo Artículo 51 se evidencia también que este derecho a la « defensa, individual o colectiva », no es ilimitado, sino que está sujeto a ciertas restricciones. Por ejemplo, cuando los Miembros hayan adoptado medidas « en ejercicio del derecho de legítima defensa », el Estado Miembro viene obligado a informar « inmediatamente al Consejo de Seguridad » que se ha planteado tal situación, y entonces corresponde al Consejo de Seguridad adoptar « la acción que estime necesaria con el fin de mantener, o restablecer la paz y la seguridad internacionales ».

La Carta enumera determinados casos de Estados que adquieren la existencia por medios pacíficos. Estos se indican en el párrafo *b* del Artículo 76, que dice lo siguiente:

« Promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y según se dispusiere en cada acuerdo sobre administración fiduciaria. »

Este Artículo prevé muchas situaciones, a saber:

a) cuando el Estado responsable de la administración fiduciaria tiene el deber de preparar al territorio fideicometido para la independencia, y la concede cuando estima que ha llegado el momento oportuno;

b) cuando el pueblo de un determinado territorio fideicometido expresa su deseo de independencia;

c) cuando en un acuerdo especial se prevé que se concederá la independencia al territorio en determinadas circunstancias.

El siglo xx ha presenciado otro fenómeno, el de la intervención. Los Estados poderosos, en su deseo de ampliar su esfera de influencia, en vez de recurrir a la agresión suelen aprovechar una situación interna de intranquilidad en otro Estado vecino, e incitan, ayudan e instigan a los insurgentes con miras a separar una parte de dicho Estado y establecer una personalidad internacional distinta. A veces esta intervención conduce incluso a una guerra, poniendo así en peligro la paz y la seguridad del mundo. Esto es contrario también al espíritu de la Carta, que garantiza la igualdad soberana de todos los Estados independientemente de su tamaño o de su población. Para evitar que se produzca esta clase de intervención, se propone que, al preparar nuevos artículos, se establezca la obligación de la comunidad de naciones de no reconocer a un Estado que haya adquirido la existencia de resultas de una intervención y que, por consiguiente, no deba aprovecharse de los beneficios derivados del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados.

Artículo 7 (Acuerdo para la transmisión de obligaciones o derechos convencionales de un Estado predecesor a un Estado sucesor)

Propuesta: Añádase el siguiente párrafo 3:

« 3. La presente norma no prejuzgará lo dispuesto en los artículos 29 y 30. »

Comentario: Es cierto que el acuerdo de transmisión no crea ningún nexo jurídico entre el Estado sucesor y los demás Estados partes en los tratados. No obstante, esta norma tiene conspicuas excepciones que se describen en los artículos 29 y 30.

Al emplear las palabras « se regirán por los presentes artículos », el párrafo 2 del artículo 7 puede dar la impresión de que comprende a las excepciones mencionadas que se describen en los artículos 29 y 30. No obstante, el comentario de la Comisión guarda silencio sobre este punto. Así pues, es conveniente, para evitar toda divergencia de opiniones, añadir el párrafo 3 propuesto.

Artículo 15 (Reservas)

Propuesta: Renumérense los apartados *a* y *b* del párrafo 3 del modo siguiente:

El apartado *a* pasa a ser párrafo 3, y

El apartado *b* pasa a ser párrafo 4.

Comentario: La forma del párrafo 3 es incorrecta. El apartado *a* trata de la formación de una nueva reserva por un Estado de reciente independencia, mientras que el apartado *b* se refiere a las objeciones de un Estado de reciente independencia a la reserva hecha por otro Estado parte. Como ambos apartados tratan de diferentes aspectos de las reservas, sería más pertinente dividir las disposiciones en dos párrafos.

Artículo 19 (Condiciones requeridas para que un tratado se considere que está en vigor)

Comentario: La aplicabilidad del párrafo 2: el principio de la « tabla rasa » en el caso de un Estado de reciente independencia es bastante comprensible. No obstante, es dudoso que pueda permitirse que otro Estado parte se desentienda de sus obligaciones convencionales por el simple hecho de que haya ocurrido una sucesión de Estados. El otro Estado parte seguirá obligado a cumplir sus deberes convencionales si el Estado sucesor desea que dicho tratado siga en vigor.

Parte V. Regímenes de frontera u otros regímenes territoriales establecidos por un tratado (artículos 29 y 30)

El Gobierno de Pakistán, consciente de los catastróficos resultados que tiene el permitir que puedan cambiarse las fronteras establecidas por un tratado por el simple hecho de que haya ocurrido una sucesión de Estados, apoya plenamente el mantenimiento del artículo 29. Ha propuesto ciertas enmiendas a los anteriores artículos, y también la adición de párrafos, para dar más fuerza a las disposiciones del artículo 29, y también para evitar cualquier interpretación contraria.

Impugnar los regímenes territoriales establecidos por los tratados, según menciona el artículo 30, significaría crear un caos en las relaciones internacionales, cosa que no puede ser en modo alguno el objeto de una convención como la que se examina. Así pues, el Gobierno del Pakistán apoya también la inclusión de este artículo en el proyecto de artículos.

Polonia

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR NOTA VERBAL DE FECHA 12 DE FEBRERO DE 1974 DE LA MISIÓN PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

Con referencia a la nota N.º LE 113 (2-2) del Secretario General de las Naciones Unidas, el Gobierno de la República Popular Polaca tiene el honor de comunicarle que acoge con gran satisfacción el texto del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, preparado por la Comisión de Derecho Internacional. El proyecto constituye un nuevo paso hacia la codificación del derecho internacional.

En opinión del Gobierno de la República Popular Polaca, en el proyecto se tienen debidamente en cuenta las características concretas de los diversos tipos de sucesión de Estados; en particular, la Comisión de Derecho Internacional aplicó en forma acertada el principio de la « tabla rasa » en el caso de los Estados de reciente independencia, tal como lo requiere el principio de la libre determinación de las naciones y de la soberanía de los Estados, mientras que, para la cuestión de la transmisión de los tratados, la Comisión ha adoptado el único criterio justo, esto es, el « principio de la continuidad » en los casos de los distintos tipos de sucesión tales como la « unificación » o la « disolución » de Estados.

Simultáneamente, el Gobierno de la República Popular Polaca estima que los tratados relativos a ciertos problemas territoriales y, en particular, aquellos que establecen fronteras entre los Estados constituyen una categoría aparte, a la que no afectan los casos de sucesión. Estos tratados constituyen una categoría concreta en el derecho internacional, y también en lo que respecta a la sucesión de Estados. El principio de la continuidad absoluta respecto de los tratados de frontera es consecuencia, en la esfera de la sucesión, de la existencia en derecho internacional de la norma de *jus cogens* que obliga a respetar la integridad territorial de los Estados. En opinión del Gobierno de la República Popular Polaca, este principio, expresado en el *artículo 29* del proyecto, se ajusta también a los intereses fundamentales de los Estados de reciente independencia. Como al mismo tiempo este principio salvaguarda debidamente los intereses más vitales de terceros Estados, sirve a la comunidad internacional en su conjunto. El Gobierno de la República Popular Polaca apoya sin reservas la inclusión de este principio en la futura convención sobre la sucesión de Estados en materia de tratados.

El Gobierno de la República Popular Polaca estima que las disposiciones del proyecto de artículos pueden aplicarse exclusivamente a los casos de sucesión de Estados que surgen, a condición de que se observen los principios del derecho internacional y, en particular, los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas. Las disposiciones de los *artículos 6 y 31*, en las que se expresa este concepto, disipan toda duda en cuanto al alcance de la expresión sucesión de Estados y de otras disposiciones del proyecto. Por lo tanto, es útil mantener estas disposiciones en su forma actual.

El Gobierno de la República Popular Polaca considera que la cuestión de la sucesión de Estados en materia de tratados debe examinarse teniendo debidamente en cuenta las disposiciones de la Convención de Viena y que la codificación de las normas que regulen la sucesión de Estados en materia de tratados debe tener también la forma de una convención, pues dichas normas deben tener igual categoría que dicha Convención.

Junto con presentar las anteriores observaciones generales sobre el proyecto preparado por la Comisión de Derecho Internacional, el Gobierno de la Republica Popular Polaca desea hacer las siguientes observaciones de carácter más concreto con el propósito de mejorar y complementar las disposiciones del proyecto mismo:

1) Es muy conveniente establecer un plazo, aunque sea largo (siete o incluso diez años), en el cual un Estado de reciente independencia pueda ejercer su derecho de notificar su sucesión respecto de un tratado multilateral. Así, quedaría en claro cuál es la situación jurídica, al menos a partir de un momento determinado; por ejemplo, otros Estados partes conocerían la fecha a partir de la cual deberían tener en cuenta la posibilidad de la aplicación retroactiva de un tratado respecto de los Estados de reciente independencia. Por otra parte, al expirar el plazo, un Estado de reciente independencia tendría siempre el derecho de adherirse al tratado.

2) El proyecto no prevé norma alguna tendiente a regular la situación jurídica de los demás Estados partes en el tratado multilateral frente a los Estados de reciente independencia en el período comprendido entre la sucesión de Estados y la notificación de la sucesión respecto del tratado (entre otras cosas, habida cuenta del hecho de que la notificación de la sucesión tiene efectos retroactivos). Esta cuestión suscita algunas dudas, por ejemplo, si el hecho de que se haya roto el vínculo jurídico existente entre los demás Estados partes y el territorio de un Estado de reciente independencia en la fecha en que ese Estado logre la independencia da lugar a la terminación de todas las obligaciones convencionales de otros Estados parte respecto de este territorio, o si tienen por lo menos las mismas obligaciones como Estados que durante el período de suspensión del tratado (esto es, la obligación de abstenerse de realizar actos que tiendan a obstruir la reanudación de la vigencia del tratado). Tampoco está claro si, a causa del efecto retroactivo de la notificación de sucesión, otros Estados partes pueden ser considerados responsables por actos incompatibles con el tratado cometidos después de que un nuevo Estado obtiene su independencia y antes de la fecha de la sucesión de dicho Estado respecto del tratado. Polonia, al igual que otros Estados partes en diversos tratados multilaterales, tiene interés en que estas cuestiones se regulen adecuadamente.

3) En el período que transcurre entre la fecha de sucesión de un Estado y la notificación de la sucesión, que a veces es bastante

largo, pueden presentarse distintas situaciones, por ejemplo, la terminación o suspensión del tratado respecto del Estado predecesor, la terminación total del tratado o de la enmienda al mismo, ya sea respecto de todas las partes o sólo de algunas de ellas (incluido, por ejemplo, el Estado predecesor). El proyecto, en los párrafos 2 y 3 de su *artículo 21*, abarca problemas similares respecto de los tratados bilaterales. Al parecer, sería conveniente regular también expresamente estos problemas en relación con los tratados multilaterales.

4) Otra cuestión que induce a reflexión es la relación entre la sucesión de Estados en materia de tratados y la institución de las reservas a los tratados multilaterales. Esta cuestión se ha resuelto en el proyecto respecto de un solo tipo de sucesión, esto es, la de los Estados de reciente independencia *(artículo 15)*, mientras que el problema de las reservas y las objeciones a los tratados multilaterales guarda relación con todos los tipos de sucesión. Por lo tanto, sería conveniente llenar esta laguna añadiendo un párrafo adicional adecuado al *artículo 10* y un artículo general a la *parte IV* del proyecto que abarcaran los tipos de sucesión a los que se aplica el principio de la continuidad.

5) En lo que respecta a la cuestión de las reservas y las objeciones en el contexto de la sucesión de los Estados de reciente independencia, el Gobierno de la República Popular Polaca estima que el principio de la « tabla rasa » debe aplicarse también a la sucesión con respecto a las reservas hechas por el Estado predecesor. Puesto que el acto de sucesión respecto de un tratado es de carácter constitutivo y no declaratorio, parece lógico que se lo trate como tal en todos los casos y también respecto del alcance del tratado a que se refiere dicho acto. Además, en el caso de los Estados de reciente independencia formados por dos o más territorios *(artículo 25)*, la actual presunción de transmisión automática de las reservas podría causar algunos problemas; por ejemplo, si las reservas aplicables a los distintos territorios no son conciliables entre sí. Por lo tanto, debería cambiarse la presunción prevista en el párrafo 1 del *artículo 15* del proyecto.

6) En el proyecto se ha omitido por completo la cuestión de la transmisión de las objeciones. En la práctica, sin embargo, un Estado de reciente independencia ha tomado en tres ocasiones posiciones claras respecto de las objeciones hechas por los Estados predecesores. Así, Barbados agregó a su notificación de sucesión respecto de los Convenios de Ginebra de 1949 destinados a proteger a las víctimas de la guerra una declaración que contenía objeciones idénticas a las que había formulado previamente el Reino Unido [a]. Otros dos casos se refieren a las Convenciones de Ginebra de 1958 sobre el Derecho del Mar. Fiji y Tonga, al retirar una objeción del Reino Unido respecto de reservas hechas por Indonesia, declararon que mantenían todas las demás objeciones [b]. Teniendo en cuenta lo anterior, parece necesario incluir en el *artículo 15* una disposición en la que se prevea que las objeciones de los Estados predecesores no se transmiten a los Estados de reciente independencia a menos que, en la notificación de sucesión, se las retenga expresamente. En opinión del Gobierno de la República Popular Polaca, opinión que se ve respaldada por la práctica citada precedentemente, esta presunción es correcta. En su comentario [c], la Comisión de Derecho Internacional señala acertadamente que los Estados de reciente independencia no demuestran gran interés en mantener las objeciones hechas por Estados metropolitanos. La práctica indica que los Estados metropolitanos hicieron sus objeciones teniendo en cuenta principalmente sus propios intereses. Parece conveniente regular la cuestión de las reservas y las objeciones en dos artículos separados. Uno de ellos podría referirse a las reservas y objeciones de los Estados predecesores y el otro a las nuevas reservas y objeciones.

[a] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 653, pág. 455, e *ibid.*, vol. 278, págs. 266 a 268.

[b] Véase *Multilateral treaties in respect of which the Secretary General performs depositary functions: List of Signatures, Ratifications, Accessions, etc. as at 31 December 1972* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: E.73.V.7), págs. 398, 399, 404 a 406 y 412.

[c] Véase párr. 14 del comentario al artículo 15.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR NOTA VERBAL DE FECHA 29 DE OCTUBRE DE 1973 DEL REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

Consideraciones generales

1. El anteproyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en 1972, es una base útil para proseguir los trabajos sobre este tema. El Gobierno del Reino Unido apoya la decisión de la Comisión de utilizar las disposiciones de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (que el Reino Unido ha ratificado) como marco esencial del derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados.

2. En los párrafos 35 y 36 de su informe, la Comisión se refiere a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Se señala que la Comisión considera que estos principios, y en particular el de libre determinación, tienen « repercusiones » en el derecho moderno relativo a la sucesión en materia de tratados, y que a su parecer la principal repercusión es la de « confirmar » el principio de « tabla rasa » [a]. El Gobierno del Reino Unido no está aún seguro de si se han tenido suficientemente en cuenta las numerosas oportunidades en las que, sin existir controversia, los Estados interesados han seguido aplicando tratados después de una sucesión de Estados. Donde ha habido controversias, éstas se han resuelto habitualmente de manera satisfactoria, sin demasiadas dificultades. Si bien una sucesión de Estados marca un momento de cambio, interesa usualmente a todos los Estados interesados mantener en todo lo posible la estructura esencial de la sociedad internacional (en la que los tratados desempeñan un papel importante), en la medida que esa estructura sea compatible con el cambio, Este es especialmente el caso de los tratados multilaterales de carácter obligatorio o que establecen normas internacionales.

3. Con relación a la forma del proyecto, el Gobierno del Reino Unido es partidario de la elaboración de un proyecto de artículos para una convención, a cargo de la Comisión. Si bien se tiene en cuenta el elemento temporal que existe en cualquier codificación y en el desarrollo del derecho sobre la sucesión de Estados, se considera que una convención es el mejor tipo de instrumento en el presente estado de la sociedad internacional. A este respecto, se observa que la Corte Internacional de Justicia ha citado en algunos de sus fallos recientes la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aunque ésta no se encuentra en vigor, y cuando lo esté, no tendrá efecto retroactivo.

4. Sería aconsejable que se estableciesen disposiciones para el arreglo de controversias dimanadas de la aplicación o interpretación de cualquier convención sobre este tema. El Gobierno del Reino Unido se inclina a favor de procedimientos que sean compulsivos y no meramente opcionales. Este es un tema en que sería apropiado aplicar la conciliación, la mediación, el arbitraje o la decisión judicial. Con respecto a esta última, el Gobierno del Reino Unido apoya el principio de recurso a la Corte Internacional de Justicia.

Observaciones sobre artículos concretos del proyecto

Artículo 2, párr. 1 b

Si bien la frase « en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio » ha sido utilizada en la práctica de los Estados, la presente definición no es del todo satisfactoria. Además de la posibilidad de confusión con la noción de « responsabilidad del

[a] *Anuario ... 1972*, vol. II, págs. 245 y 246, documento A/8710/Rev.1, párrs. 35 y 36.

Estado » el significado de la frase no está enteramente libre de dudas en todos los casos y puede plantear dificultades, por ejemplo, con relación a los Estados bajo protectorado. Una posible mejora para superar esta última dificultad sería agregar las palabras « que previamente formaba el territorio o parte del territorio del primer Estado ». Sin embargo, la primera variante en el comentario (« en la soberanía respecto del territorio ») [b] podría ser preferible. Sería en consecuencia necesario introducir la enmienda correspondiente en el apartado *e* del párrafo 1 del artículo 2.

Artículo 2, párr. 1 f

A la luz del artículo 28 y las observaciones formuladas en relación con él, se sugiere el siguiente texto:

> « Se entiende por " Estado de reciente independencia " un Estado *sucesor* cuyo territorio, inmediatamente antes de la sucesión, era *parte del territorio del Estado predecesor.* »
> (Adiciones subrayadas.)

El primer cambio (la inserción de la palabra « sucesor ») subrayaría el hecho de que un Estado de reciente independencia constituye una categoría de Estado sucesor.

El alcance y significado en determinados casos de la expresión « territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales era responsable el Estado predecesor » no es completamente claro.

Artículo 2, párr. 1 g

La expresión « en considerarse obligado » podría reemplazarse beneficiosamente por « en obligarse » aquí y en las demás partes del proyecto.

Artículo 2, párr. 1 i

Podría agregarse una referencia a la adhesión, en consonancia con el apartado *j* del párrafo 1 del artículo.

Artículo 6

El Gobierno del Reino Unido considera que este artículo es superfluo por las razones indicadas en el párrafo 1 del comentario, y que, de incluirse, el artículo podría prestarse a diferentes interpretaciones en casos particulares.

Artículo 9, párr. 2

La propuesta de la Comisión en el párrafo 2 del artículo 9, que requiere la aceptación expresa por escrito, parece ser indebidamente restrictiva. Debería permitirse el consentimiento tácito para la clase de situación en estudio.

Artículo 10

La referencia a la « administración » va demasiado lejos y puede crear incertidumbre. El concepto del comentario [c] debería incluirse en los términos del proyecto de artículo, por ejemplo, comenzando con la cláusula « sin perjuicio de las disposiciones de los presentes artículos », como en el proyecto de artículo 11. En la frase final del apartado *b* se propone aplicar la prueba de compatibilidad que existe en relación con las reservas; esto requiere un estudio cuidadoso. Sería preferible hacer una referencia más directa al ejemplo de un tratado cuya intención o redacción refleje que ha de tener un alcance territorial restringido, el que se da en el comentario [d]. Las cuestiones de imposibilidad de ejecución y cambio fundamental de las circumstancias también necesitan analizarse a este respecto.

Artículo 11

Cabe remitirse a lo dicho en el párrafo 2 (Consideraciones generales) *supra.*

Artículo 12

Aunque la norma propuesta en el párrafo 1 está sujeta a las excepciones previstas en los párrafos 2 y 3, se estima que no se presta atención suficiente a la intención de las partes en un tratado determinado. Respecto del párrafo 2, si bien no hay objeción a la propuesta de que se pueda formular una notificación de sucesión, aunque las disposiciones de adhesión a un tratado determinado no incluyan un Estado de reciente independencia [e], la intención de las partes podría desprenderse tanto del texto del tratado como de su objeto y fin.

Artículo 13

Las observaciones sobre el artículo 12 se aplican igualmente al artículo 13

Artículo 14

El Gobierno del Reino Unido se inclina a favor de la eficacia de los tratados multilaterales [f]. Sin embargo, la propuesta que figura en este artículo no está exenta de dificultades. El Gobierno del Reino Unido tiene la práctica de consultar al Gobierno de cada territorio británico dependiente sobre la actitud de éste ante un tratado determinado después de la firma y antes de la ratificación. Además, no ha sido práctica del Gobierno del Reino Unido incluir los tratados firmados pero no ratificados en la lista de tratados compilados para cada territorio dependiente antes de su independencia. En suma, se considera que la necesidad de la nueva norma propuesta no es tal que compense sus dificultades.

Artículo 15

Puede ser difícil aplicar en la práctica el criterio de compatibilidad entre dos reservas en el apartado *a* del párrafo 1. La formulación de una nueva reserva sobre una materia en la que ya existe otra debería implicar la intención de reemplazar esta última por la primera. Así, las palabras « y sea incompatible con la mencionada reserva » podría omitirse con ventaja.

Con relación al apartado *b* del párrafo 1, una reserva que « deba considerarse solamente aplicable en relación con el Estado predecesor » difícilmente podría ser « aplicable respecto del territorio de que se trate en la fecha de la sucesión de Estados ». Por lo tanto, el apartado *b* del párrafo 1 es innecesario.

En el párrafo 2, sería útil hacer una referencia a « las normas enunciadas en el artículo 19 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados », en lugar de repetirlas *in extenso.*

Artículo 16

Con relación al párrafo 3, una vez que un Estado de reciente independencia ha establecido su condición de parte, tiene todos los derechos y obligaciones de una parte. En consecuencia, es dudosa la necesidad de este párrafo.

Artículo 18

Puede suceder que un Estado de reciente independencia haga una notificación de sucesión un tiempo considerable después de la independencia, y que otros Estados hayan actuado hasta entonces de buena fe, en el supuesto de que el tratado no era aplicable entre ellos y el Estado de reciente independencia. Si el Estado de reciente independencia insiste en que la fecha de independencia es la fecha de entrada en vigor, los otros Estados no estarían sujetos al parecer a acusaciones de violación por no haber aplicado el tratado hasta entonces. Este aspecto de la cuestión no se trata en las propuestas de la Comisión. Debería ser posible para todas las partes, en el apartado *b* del párrafo 2, convenir en fijar una fecha posterior *en todos los casos* y no sólo en aquellos previstos en el párrafo 3 del artículo 12.

Artículo 19

En el comentario se alude a la práctica del Reino Unido. Se han extraído demasiadas conclusiones de las palabras en bastardilla de la cita [g]. La restricción consignada en la respuesta del Ministerio

[b] Párr. 4 del comentario.
[c] Párr. 12 del comentario.
[d] Párr. 11 del comentario.
[e] Párr. 8 del comentario.
[f] Párr. 5 del comentario.
[g] Párr. 11 del comentario.

de Relaciones Exteriores obedecía a la necesidad de no intervenir en los asuntos externos de los países de reciente independencia. El propósito de las palabras « de conformidad con las disposiciones del tratado » del párrafo 1 no es muy claro. El apartado *b* del párrafo 1 parece referirse al consentimiento tácito derivado del comportamiento.

Artículo 21

Los párrafos 2 y 3 de este artículo parecen reafirmar las normas del párrafo 1. Probablemente podría simplificarse bastante el texto del artículo.

Artículo 22

La expresión « Estado sucesor » aparece en este artículo (y en los artículos 23 y 24) aunque los artículos figuran en la parte III sobre « Estados de reciente independencia ». Además de a « otro Estado parte », debería mencionarse al « Estado predecesor »; en contraste con la posición del artículo 19, un tratado *multilateral* puede por supuesto ser aplicado provisionalmente entre el Estado sucesor y el Estado predecesor. En general, las propuestas, tal como están redactadas, parecerían permitir a un Estado de reciente independencia que eligiera entre las partes existentes en un tratado. La conveniencia de tal discriminación es cuestionable, especialmente dado que la misma no está permitida en el derecho general de los tratados multilaterales. Ello llevaría a diferentes « escuelas » de Estados dentro de un sistema singular de tratados.

El comentario indica que no existe el propósito de establecer un derecho de elección. Las notificaciones a que se hace referencia se han dirigido, en el caso de declaraciones, al Secretario General de las Naciones Unidas y no a los distintos Estados partes en determinados tratados o depositarios de ellos [h].

Artículo 25

La norma del apartado *a* permite la opinión entre dos criterios: el de compatibilidad y el de « cambio radical de condiciones ». Sólo se propone este último en el apartado *b* del artículo 10. El criterio de compatibilidad no es siempre fácil de aplicar en la práctica con relación a las reservas. El criterio de un cambio radical de condiciones, que parece análogo al de cambio fundamental de las circunstancias, es nuevo y puede también dar lugar a diversas interpretaciones en la práctica. El derecho propuesto en el apartado *b* parecería rebasar lo previsto en el artículo 29 de la Convención de Viena.

Artículo 26

Los dos criterios del apartado *b* del párrafo 1 son similares a los que se proponen en el párrafo *a* del artículo 25. Pero se aplican a cuestiones diferentes: en el artículo 26, a la continuación en vigor de un tratado, y en el artículo 25 al ámbito de aplicación del tratado. En el artículo 26, esta última cuestión recibe un enfoque enteramente diferente en el párrafo 2. La justificación para estas diferencias no es clara.

Artículo 27

El texto del párrafo 1 podría simplificarse refiriéndose a los tratados « en vigor » en el momento de que se trate, en lugar de tratados « celebrados » con anterioridad.

Artículo 28

Se opina que el párrafo 1 de este artículo debería figurar en la parte III, que podría ampliarse para abarcar a los Estados sucesores que no son de reciente independencia. Con relación al párrafo 2, esto resultaría innecesario si se adoptase la definición propuesta en estas observaciones para la expresión « Estado de reciente independencia » (artículo 2, párr. 1 *f*).

Artículos 29 y 30

El concepto expresado en el comentario [1] podría incluirse mejor en el texto del proyecto de artículos. El término « territorio » debería definirse de modo que incluyera « la totalidad o cualquier parte » del territorio de un Estado.

La cuestión de las *obligaciones del Estado predecesor* se trata en la parte II del proyecto de artículos (artículo 10, párr. *a*) y en la parte IV (artículo 28, párr. 1). Sin embargo, el tema no se trata en la parte III; quizá la Comisión desea examinar esta posible laguna en sus propuestas.

República Arabe Siria

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR CARTA DE FECHA 26 DE JUNIO DE 1973 DEL REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

En relación con su carta N.° LE 113 (2-2) de fecha 18 de enero de 1973, relativa al anteproyecto de artículo sobre sucesión de Estados en materia de tratados aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en su 24.° período de sesiones, celebrado en Ginebra del 2 de mayo al 7 de julio de 1972, tengo el honor de informarle de que el Gobierno de la República Arabe Siria está en general de acuerdo con este proyecto de artículos.

República Democrática Alemana

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR CARTA DE FECHA 5 DE DICIEMBRE DE 1973 DEL REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

1. El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana acoge complacido el anteproyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados presentado por la Comisión de Derecho Internacional, y considera que en general constituye una base adecuada para la codificación futura de las cuestiones que plantea la sucesión de Estados. A este respecto, considera no obstante necesario destacar la íntima conexión que indudablemente existe entre la sucesión en materia de tratados y la sucesión en materias distintas de los tratados. Partiendo del hecho de que la sucesión de Estados es una institución homogénea de derecho internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana se declara a favor de una convención única que comprenda ambos aspectos de la sucesión de Estados; en caso de que se adoptasen normas separadas, deberían al menos establecerse principios uniformes en sus textos.

2. El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana considera que la sucesión de Estados en general es una cuestión importante para el desarrollo de las relaciones internacionales, como consecuencia de la liberación nacional y la revolución social, y de la unificación, separación o disolución de Estados. Las normas futuras sobre la sucesión de Estados deberían facilitar el establecimiento de relaciones internacionales por el Estado sucesor y, por consiguiente, deberían ser de tal naturaleza que permitiesen a este último gozar de sus derechos como Estado igual y soberano sin obstáculo ni demora. Al propio tiempo, interesa a todos los Estados que los casos de sucesión de Estados no perturben los tratados internacionales y otras relaciones que fueron establecidos de conformidad con los principios de derecho internacional vigente y que se mantenga la situación anterior de tales relaciones.

3. El proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de Tratados parte del principio de « tabla rasa » en los casos de sucesión resultante de la descolonización. A juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana este punto de partida es básicamente correcto en este contexto. En esencia, el proyecto trata de la descolonización de forma completa, pero no tiene suficientemente en cuenta el hecho de que el proceso de descolonización ha llegado a su fin, salvo algunas excepciones. Por tanto, parece adecuado señalar el hecho de que nuevos Estados pueden surgir también por vías de la revolución social y que deben serles aplicables los mismos principios que a los Estados surgidos

[h] Véanse párrs. 3 y 5 del comentario.

[1] Párr. 39 del comentario.

de la descolonización. Teniendo esto presente, es evidente que el término « Estado de reciente independencia » contenido en el apartado *f* del párrafo 1 del *artículo 2*, es inadecuado a este respecto. El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana opina que debería substituirse el término mencionado por una noción de Estado sucesor que comprendiese a todos los Estados sucesores en la medida en que sean nuevos Estados. Esto significa que también deben incluirse aquellos Estados sucesores que hayan surgido de la revolución social junto con los que han surgido de la unión de Estados, la disolución de Estados y la separación de Estados.

4. En cuanto a la fecha de sucesión *(artículo 2*, párr. 1 *e)*, el proyecto deja sin resolver la cuestión de la fecha en que se produce la sucesión y de quién determina tal fecha. Como en la práctica internacional la sucesión normalmente se produce en forma de proceso, convendría, para evitar toda incertidumbre jurídica, incluir en el proyecto una fórmula que estableciese expresamente que el Estado sucesor, en ejercicio del derecho de libre determinación en su pueblo, determina la fecha de sucesión y notifica la fecha a otros Estados.

5. Para las disposiciones del párrafo 2 del *artículo 12* y del párrafo 2 del *artículo 13* parece necesario una redacción más clara, conforme a la cual el Estado sucesor pueda notificar su participación en un tratado multilateral vigente o aún no en vigor, si el objeto y finalidad del tratado son incompatibles con la participación del Estado sucesor en dicho tratado. El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana no considera que la versión actual sea adecuada para evitar que se pongan obstáculos arbitrarios a los Estados sucesores para pasar a ser partes en tratados.

6. El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana por diversas razones no puede aceptar que se establezca el principio de la continuidad *ipso jure* en el caso de la disolución de un Estado según lo previsto en el *artículo 27* del proyecto. A diferencia de la unificación *(artículo 26)*, la disolución de un Estado por regla general se produce sin un tratado, es decir, contra la voluntad del Estado existente. En cuanto a las condiciones sociales, cualquier Estado de este tipo es un nuevo Estado cuya situación después de la sucesión, como cuestión de principio, no debe ser inferior a la de los « Estados de reciente independencia ». Por tanto, resulta difícil comprender por qué el artículo 27 contiene las mismas disposiciones que el artículo 26. Aunque el párrafo 2 del artículo 27 prevé excepciones a la continuidad *ipso jure*, permitiendo por tanto una opción limitada al Estado sucesor, esto evidentemente no es satisfactorio. Como las disoluciones de Estados en esencia pueden compararse con la descolonización más que con la unificación de Estados, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana opina que aquí debe establecerse el principio de « tabla rasa » como norma y no como excepción. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana desea destacar su posición de que debería prestarse más atención en el proyecto al interés en preservar ampliamente el estado actual de las relaciones convencionales internacionales, en la medida en que éstas se hayan generado de conformidad con los principios de derecho internacional.

7. El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana apoya plenamente la sucesión automática en los tratados de frontera según lo previsto en el *artículo 29*. Lo mismo vale respecto de dicho principio en cuanto a los demás regímenes territoriales previstos en el *artículo 30*. En lo que se refiere al artículo 30, debe añadirse, no obstante, que la presente versión no es satisfactoria, ya que prácticamente puede utilizarse para justificar la existencia de los regímenes territoriales que surgieron y continúan existiendo sobre la base de tratados desiguales. A juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana ese artículo debería, por tanto, complementarse en el sentido de que sus disposiciones regulasen la sucesión de Estados solamente en el caso de los regímenes territoriales que sirviesen los intereses de la cooperación pacífica internacional de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

8. El presente proyecto de la Comisión de Derecho Internacional no hace referencia a la relación entre el reconocimiento y la sucesión de Estados. La posición del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana sobre este punto es que la falta de reconocimiento de un Estado sucesor no debe tener como consecuencia que a dicho Estado se le impida u obstaculice el ejercicio de los derechos y obligaciones derivados de la sucesión. Aparte de la sucesión respecto de tratados bilaterales, que mal puede realizarse sin el reconocimiento mutuo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana considera necesario incluir en el proyecto de artículos una disposición que deje en claro que la sucesión respecto de tratados multilaterales se produce independientemente del reconocimiento de un Estado. Esto tendría también en cuenta el principio de derecho internacional generalmente reconocido según el cual la personalidad internacional de un Estado existe independientemente de su reconocimiento. En opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Alemana una fórmula basada en al artículo 74 de la Convención de Viena podría ser adecuada para este fin.

Somalia

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR NOTA VERBAL DE FECHA 6 DE JUNIO DE 1973 DEL REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

De conformidad con la resolución 2926 (XXVII) de 28 de noviembre de 1972, relativa al informe de la Comisión de Derecho Internacional, en cuyo apartado *e* del párrafo 3 de la sección I se recomienda que la Comisión continúe examinando la sucesión de Estados en materia de tratados a la luz de los comentarios recibidos de los Estados Miembros, el Gobierno de la República Democrática Somalí tiene el honor de formular las siguientes observaciones sobre algunas cuestiones contenidas en la parte V del proyecto de artículos (cap. II, secc. C, del informe) que son de interés directo para esta República. En dicho capítulo, que trata de los regímenes de frontera y otros regímenes territoriales, se hace referencia directa a los litigios fronterizos de Somalia con Etiopía y Kenia [a]. Puesto que de los ejemplos citados en el informe se han de inferir conclusiones de gran trascendencia internacional, es desde luego indispensable que tanto los antecedentes históricos como las cuestiones jurídicas se establezcan con sumo cuidado y tras el examen más cabal posible de las cuestiones objeto del estudio. Sin embargo, se pueden objetar enérgicamente tanto la exactitud de los antecedentes históricos como las interpretaciones jurídicas de los litigios territoriales entre Somalia y Etiopía y entre Somalia y Kenia que figuran en el informe.

Cabe señalar en primer lugar que la posición básica de la República Democrática Somalí respecto del proyecto de artículos sobre tratados y regímenes de frontera consiste en no reconocer la validez jurídica de tratados concertados entre Potencias coloniales extranjeras sin el consentimiento o el conocimiento del pueblo somalí y contrarios a sus intereses.

Una breve relación de los antecedentes y circunstancias que llevaron a la división del pueblo somalí por las Potencias imperiales durante el período colonial servirá para aclarar esta posición. Mucho antes de la era de la colonización, el pueblo somalí constituía una sola entidad nacional. Por tratarse de un pueblo homogéneo, con una cultura, un idioma y una fe comunes y que habitaba una superficie de tierra reconocida, pudo mantener su identidad nacional y su patrimonio tradicional en la península de Somalia.

En 1869, al inaugurarse el canal de Suez, la península de Somalia adquirió una considerable importancia estratégica para las Potencias europeas. Entre 1865 y 1892, Francia estableció una base alrededor del puerto de Djibuti, Somalia francesa; en 1887, Gran Bretaña estableció un protectorado al este de Djibuti y, en 1908, Italia afianzó sus pretensiones sobre otras partes de la costa somalí.

[a] Véase párr. 12 del comentario a los artículos 29 y 30.

Otro factor en esta situación era que también Etiopía procuraba en esa época extender su frontera. A fin de evitar las crecientes fricciones en relación con sus respectivas esferas de influencia, las Potencias europeas tuvieron que tratar de fijar las fronteras interiores de los protectorados que habían establecido.

El informe de la Comisión de Derecho Internacional se refiere a tratados que se concertaron en el período colonial respecto del Territorio de Somalia. Los tratados pertinentes eran los de 1897 y 1908 [b] concertados entre Etiopía e Italia, el Tratado de 1897 entre Etiopía y Gran Bretaña [c] y el Tratado Anglo-Italiano de 1924 [d].

En los dos primeros de estos tratados, relativos a las fronteras entre Somalia italiana y Etiopía, se disponía la demarcación de la frontera en el terreno, pero, como ello nunca se llevó a cabo, persistieron las diferencias respecto de la interpretación exacta de las disposiciones. El continuo litigio respecto de la demarcación exacta de la frontera entre Etiopía y Somalia italiana y, en particular, respecto del Territorio somalí de Ogaden, llevó en definitiva a la invasión de Etiopía por Italia en 1935.

El tratado de 1897 entre Etiopía y Gran Bretaña se concertó mediante negociaciones secretas y su aplicación entrañaba la cesión a Etiopía de una gran superficie de territorio somalí —el Haud— donde los pastores nómadas somalíes habían apacentado sus rebaños desde tiempos inmemoriales.

El Tratado Anglo-Italiano de 1924 se convirtió en la base de la frontera *de facto* entre la Somalia italiana y Kenia. En 1926, las Potencias coloniales demarcaron la frontera de Kenia con Etiopía y se incluyó en el Territorio de Kenia el distrito de la frontera septentrional, región habitada exclusivamente por somalíes, aunque era administrada como una provincia totalmente separada.

En 1942, después de la expulsión de los italianos del Africa oriental y el restablecimiento de la soberanía etíope, Gran Bretaña colocó a Somalia italiana bajo la administración militar británica y retuvo el control durante algunos años sobre las regiones de Haud y Ogaden. En 1946, algunos Miembros de las Naciones Unidas rechazaron la propuesta del Sr. Ernest Bevin, a la sazón Secretario de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña, de unificar todo el Territorio somalí bajo el sistema de administración fiduciaria de las Naciones Unidas. Mientras la ex Somalia italiana pasaba a ser un territorio bajo administración fiduciaria de las Naciones Unidas, con Italia como Potencia administradora, el Gobierno británico colocó ilegalmente a Ogaden bajo la administración etíope. El problema fronterizo siguió sin solución y los persistentes esfuerzos que hicieron durante el decenio de 1950 el Consejo de Administración Fiduciaria y la Asamblea General de las Naciones Unidas, a fin de llegar a una solución antes de que Somalia obtuviese la independencia, terminaron en el fracaso.

El litigio fronterizo entre el Protectorado de Somalia británica y Etiopía adquirió también graves proporciones y fue motivo de que Gran Bretaña estableciera en 1950 una línea fronteriza provisional pues, al entregarse a Etiopía la administración de la región de Haud, el pueblo de la Somalia británica adquirió plena conciencia de su desmembramiento mediante fronteras artificiales y arbitrarias.

Es importante poner de relieve que, cuando Somalia obtuvo la independencia en 1960, se negó a reconocer la validez de los tratados concertados por las Potencias coloniales en cuanto a la partición del pueblo somalí y que esta posición ha sido invariable.

En todas las conferencias internacionales en que ha participado Somalia, su Gobierno ha mantenido permanentemente una posición firme e inequívoca respecto del Territorio somalí bajo dominación extranjera. Así, por ejemplo, Somalia rechazó la resolución de la Organización de la Unidad Africana, sobre la cuestión de las fronteras, aprobada en El Cairo el 21 de julio de 1964 [e]. Asimismo, el Gobierno de Somalia se reservó su posición respecto de resoluciones similares adoptadas en otras conferencias internacionales, por ejemplo, la Conferencia de países no alineados celebrada en El Cairo en 1964 [f].

Los litigios territoriales de Somalia con Etiopía y Kenia suscitan algunas cuestiones fundamentales de principio en la esfera del derecho internacional. Los argumentos aducidos por algunos juristas, que giran primordialmente en torno al principio de la integridad territorial y el consecuente concepto de la inviolabilidad de las fronteras, no son aplicables al caso de Somalia. En primer lugar, el principio del respeto de la integridad territorial de los demás presupone que el Estado tenga la posesión legítima del territorio de que se trate. El Gobierno de la República Democrática Somalí ha sostenido siempre que Etiopía y Kenia ejercen en forma ilegítima sobre los territorios somalíes una soberanía que no les compete. Esto se debe a que las fronteras *de facto* entre Somalia y Etiopía y entre Somalia y Kenia se basan en las disposiciones de tratados ilegales que están en pugna con anteriores tratados de protección concertados entre las Potencias coloniales protectoras y el pueblo somalí. Además, el principio de integridad territorial no se aplica al caso de Somalia, pues es incompatible con el derecho a la libre determinación, un principio internacionalmente aceptado y que está proclamado en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de la Unidad Africana, así como en la Declaración de la Conferencia de países no alineados.

Cabe señalar en este contexto que la libre determinación no sólo es un concepto general en las relaciones internacionales sino que está además establecida como doctrina jurídica en al Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual, uno de los propósitos de las Naciones Unidas es « fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos ». De hecho, las Naciones Unidas han aplicado en la práctica este principio en casos como los del Togo y el Camerún.

Sólo se puede invocar la doctrina de la inviolabilidad de las fronteras cuando están demarcadas sobre bases justas y equitativas y la demarcación se base en acuerdos recíprocos entre las partes interesadas.

A este respecto, debe quedar muy en claro que las fronteras de Somalia con Etiopía son límites administrativos provisionales hasta que se haga una demarcación definitiva y se resuelva el litigio. En una carta de fecha 15 de marzo de 1950, dirigida al Presidente del Consejo de Administración Fiduciaria, el difunto Conde Sforza, a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores de Italia, refiriéndose a la fijación unilateral del límite administrativo provisional, manifestó:

« 2. Se desprende de la carta de fecha 1.º de marzo de 1950, que se reproduce en el documento citado [g], y de una carta

[b] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général des traités*, 3.ª serie, t. II, Leipzig, Dietrich, 1910, pág. 121 (texto italiano; para el texto inglés, véase *British and Foreign State Papers, 1907-1908*, vol. 101, Londres, H. M. Stationary Office, 1912, pág. 1000). El artículo 4 del tratado de 1908 se refiere a « la línea aceptada por el Gobierno de Italia en 1897 ». Se pueden encontrar referencias a dicha línea en *The Somali Peninsula* (Information Services of the Somali Government, 1962), págs. 59 y ss. y en « Informe del Gobierno de Italia sobre la marcha de las negociaciones directas entre Etiopía e Italia relativas a la demarcación de la frontera entre el Territorio en fideicomiso de Somalia bajo administración italiana y Etiopía » (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, undécimo período de sesiones, Anexos*, tema 40 del programa, documento A/3463).

[c] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, 2.ª serie, t. XXVIII, Leipzig, Dietrich, 1902, pág. 435 [textos francés e inglés].

[d] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XXXVI, pág. 379.

[e] Resolución AHG/Res.16(1).

[f] Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los países no alineados.

[g] « Negotiation and adoption of a draft trusteeship agreement for Italian Somaliland: letter dated 1 March 1950 received by the President of the Trusteeship Council from the Permanent United Kingdom Representative on the Trusteeship Council » [*Documentos Oficiales del Consejo de Administración Fiduciaria, sexto período*

similar transmitida directamente al Gobierno de Italia por el Gobierno del Reino Unido, que este último, en su calidad de Autoridad Administradora saliente, se vio obligado a fijar unilateralmente el límite administrativo provisional, en vista de las posibles dificultades que entrañaban las negociaciones tripartitas.

» 3. El Gobierno de Italia, junto con declarar que no tiene intención alguna de objetar el procedimiento adoptado y advertir que la decisión de que se trata es de índole provisional y no prejuzga en modo alguno la solución final del problema, estima adecuado en todo caso señalar que el límite provisional se fijó sin consultarle y, como protector de los derechos de Somalia, se reserva su posición respecto no sólo de los aspectos jurídicos de la cuestión, sino también acerca de algunas dificultades prácticas a las que puede dar origen el límite fijado en esa forma [...] »[h].

Al parecer, la Comisión de Derecho Internacional ha basado primordialmente sus comentarios sobre la demarcación de fronteras en los precedentes y en el derecho internacional consuetudinario, según se refleja en las normas y principios tradicionales aplicados por las Potencias europeas durante la era de la colonización. Sin embargo, con arreglo al derecho internacional contemporáneo, las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas prevalecen sobre toda obligación convencional preexistente (véase el Artículo 103 de la Carta). Por lo tanto, el reconocimiento en la Carta del derecho a la libre determinación prevalece sobre los derechos que reclaman los países vecinos de Somalia en virtud de tratados anteriores.

Los problemas jurídicos que plantea la demarcación arbitraria de fronteras y de regímenes territoriales por las ex Potencias coloniales brindan a la Comisión de Derecho Internacional una excelente oportunidad para desarrollar una importante esfera del derecho internacional sobre la base de principios que no emanan de un colonialismo caduco, sino de la propia Carta. La Comisión debe formular procedimientos institucionales para resolver los graves problemas territoriales legados por la era colonial, tales como el caso de Somalia, que constituyen una amenaza a la paz y la estabilidad de muchos países de reciente independencia.

de sesiones, Anexo, vol. I, pág. 112, documento T/484] (en francés e inglés solamente).

[h] *Ibid.*, pág. 114, documento T/527 (en francés e inglés solamente).

Suecia

OBSERVACIONES TRANSMITIDAS POR NOTA VERBAL DE FECHA 3 DE ENERO DE 1974 DEL REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LAS NACIONES UNIDAS

[*Original: inglés*]

En carta de fecha 18 de enero de 1973, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, en nombre del Secretario General, señaló a la atención del Gobierno de Suecia el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 24.º período de sesiones, celebrado en Ginebra del 2 de mayo al 7 de julio de 1972, que contenía un anteproyecto de 31 artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados. En aplicación de la decisión de la Comisión, tomada de conformidad con los artículos 16 y 21 de su Estatuto, de transmitir el anteproyecto de artículos a los gobiernos de los Estados Miembros para que formularan observaciones, el Secretario General invitó al Gobierno de Suecia a presentar sus observaciones sobre el proyecto a más tardar el 1.º de octubre de 1973, con objeto de permitir al Relator Especial del tema tenerlas en cuenta al preparar el informe que habría de presentar a la Comisión en 1974.

El Gobierno de Suecia desea formular las siguientes observaciones sobre el proyecto de la Comisión.

El Gobierno de Suecia tiene conciencia de la elevada calidad del proyecto y aprecia la excelencia de la labor realizada, en particular, por el Relator Especial, Sir Humphrey Waldock. Las amplias investigaciones llevadas a cabo por la Secretaría sobre la práctica internacional pertinente también son dignas de elogio. El proyecto y los comentarios a él constituyen una contribución valiosísima al estudio de un problema difícil y vital de derecho internacional y organización.

Las presentes observaciones del Gobierno de Suecia son de carácter preliminar y, puesto que se refieren al anteproyecto de artículos, su objetivo es facilitar observaciones y sugerencias en una etapa en que la Comisión todavía está trabajando en su proyecto final. Por consiguiente, las observaciones que aparecen a continuación no prejuzgan la posición que el Gobierno podrá sentirse justificado en adoptar en etapas posteriores de la labor.

Algunas de las observaciones se refieren a todo el proyecto, otras a artículos concretos.

Observaciones generales

Una característica destacada del proyecto consiste en que más de la mitad de él se refiere a la sucesión de Estados en el caso de los denominados Estados de reciente independencia, mientras que sólo tres o cuatro artículos, de un total de 31, tratan de otras categorías de Estados sucesores. Como se aducirá posteriormente en relación con el *artículo 2*, la definición de « Estado de reciente independencia » contenida en ese artículo no es completa. No obstante, no caben dudas de que la expresión alude principalmente a los Estados que han logrado su independencia después de la segunda guerra mundial. En sus comentarios, la Comisión recuerda que la Asamblea General, en sus resoluciones 1765 (XVII) de 20 de noviembre de 1962 y 1902 (XVIII) de 18 de noviembre de 1963, recomendó que la Comisión continuara su labor sobre la sucesión de Estados atendiendo debidamente a las opiniones de estos Estados. Por lo tanto, es comprensible que la Comisión —en sus propias palabras— haya tenido « especialmente en cuenta a lo largo del estudio del tema la práctica de los Estados de independencia reciente a que se refieren las mencionadas resoluciones de la Asamblea General, sin soslayar por ello la práctica pertinente de Estados más antiguos »[a]. En cambio, la Comisión señala que la era de la descolonización se acerca a su término y que, en lo futuro, es probable que surjan problemas de sucesión en relación con otros casos, a saber, los de secesión, desmembramiento de un Estado existente, formación de uniones de Estados y disolución de una unión de Estados. En vista de este pronóstico, que coincide con la opinión del Gobierno de Suecia, parece en cierto modo impráctico que normas relacionadas con una situación temporaria y quizá excepcional dominen un proyecto de artículos destinado a su aplicación futura durante un largo período de tiempo. Además, el proyecto de artículos sobre Estados de reciente independencia escasamente resuelve el problema de la medida en que los tratados celebrados por Estados predecesores son todavía válidos para Estados que han logrado su independencia después de la segunda guerra mundial. Más bien tiende a confirmar la prevaleciente incertidumbre a ese respecto. Se satisfarían mejor los deseos de la Asamblea General procurando una solución independiente a los problemas en materia de tratados relacionados con la sucesión vinculada con la descolonización, es decir, mediante una solución especial de una situación especial.

Los artículos pertinentes sa basan en la denominada doctrina de la « tabla rasa ». Su principio fundamental está expresado en el *artículo 11* del proyecto de la siguiente manera:

« [...] ningún Estado de reciente independencia estará obligado a mantener en vigor un tratado, o a pasar a ser parte en él, por el solo hecho de que en la fecha de la sucesión de Estados el tratado esté en vigor respecto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados. »

Este aspecto negativo no agota, empero, la doctrina de la « tabla rasa » formulada por la Comisión. Los Estados de reciente independencia también tienen derecho, mediante una notificación, a adherirse a tratados multilaterales generales celebrados por su predecesor. En lo que respecta a los tratados multilaterales restrin-

[a] *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 244, documento A/8710/Rev.1, párr. 25.

gidos, el Estado de reciente independencia puede establecer su condición de parte con el consentimiento de todas las partes, y, en el caso de los tratados bilaterales, mediante acuerdo expreso o tácito entre el Estado de reciente independencia y el otro Estado parte. Es obvio que esta combinación de falta de obligación y de derecho a establecer la condición de parte (en algunos casos sin el consentimiento de otras partes y en algunos casos con él) puede prolongar la incertidumbre relativa a las relaciones convencionales del nuevo Estado en lugar de ofrecer soluciones viables.

Para la Comisión, la doctrina de la « tabla rasa » es una codificación del derecho internacional existente. La Comisión considera que la doctrina se deriva de la práctica de los Estados y está confirmada por el principio de la libre determinación. No obstante, la descripción de la práctica hecha en el comentario de la Comisión demuestra, en cambio, que se han expresado y seguido en la práctica opiniones divergentes y que, por consiguiente, la práctica no es en absoluto constante.

Respecto de los tratados multilaterales generales, la Comisión se funda en gran medida en la práctica del Secretario General y otros depositarios. Sin embargo, no debe olvidarse que, a menos que las partes acuerden lo contrario, las funciones de un depositario son limitadas y, en general, meramente de carácter administrativo (artículo 77 de la Convención de Viena). La práctica de los depositarios no puede de por sí obligar a las partes. Además, el silencio de una parte respecto de las medidas tomadas por un depositario o ante información recibida de éste no implica necesariamente consentimiento. Si un nuevo Estado notifica al depositario que no se considerará obligado por un tratado celebrado por su predecesor, y una parte en el tratado, al ser informada por el depositario, omite protestar, esta actitud no implica necesariamente que la parte acepta o reconoce que el nuevo Estado no está obligado. La parte bien puede ser de la opinión de que el tratado obliga al nuevo Estado pero, en vista de que en derecho internacional la cuestión es polémica, considera que no debe intervenir. Incluso es posible que la parte desee esperar los resultados de la labor realizada por la Comisión sobre la cuestión antes de comprometerse en uno u otro sentido. En otras palabras, es dudoso que sea posible deducir una *opinio juris* apropiada de la práctica de los depositarios y partes respecto de esta cuestión. En lo relativo a la actitud de los Estados de reciente independencia, parece resultar de los comentarios de la Comisión que algunos han declarado que no estaban obligados por los tratados de esta índole celebrados por el predecesor, mientras que otros, en especial en lo relativo a los Convenios de Ginebra de la Cruz Roja, « han utilizado una terminología que indica que reconocen una obligación de aceptar los Convenios como sucesores en las ratificaciones de sus predecesores » [b]. Tampoco parece ser enteramente constante la práctica de los Estados de reciente independencia.

Del mismo modo, en cuanto a los tratados bilaterales, la Comisión manifiesta que hay una « apreciable continuidad que se observa en la práctica » [c] respecto de algunas categorías de tratados, como los acuerdos sobre transporte aéreo y los acuerdos comerciales, los acuerdos relativos a asistencia técnica o económica, etc. Este « principio general de continuidad » se funda obviamente en importantes necesidades prácticas de los Estados tanto antiguos como nuevos y, por consiguiente, hay certeza de que demostrará no ser de naturaleza transitoria. En estas circunstancias, es difícil ver en qué forma puede derivarse el principio de la « tabla rasa » de la presente práctica de los Estados respecto de los tratados bilaterales.

Tampoco parece posible fundar la doctrina de la « tabla rasa » en el principio de la libre determinación. Se admite que este principio es vago, y que podría forzarse en diversas direcciones, pero en el fondo quiere decir que las naciones o los pueblos tienen derecho a la independencia política. Parecería estarse exagerando el alcance del principio cuando se afirma que implica que un Estado de reciente independencia entra a la comunidad internacional liberado de los tratados del predecesor (con la excepción de los denominados tratados territoriales) y, además, tiene derecho, si le resulta conveniente, a ocupar el lugar de su predecesor respecto de los tratados multilaterales generales. Además, no está claro por qué el principio de la libre determinación requiere una « tabla rasa » para los Estados de reciente independencia y para los Estados nacidos de una separación *(artículo 28)*, pero no para los Estados creados mediante la unificación o disolución de Estados *(artículos 26 y 27)*.

Estas consideraciones llevan a la conclusión de que puede defenderse la opinión de que en esta esfera la práctica de los Estados es en gran medida ambigua e indecisa, y que principios generales, como la libre determinación de los pueblos, no ofrecen ninguna orientación segura. Por consiguiente, la tarea que debe cumplirse no parece ser tanto una de codificación del actual derecho consuetudinario sino más bien de desarrollo progresivo del derecho. Cuando el derecho consuetudinario internacional en la materia no existe o es controversial, puede y debe permitirse que las consideraciones relativas a la práctica influyan en la elaboración de normas escritas de derecho internacional.

Desde el punto de vista práctico, la doctrina de la « tabla rasa » puede causar graves inconvenientes. Según la doctrina, se presume que el Estado de reciente independencia nace liberado de los tratados del predecesor, pero puede, mediante notificación o acuerdo con las demás partes, adherirse a estos tratados a partir de la fecha de sucesión o, en algunos casos, de una fecha posterior. Inclusive si la doctrina tiene matices, que se omiten en esta descripción, es obvio que su aplicación, como se señaló anteriormente, provocará gran incertidumbre y confusión respecto de las relaciones convencionales del nuevo Estado. Cabe dudar de que para el nuevo Estado la desventaja de que sus relaciones convencionales no estén claras se vea suficientemente compensada por la ventaja que representa cierta libertad de acción. En todo caso, la confusión en las relaciones convencionales internacionales es un notable inconveniente para toda la comunidad internacional. Dado que la doctrina de la « tabla rasa » puede crear o mantener una confusión tal, cabe afirmar que la doctrina no se atiene al interés general de los Estados. Parecería que debiera concederse prioridad a ese interés general antes que a los intereses particulares de un determinado Estado o grupo de Estados. Esto no significa necesariamente que deban descuidarse los intereses particulares. Por el contrario, deben procurarse soluciones mediante las cuales también pueda atenderse a éstos en grado razonable.

En vista de estas consideraciones, quizá valga la pena tratar de crear un sistema o modelo basado no en la doctrina de la « tabla rasa » sino en el principio opuesto de que el nuevo Estado continúa estando obligado por los tratados celebrados por el Estado predecesor. La aplicación de ese principio mantendría la estabilidad y la claridad en las relaciones convencionales. El comprensible deseo de un Estado sucesor de no estar obligado por tratados en cuya celebración no ha tomado parte y que son contrarios a sus intereses podría satisfacerse concediendo a ese Estado un amplio derecho de denuncia respecto de tratados inconvenientes. Quizá también fuese posible prever que algunas categorías de tratados (por ejemplo, los tratados de alianza y los tratados militares) no fueran obligatorias para el Estado sucesor. No obstante, en este caso estas categorías deberían definirse claramente a fin de evitar diferencias de interpretación. Hay evidentemente muchas otras características y detalles de dicho sistema que deberían estudiarse y elaborarse. Especialmente, tendrían que resolverse diversos problemas relativos al derecho de denuncia, como el de si debe haber un plazo para el ejercicio de ese derecho, el de si la denuncia debe ser efectiva inmediatamente, y el de si otras partes deben, en aras de la igualdad, tener un derecho correspondiente de denuncia.

La preparación de otro modelo posible de este tenor sería en todo caso de gran ayuda para los gobiernos en la tarea de decidir qué actitud deben adoptar respecto de los dificilísimos problemas relacionados con la sucesión de Estados en materia de tratados. Como ya se subrayó, las presentes observaciones del Gobierno de Suecia son de carácter preliminar. El Gobierno no está en la actua-

[b] Párr. 10 del comentario al artículo 11.

[c] Párr. 4 del comentario al artículo 19.

lidad en condiciones de expresar una opinión definitiva sobre el modelo de la « tabla rasa » o sobre un sistema opuesto. En su opinión, hay desventajas relacionadas con el principio de la « tabla rasa ». Por consiguiente, el Gobierno acogería con beneplácito otro proyecto de artículos fundado en el supuesto contrario de que se transmiten al nuevo Estado los tratados del predecesor (con la posible excepción de algunas categorías) pero tiene el derecho, que ha de regularse en el proyecto, de denunciar dichos tratados (con la excepción de los tratados territoriales). Sería entonces posible examinar minuciosamente los dos sistemas y comparar sus respectivas ventajas y desventajas.

Podría objetarse que el otro sistema no sería satisfactorio para los Estados que han logrado su independencia después de la segunda guerra mundial. Como se ha subrayado repetidas veces, cabe dudar de que el presente anteproyecto resuelva el problema de sus relaciones convencionales, a pesar del amplio espacio que se les dedica.

Cabe preguntar si el problema de estos Estados no se atendería mejor mediante soluciones independientes consistentes en medidas concretas y prácticas. Se simplificaría así en considerable medida la elaboración de normas para el futuro. Muchas de las disposiciones contenidas en la parte relativa a los « Estados de reciente independencia » (como, por ejemplo, las referentes a la « aplicación provisional ») serían innecesarias y esta parte podría combinarse con la referente a la « separación de parte de un Estado », lo que eliminaría una distinción que parece más bien artificial o, en todo caso, difícil de definir.

Observaciones sobre artículos concretos

Artículo 2

La definición de la expresión « sucesión de Estados », en el apartado *b* del párrafo 1, como « la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio » engendra dudas. « Responsabilidad » en este contexto significa, evidentemente, algo distinto de « responsabilidad de un Estado » en sentido técnico, y no está claro lo que quiere decir. En todo caso, la expresión no es lo bastante clara para formar parte de una definición. Es igualmente vaga y oscura la expresión « relaciones internacionales del territorio ». ¿Implica esto que el « territorio » ya es un sujeto de derecho internacional que mantiene con otros Estados relaciones reguladas por ese derecho, tales como relaciones convencionales? En ese caso, ¿qué ocurre con la teoría de la « tabla rasa »? En caso contrario, ¿a qué tipo de relaciones internacionales se refiere?

Parece preferible volver a la expresión utilizada anteriormente por el Relator Especial, a saber « la sustitución de un Estado por otro en la soberanía de un territorio » [d]. Si esa expresión se considera demasiado limitada, a causa de la palabra « soberanía », podría agregarse el término « administración », de manera tal que el apartado *b* del párrafo 1 dijera:

> « Se entiende por " sucesión de Estados " que la soberanía sobre un territorio o la administración de éste pasa de un Estado a otro. »

La expresión « notificación de sucesión », tal como está definida en el apartado *g* del párrafo 1, no significa notificación de una « sucesión de Estados » conforme a la definición contenida en el apartado *b* del párrafo 1, sino notificación del consentimiento de un Estado sucesor a estar obligado por un tratado multilateral, es decir, sucesión en un tratado. La utilización del mismo término, « sucesión », para estos dos casos diferentes, es escasamente congruente con la manifestación, en el comentario, de que la concepción adoptada por la Comisión « se basa en trazar una distinción clara entre, por una parte, el hecho de la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio y, por otra parte, la transmisión de los derechos y obligaciones convencionales del Estado predecesor al Estado sucesor » [e].

La definición de « Estado de reciente independencia » contenida en el apartado *f* del párrafo 1 no es completa. La expresión fundamental utilizada en la definición es « territorio dependiente » y esa expresión no está definida. Es evidente que a juicio de la Comisión « territorio dependiente » es algo distinto de « parte de un Estado » (que se utiliza en el título del artículo 28), pero la diferencia no se aclara mediante definiciones, como sería conveniente.

Artículo 3

Los principios contenidos en este artículo no son controversiales, y quizá bastara con referirse a ellos en el comentario. Si se retiene el artículo, quizá deba cambiarse su título. Después de todo, el artículo se refiere a casos en que las disposiciones del proyecto *son* aplicables, conforme al apartado *a*, en cuanto al fondo y, conforme al apartado *b*, también en cuanto a la forma.

Artículo 5

Como en el caso del artículo 3, el contenido de este artículo podría transferirse al comentario.

Artículo 12

En su informe, la Comisión señaló que recibiría con placer las opiniones de los gobiernos sobre la cuestión de si debía establecerse un plazo para el ejercicio de la opción a notificar la sucesión respecto de un tratado multilateral general [f]. Dado que es posible que la opción cause incertidumbre respecto de la validez de estos tratados para los nuevos Estados, parecería que el establecimiento de dicho plazo fuera un requisito mínimo. Por razones análogas, podría ser conveniente establecer un plazo también para los acuerdos mediante los cuales se sucede en tratados multilaterales restringidos, conforme al párrafo 3 del artículo 12, y en tratados bilaterales, conforme al artículo 19.

Artículo 13

El sentido que intenta darse a la frase « tratado multilateral que en la fecha de la sucesión de Estados no esté en vigor respecto del territorio al que se refiere tal sucesión [...] » está mejor expresado en el comentario mediante el texto « tratado multilateral que no esté aún en vigor en la fecha de la sucesión de Estados, pero respecto del cual en esa fecha el Estado predecesor haya manifestado su consentimiento en obligarse en relación con el territorio de que se trate » [g]. En consecuencia, se mejoraría el texto del artículo reemplazando la frase mencionada en primer lugar por esta última.

Artículo 14

La Comisión incluyó este artículo a fin de que los gobiernos pudiesen expresar sus opiniones sobre él, y por consiguiente asistir a la Comisión en el logro de una clara conclusión respecto de si debe mantenerse en el proyecto. Este artículo parece ajustarse a la doctrina de la « tabla rasa » y demuestra al mismo tiempo su tendencia a resultar en desigualdad entre los Estados. Se manifiesta en el comentario que « incluso en la hipótesis de que se aprobara el artículo, no sería procedente considerar al Estado sucesor vinculado por la obligación de buena fe establecida en el artículo 18 de la Convención de Viena hasta que al menos hubiera hecho constar su consentimiento en obligarse y en pasar a ser Estado contratante » [h]. En otras palabras, el Estado sucesor estaría en condiciones de aprovechar un derecho establecido por la firma de un tratado realizada por su predecesor sin asumir la obligación de buena fe correspondiente a ese derecho. Dadas las circunstancias, escasamente puede recomendarse la inclusión del artículo.

---

[d] Véase *Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 50, documento A/CN.4/214 y Add.1 y 2, artículo 1, inciso *a*.

[e] *Anuario... 1972*, vol. II, pág. 245, documento A/8710/Rev.1, párr. 29.

[f] *Ibid.*, págs. 248 y 249, documento A/8710/Rev.1, párr. 51.

[g] Párr. 1 del comentario.

[h] Párr. 8 del comentario.

Artículo 15

El párrafo 2 del artículo dispone que cuando un Estado de reciente independencia haga constar su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral podrá, con ciertas excepciones, formular nuevas reservas. En apoyo de esta disposición, la Comisión manifiesta que

> « el Secretario General considera ahora que un Estado de reciente independencia tiene el derecho de pasar a ser parte en un tratado por "sucesión" en la participación de su predecesor en el tratado y, al mismo tiempo, el derecho de modificar las condiciones de esa participación formulando nuevas reservas » [i].

Casi huelga señalar que no compete a un depositario aceptar reservas y que, por consiguiente, su práctica no puede ser base de una norma de derecho consuetudinario internacional. Tampoco el hecho de que en determinados casos las partes en un tratado no hayan protestado contra nuevas reservas formuladas por Estados de reciente independencia significa necesariamente que estas partes reconocen que existe un derecho general favorable a estos nuevos Estados de formular sus propias reservas.

Por consiguiente, el párrafo 2 debe considerarse como una propuesta *de lege ferenda*. Como tal, no es procedente, pues en general las reservas no son de desear y no se ven las razones prácticas de que deban permitirse reservas adicionales en este caso.

En el artículo 15 se incorpora por remisión el contenido de varios artículos, relativos a reservas, de la Convención de Viena. La Comisión dice en el comentario que con ello se dará a los gobiernos la ocasión de « expresar sus pareceres sobre todo el problema de redactar por referencia en el contexto de la codificación » [j]. Por lo que hace al presente artículo, el método de remisión parece estar justificado, pues de otra manera el artículo hubiese sido, sin duda, extremadamente largo y pesado, y porque el presente proyecto, en todo caso, está estrechamente relacionado con la Convención de Viena. En cuanto a la cuestión general de la redacción por referencia, no es posible dar una respuesta afirmativa o negativa válida para todos los casos. Las razones en pro y en contra de esto varían, tanto en tipo como en peso, con las circunstancias, y la decisión deberá basarse en la situación en el caso de que se trate.

Artículo 16

Como ocurre con el derecho a formular nuevas reservas, parece exagerado conceder a un Estado de reciente independencia el derecho a declarar su propia elección respecto de partes de un tratado o su opción entre disposiciones diferentes.

Artículo 18

No parece justificada una disposición de que el Estado de reciente independencia en su notificación de sucesión pueda especificar una fecha para su adhesión posterior a la fecha de la sucesión de Estados, pues introduciría otro elemento de incertidumbre en las relaciones convencionales.

Artículo 19

Para lo relativo al plazo, véase más arriba el comentario al artículo 12.

Artículos 22 a 24

Las disposiciones relativas a la « aplicación provisional » parecen necesarias a fin de remediar inconvenientes prácticos de la doctrina de la « tabla rasa ». En su formulación, llevan a más desigualdad entre los Estados interesados. Un Estado de reciente independencia sólo estará obligado a aplicar provisionalmente un tratado multilateral después de haber hecho una notificación oficial a ese efecto, mientras que un Estado parte en el tratado también estará obligado « por su comportamiento ». No está clara la justificación de esta diferencia.

Cabe agregar que la interpretación de la frase « por su comportamiento » en determinados casos relativos tanto a tratados multilaterales como bilaterales puede causar dificultades y controversias.

Como ya se señaló, las complicaciones de una aplicación provisional se evitarían en el otro modelo posible mencionado precedentemente.

Artículos 29 y 30

Podría reconsiderarse la frase « una sucesión de Estados no afectará de por sí ». Es obvio que los regímenes de fronteras y otros regímenes territoriales pueden verse afectados por una sucesión de Estados. Como consecuencia de dicha sucesión puede surgir un nuevo Estado fronterizo o el territorio bajo un régimen territorial especial puede pasar a ser parte de otro (nuevo) Estado. Cabe presumir que lo que quiere decirse es que el Estado sucesor está obligado por el régimen de fronteras o el régimen territorial. En este caso, debería reemplazarse la fórmula negativa que se utiliza por un texto en que se afirmase que dichos regímenes continúan en vigor respecto de los Estados sucesores. Se utiliza una fórmula afirmativa análoga en el artículo 26 (Unificación de Estados) y en el artículo 27 (Disolución de un Estado), que se fundan en los mismos principios de continuidad de los tratados en relación con la sucesión de los Estados.

---

[i] Párr. 11 del comentario.

[j] Párr. 18 del comentario.

ANEXO II

Cuadros comparativos de la numeración de los artículos de los proyectos provisional y definitivo sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobados por la Comisión *

En relación con la cuestión « Sucesión de Estados en materia de tratados », la Comisión de Derecho Internacional preparó un proyecto provisional y un proyecto definitivo de artículos. El proyecto provisional fue aprobado por la Comisión en su 24.º período de sesiones, celebrado en 1972, y figura en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en ese período de sesiones [a]. Ese proyecto es el tema de las observaciones de los Estados Miembros [b]. El proyecto definitivo, aprobado en el 26.º período de sesiones, aparece en el presente informe [c].

Los dos cuadros siguientes indican la correspondencia entre los artículos, las secciones y las partes de los dos proyectos. Debe observarse que, cuando un artículo del proyecto definitivo no tiene un artículo correspondiente en el proyecto provisional, en la columna de que se trata figura una raya.

* Distribuido originalmente como documento A/9610/Add.3.

[a] *Anuario... 1972*, vol. II, pág. 237, documento A/8710/Rev.1.

[b] Véase anexo I *supra*.

[c] Véase cap. II *supra*.

CUADRO 1

Artículos del proyecto definitivo en orden numérico y artículos correspondientes del proyecto provisional

Proyecto definitivo			*Proyecto provisional*		
Artículo	*Sección*	*Parte*	*Artículo*	*Sección*	*Parte*
1		I	1		I
2		I	2		I
3		I	3		I
4		I	4		I
5		I	5		I
6		I	6		I
7		I	—		—
8		I	7		I
9		I	8		I
10		I	9		I
11		I	29		V
12		I	30		V
13		I	—		—
14		II	10		II
15	1	III	11	1	III
16	2	III	12	2	III
17	2	III	13	2	III
18	2	III	14	2	III
19	2	III	15	2	III
20	2	III	16	2	III
21	2	III	17	2	III
22	2	III	18	2	III
23	3	III	19	3	III
24	3	III	20	3	III
25	3	III	21	3	III
26	4	III	22	4	III
27	4	III	23	4	III
28	4	III	24	4	III
29	5	III	25	5	III
30		IV	26		IV
31		IV	—	—	—
32		IV	—	—	—
33		IV	27 y 28		IV
34		IV	28		IV
35		IV	—	—	—
36		IV	—	—	—
37		IV	—	—	—
38		V	31		VI
39		V	31		VI

CUADRO 2

Artículos del proyecto provisional en orden numérico y artículos correspondientes del proyecto definitivo

Proyecto provisional			*Proyecto definitivo*		
Artículo	*Sección*	*Parte*	*Artículo*	*Sección*	*Parte*
1		I	1		I
2		I	2		I
3		I	3		I
4		I	4		I
5		I	5		I
6		I	6		I
7		I	8		I
8		I	9		I
9		I	10		I
10		II	14		II
11	1	III	15	1	III
12	2	III	16	2	III
13	2	III	17	2	III
14	2	III	18	2	III
15	2	III	19	2	III
16	2	III	20	2	III
17	2	III	21	2	III
18	2	III	22	2	III
19	3	III	23	3	III
20	3	III	24	3	III
21	3	III	25	3	III
22	4	III	26	4	III
23	4	III	27	4	III
24	4	III	28	4	III
25	5	III	29	5	III
26		IV	30		IV
27		IV	33		IV
28		IV	33 y 34		IV
29		V	11		I
30		V	12		I
31		VI	38 y 39		V

LISTA DE DOCUMENTOS MENCIONADOS EN EL PRESENTE VOLUMEN

NOTA. — Esta lista comprende los documentos de las Naciones Unidas que se mencionan en el texto por su signatura y cuya referencia detallada no aparece en nota de pie de página.

Signatura del documento	*Título*	*Observaciones y referencias*
A/9159	Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones — Conmemoración del vigésimo quinto aniversario de la Comisión de Derecho Internacional: nota del Secretario General	Offset.
A/9795	Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones — Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre el plan de conferencias de las Naciones Unidas y las posibilidades de utilizar sus recursos para conferencias de una manera más racional y económica	*Idem.*
A/CN.4/263	Suplemento, preparado por la Secretaría, a *Materials on Succession of States* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: E/F.68.V.5)	Mimeografiado.
E/ECE/270, Partie II	Comisión Económica para Europa, 12.° período de sesiones — Accord européen de coopération économique: résumé analytique des observations reçues par le Secrétaire exécutif au sujet du projet de l'URSS	Mimeografiado (en francés e inglés solamente).
ILC(XXV)/Misc.2	Sucesión de Estados en materia de tratados: carta, de fecha 30 de abril de 1973, dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por el Primer Ministro y Ministro de Asuntos Exteriores de Tonga	Mimeografiado (en inglés solamente).
ILC(XXVI)/SC.1/WP.1	Subcomisión para el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación: memorandos presentados por miembros de la Subcomisión [documento de trabajo]	Mimeografiado.
ST/GENEVA/LIB/SER.B/Ref.2	Comisión de Derecho Internacional — Indice de los documentos por materias, 1949-1969	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Biblioteca, Listas de referencias, N.° 2, Ginebra, 1970.
ST/LEG/7	Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux	Mimeografiado (en francés e inglés solamente).

LISTA DE DOCUMENTOS DEL 26.º PERÍODO DE SESIONES QUE NO SE REPRODUCEN EN EL VOLUMEN II

Signatura del documento	*Título*	*Observaciones y referencias*
A/CN.4/273 y Rev.1	Programa provisional	Mimeografiado. Para el programa aprobado, véase pág. 160 *supra* (A/9610/Rev.1,párr.10).
A/CN.4/275 y Add.1 y 2	Observaciones de los Estados Miembros relativas al proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobado por la Comisión en su 24.º período de sesiones	Reproducido en A/9610/Rev.1, anexo I (véase pág. 318 *supra*).
A/CN.4/276/Add.1	Provisión de vacantes ocurridas después de la elección — Adición a la nota de la Secretaría: candidatura propuesta y *curriculum vitae*	Mimeografiado.
A/CN.4/283	Informe de la Subcomisión para el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación	Reproducido en A/9610/Rev.1, cap. V, anexo (véase pág. 306 *supra*).
A/CN.4/L.205	Observaciones de los Estados Miembros relativas al proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobado por la Comisión en su 24.º período de sesiones: observaciones de Etiopía	Reproducido en A/9610/Rev.1, anexo I (véase pág. 322 *supra*).
A/CN.4/L.207	Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados — Textos adoptatados por el Comité de Redacción: título del capítulo II y artículos 7 a 9	Los textos se reproducen en el acta de la 1278.ª sesión (vol. I).
A/CN.4/L.208	*Idem* — Texto propuesto por el Sr. Ushakov para el artículo 9	Retirado. Véase el acta de la 1278.ª sesión (vol. I), párr. 32.
A/CN.4/L.209 y Add.1, Add.2 y Corr.1, y Add.3 a 5	Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados — Textos adoptados por el Comité de Redacción: títulos de las partes I, II, III (seccs. 1 a 5), IV y VI, y artículos 1 a 6, 6 *bis*, 7 a 26, 26 *bis*, 26 *ter*, 27, 28, 28 *bis*, 28 *ter*, 29, 30, 30 *bis*, 31, 31 *bis* y 31 *ter*	Los textos se reproducen en las actas de las sesiones 1285.ª, 1286.ª, 1290.ª, 1293.ª a 1296.ª (vol. I).
A/CN.4/L.210	Proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales — Textos adoptados por el Comité de Redacción: títulos del proyecto, de las partes I y II (y de la sección 1), y artículos 1 a 4 y 6	*Idem*, 1291.ª sesión (vol. I).
A/CN.4/L.211	Proyecto de informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 26.º período de sesiones (cap. IV)	Mimeografiado. Para el texto definitivo, véase A/9610/Rev.1 (págs. 295 a 305 *supra*).
A/CN.4/L.212	Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados — Texto del artículo 32 propuesto por el Sr. Kearney	Reemplazado por A/CN.4/L.221. Véase 1296.ª sesión (vol. I), párr. 87.
A/CN.4/L.213	Sucesión de Estados en materia de tratados — Nota de la Secretaría por la que transmite una carta, de fecha 2 de julio de 1974, dirigida al Presidente de la Comisión por el Asesor Jurídico de la Oficina Internacional del Trabajo	Mimeografiado.
A/CN.4/L.215	Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados — Texto del artículo 12 *bis* propuesto por el Sr. Ushakov (y propuesta de nuevo párrafo destinado a ser incluido en el artículo 2)	Reproducido en A/9610/Rev.1, nota 57 (pág. 172 *supra*).
A/CN.4/L.216 y Add.1 A/CN.4/L.217 y Corr.1, Add.1 y 2, Add.3 y Corr.1, Add.4 y Corr.1 y Add.5 a 14 A/CN.4/L.218 y Add.1 a 3 A/CN.4/L.219 A/CN.4/L.220 y Add.1 y 2	Proyecto de informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 26.º período de sesiones (caps. I, II, III, V y VI)	Mimeografiado. Para el texto definitivo, véase A/9610/Rev.1 (págs. 159 a 295 y 305 a 317 *supra*).

Signatura del documento	*Título*	*Observaciones y referencias*
A/CN.4/L.221	Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados — Texto del artículo 32 propuesto por el Sr. Kearney	Reproducido en el acta de la 1296.ª sesión (vol. I). Véase también A/9610/Rev.1, nota 58 (pág. 173 *supra*).
A/CN.4/L.222	*Idem* — Textos adoptados por el Comité de Redacción en segunda lectura: artículos 6 y 6 *bis*	Reproducido en el acta de la 1296.ª sesión (vol. I).
A/CN.4/L.223 y Corr.2 y Add.1	*Idem* — Texto adoptado definitivamente por el Comité de Redacción	Aprobado por la Comisión. Véase A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D (pág. 174 *supra*).
A/CN.4/L.224	Consecuencias financieras de la ampliación del período de sesiones de la Comisión de 10 semanas a 12 semanas: nota del Secretario General	Mimeografiado.
A/CN.4/L.225	Sucesión de Estados en materia de tratados — Proyecto de resolución presentado por el Sr. El-Erian	Aprobado. Reproducido en el acta de la 1301.ª sesión (vol. I). Véase también A/9610/Rev.1, párr. 85 (pág. 174 *supra*).
A/CN.4/SR.1250 a 1301	Actas resumidas provisionales de las 1250.ª a 1301.ª sesiones de la Comisión de Derecho Internacional	Mimeografiado. Para el texto definitivo, véase el vol. I.
ILC(XXVI)/Conf. Room Doc. 2	Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados — Propuestas del Sr. Kearney sobre los artículos 7, 8 y 11	Reproducido en el acta de la 1258.ª sesión (vol. I), párr. 11.

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الامم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الامم المتحدة ،قسم البيع في نيويورك او في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединеиных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed in Switzerland
75-39188—December 1975—500

Price: $U.S. 14.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No. S.75.V.7 (Part I)