

1161.^a SESIÓN

Jueves 18 de mayo de 1972, a las 10.10 horas

Presidente : Sr. Richard D. KEARNEY

Presentes : Sr. Ago, Sr. Alcívar, Sr. Bartoš, Sr. Bedjaoui, Sr. Bilge, Sr. Castañeda, Sr. Hambro, Sr. Nagendra Singh, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Rossides, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Thiam, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Humphrey Waldoock, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados en materia de tratados

(A/CN.4/202; A/CN.4/214 y Add.1 y 2; A/CN.4/224 y Add.1; A/CN.4/249; A/CN.4/256)

[Tema 1 a del programa]

(continuación)

ARTÍCULO 4 (Declaración unilateral de un Estado sucesor) (continuación)¹

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del artículo 4 (A/CN.4/214/Add.2).
2. El Sr. NAGENDRA SINGH dice que, en vista de las dudas que han expresado el Sr. Ushakov y el Sr. Reuter acerca de la conveniencia de incluir una cláusula relativa a las declaraciones unilaterales provisionales sobre tratados, duda que el artículo 4 sea realmente necesario. La Comisión tendrá que ocuparse también de las declaraciones no provisionales y, en tal caso, podrá referirse a las declaraciones provisionales al enunciar la norma de fondo, lo que permitirá prescindir de un artículo separado sobre el aspecto provisional. Es cierto que la declaración provisional forma parte de la práctica de los Estados, pero no constituye un rasgo permanente que requiera un artículo separado en la codificación de la Comisión. Tal vez el Relator Especial deseará examinar esta cuestión.
3. El Sr. BEDJAOUÍ dice que el artículo 4 concuerda lógicamente con los artículos que le preceden, primero desde el punto de vista de la búsqueda de las normas aplicables a los casos de descolonización y después porque tiene por objeto regular los efectos de una situación sucesoria respecto de terceros Estados.
4. Por lo que respecta a la cuestión planteada por el Sr. Ushakov en la sesión anterior, el orador piensa que, efectivamente, al final del párrafo 1 se trata de los artículos siguientes del proyecto y no de los párrafos siguientes del artículo. Sería incomprensible que el párrafo 1, que se refiere al mantenimiento definitivo de un tratado, remitiera a los párrafos siguientes que versan sobre su aplicación provisional o su terminación.
5. El Relator Especial, en realidad, ha abordado toda la cuestión desde el punto de vista de los problemas de sucesión planteados por la descolonización. Sin embargo, es de esperar que el artículo 4, después de las modificaciones de forma imprescindibles, podrá abarcar, como debería hacerlo, las demás situaciones sucesorias, por ejemplo los casos de fusión. La Comisión debería considerar esta cuestión.

6. En cuanto a los efectos respecto de terceros, la Comisión debe ir más lejos y preguntarse qué ocurre con las relaciones convencionales entre el Estado sucesor y el Estado predecesor, que no es algo evidente pero que se manifestará en otros artículos del proyecto. El artículo 4 abarca dos hipótesis : la de una declaración unilateral del Estado sucesor, que se suma a un acuerdo de transmisión, y la de una declaración independiente de todo acuerdo de transmisión, en cuyo caso se trata de determinar si puede afectar al Estado predecesor y resolver definitivamente la situación entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. En la primera hipótesis podría haber subgrupos, por ejemplo una declaración relativa a un tratado que no esté comprendido en el acuerdo de transmisión.

7. El problema siguiente consiste en determinar qué es un tercer Estado. Un Estado puede aparecer como tercero con respecto a un tratado, pero en tal caso se trata más bien del artículo 3, relativo a la transmisión. De no haber acuerdo de transmisión, sino únicamente una declaración unilateral, resulta difícil comprender qué significa « tercer Estado ». Sería mejor prescindir de la palabra « tercer », y el empleo del término « Estado » por sí solo comprendería al Estado predecesor.

8. A juzgar por la redacción, por lo menos, el artículo 4 parece excluir dos cosas : en primer lugar, todos los tratados multilaterales, puesto que dispone que el Estado sucesor transmitirá su declaración a un tercer Estado y no a un Estado o a una organización internacional que sea depositario de un tratado multilateral, y en segundo lugar, las declaraciones unilaterales no transmitidas a un tercer Estado a causa de su carácter general, como las que se efectúan al alcanzar la independencia.

9. El orador manifiesta que, al igual que al Sr. Ushakov, le ha sorprendido la contradicción que parece existir en el apartado b del párrafo 2, pero sus dudas se han disipado en parte con las explicaciones del Relator Especial.

10. Hay que señalar que los tratados no siempre se aplican automáticamente a todos los territorios dependientes. Algunos de ellos contienen cláusulas coloniales que no resuelven todos los problemas; algunos son objeto de sucesivas modificaciones por medio de protocolos que tienen en cuenta o no las cláusulas coloniales. De ahí que a menudo resulte difícil saber si un tratado se aplica efectivamente a un territorio determinado, de modo que se han confeccionado listas de tratados respecto de los cuales sería conveniente hacer una declaración unilateral. La declaración formulada unilateralmente por un Estado sucesor expresa su consentimiento en obligarse por el instrumento de que se trate, pero también prefigura la novación del acuerdo que, jurídicamente hablando, es ligeramente diferente del anterior.

11. El orador es partidario de que se mantenga la orientación general adoptada por el Relator Especial y aprueba provisionalmente el artículo 4.

12. El PRESIDENTE dice que sería útil que el Relator Especial aclarase el problema que acaba de plantear el Sr. Bedjaoui en relación con la aplicación del artículo 4 a los tratados multilaterales.

13. Sir Humphrey WALDOCK (Relator Especial) dice que la aplicación del artículo 4 a los tratados multila-

¹ Véase el texto en la sesión anterior, párr. 64.

terales plantea la cuestión de determinar si el artículo debe abarcar más cabalmente las declaraciones unilaterales que no tienen carácter provisional. En su redacción actual, el artículo comprende principalmente los casos en que el Estado sucesor se ofrece a seguir aplicando provisionalmente un tratado multilateral en régimen de reciprocidad. Si bien en tales casos la declaración unilateral se notifica oficialmente al Secretario General, no constituye en realidad más que una oferta de seguir aplicando ciertos tratados como solución transitoria.

14. En realidad, los Estados de reciente independencia han reconocido al parecer que no les sería posible participar en un tratado multilateral, como tal, con carácter provisional. Los tratados multilaterales normalmente sólo prevén la participación de carácter definitivo, por lo que una participación provisional requeriría el consentimiento de cada parte en el tratado. En todo caso, las declaraciones unilaterales de nuevos Estados que se encuentran en la práctica no reivindican ni ofrecen la participación provisional en tratados multilaterales como tales. Tales declaraciones ofrecen simplemente aplicar provisionalmente los tratados multilaterales en régimen de reciprocidad con respecto a cada una de las partes que se muestre dispuesta a ello. Aun cuando una declaración unilateral se formulase de tal manera que expresara la voluntad del Estado de que se le considere parte en los tratados multilaterales de su predecesor, es dudoso que debiera considerarse la declaración como una notificación de sucesión en todos esos tratados. Como en el caso de un acuerdo de transmisión, el depositario exigiría probablemente una manifestación explícita de la voluntad del Estado con respecto al tratado particular de que se tratase.

15. El Sr. YASSEEN aprueba la idea en que se inspira el artículo 4, que tiende a poner de relieve el papel preponderante de la voluntad del Estado sucesor en lo que se refiere a su futuro régimen de tratados.

16. Los acuerdos de transmisión no son siempre indispensables, puesto que el Estado sucesor puede manifestar por sí mismo sus intenciones sin el concurso del Estado predecesor. Tales acuerdos son útiles en las materias distintas de los tratados, en las que hay una relación bilateral, pero en materia de tratados, en que intervienen otros Estados, el método de la declaración unilateral es más apropiado. Un acuerdo de transmisión podría hacer depender el futuro del Estado sucesor de la voluntad del Estado predecesor, mientras que la declaración unilateral es un acto del Estado sucesor solamente.

17. El carácter provisional de la declaración unilateral también aumenta su importancia. Hay que pensar primero en asegurar la continuidad de la vida internacional, pero a beneficio de inventario por parte del Estado sucesor. El plazo de reflexión que proporciona la declaración unilateral permite al Estado sucesor, en primer lugar, llegar a ser verdaderamente independiente y, en segundo lugar, determinar qué tratados desea mantener en vigor o rechazar. De este modo, el nuevo Estado sigue siendo dueño de la situación.

18. El orador no tiene el propósito de detenerse en la cuestión muy delicada de si el instrumento reconducido es el antiguo tratado o un nuevo instrumento ligeramente

diferente. La distinción depende de la voluntad de las partes.

19. Los tratados multilaterales son muy diferentes de los tratados bilaterales, en cuanto afectan a la comunidad internacional y tienen como finalidad el interés internacional general. El orador es partidario de facilitar la participación en los tratados multilaterales y, por consiguiente, opina que los problemas de sucesión relativos a ese tipo de instrumentos deberían ser tratados en otro artículo.

20. Sin perjuicio de que se introduzcan modificaciones de forma, el Sr. Yasseen aprueba el artículo 4.

21. El Sr. QUENTIN-BAXTER dice que el artículo 4 parece contener dos ideas diferentes: la de asegurar que una declaración unilateral no perturbe la aplicación normal de las normas enunciadas en el proyecto de artículos y la de velar por la aplicación provisional de los tratados. El orador se inclina a compartir la opinión de quienes consideran que el artículo debe versar exclusivamente sobre la aplicación provisional de los tratados.

22. Conviene con el Sr. Yasseen en que la finalidad y el valor del artículo 4 consisten en subrayar el papel de la intención del Estado sucesor. Sin embargo, estima al mismo tiempo que la declaración unilateral, al igual que el acuerdo de transmisión, tiene su aspecto negativo, puesto que se trata en sus orígenes de un expediente harto somero utilizado por un nuevo Estado que no desea perder ninguna de las posibles ventajas a que pueda tener derecho en virtud de antiguos tratados, ni disminuir en modo alguno su soberanía. La aplicación provisional de los tratados es fundamentalmente un báculo destinado a ayudar a los nuevos Estados que se enfrentan con ese dilema. La Comisión tendrá que decidir si ese artificio debe mejorarse o si se puede prescindir de él completamente.

23. Uno de los problemas que se plantean es el de conciliar los conceptos de novación y transmisibilidad. Se trata de un problema difícil de explicar a los gobernantes de nuevos Estados que no tengan una formación jurídica, los cuales probablemente han de hacer frente a múltiples problemas de una índole más práctica, y que podría evitarse mediante la simple regla de que los tratados del Estado predecesor son anulables a iniciativa del Estado sucesor.

24. Otro problema que se plantea al depender de un procedimiento de aplicación provisional es el de su total falta de seguridad. Puede darse por sentado que, en general, el Estado predecesor hará todo lo posible por informar al Estado sucesor acerca de los tratados que a la sazón están en vigor, pero no hay ninguna garantía de que la lista sea completa, y el nuevo Estado tendrá que decidir, en un clima artificial de urgencia, qué tratados adoptar y cuáles rechazar.

25. Cuando Samoa Occidental obtuvo su independencia de Nueva Zelandia se celebró un acuerdo de transmisión como estaba en boga en aquella época. El objeto del acuerdo, sin embargo, no era obligar a las partes sino más bien poner en conocimiento de Samoa Occidental los tratados respecto de los cuales podía reivindicar la sucesión. El Gobierno de Samoa Occidental seleccionó sin apresuramiento los tratados que deseaba mantener

en vigor y no se produjo ningún caso en que otro Estado impugnara sus deseos.

26. El orador conviene con el Relator Especial en que el Secretario General no recibe declaraciones unilaterales en su calidad de depositario, sino simplemente como intermediario para difundir información. Estima que no hay motivo para que esa práctica no continúe puesto que, como ha señalado el Sr. Yasseen, hay muchos casos en que un nuevo Estado deseará comunicar al mundo que considera que un antiguo tratado sigue provisionalmente en vigor, aunque no haya decidido todavía si va a aceptarlo con carácter permanente. En cambio, no cree que el tercer Estado deba estar obligado a contestar a la notificación dentro de un plazo determinado.

27. En resumen, si bien reconoce que los nuevos Estados deben tener la posibilidad de manifestar sus intenciones si así lo desean, estima que el artículo 4, si se aplica estrictamente en su forma actual, puede suscitar graves dificultades de carácter doctrinal y práctico.

28. El Sr. TAMMES dice que, mientras el artículo 3 está destinado sobre todo a proteger los intereses de terceros Estados, el artículo 4 hace más hincapié en los de los nuevos Estados y en el interés general de la comunidad internacional por la continuidad de las normas convencionales. En consecuencia, los dos artículos son complementarios y contribuyen a restablecer el equilibrio de las disposiciones generales del proyecto.

29. Apoya sin reservas el espíritu abierto y progresivo con que se ha redactado el artículo 4 y espera que conserve el carácter general que justifica el lugar que ocupa en la parte I. Debe recordarse que se han dado casos de formación de nuevos Estados al margen del proceso de descolonización, como lo prueba la fusión de dos nuevos Estados en la República Unida de Tanzania.

30. También está de acuerdo con el enfoque adoptado por el Relator Especial en el párrafo 2, que es una adaptación del artículo 25 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados².

31. Como el Sr. Quentin-Baxter ha señalado, la práctica reciente demuestra que los nuevos Estados necesitan un período razonable de reflexión antes de decidirse definitivamente a reconocer un tratado existente. El plazo previsto en el apartado c del párrafo 2 se justifica por las razones que el Relator Especial expone en el párrafo 23 de su comentario³.

32. El Relator Especial ha invitado a la Comisión a expresar sus puntos de vista sobre el contenido del apartado a del párrafo 2, que dice así: «El tratado entre en vigor automáticamente entre los Estados interesados en virtud del derecho internacional general, independientemente de la declaración.» El orador piensa que cuanto más avance la Comisión en la labor de codificación del derecho internacional en forma de tratados, menos le quedará que hacer en la esfera del derecho

internacional general independientemente de los tratados. El pasaje siguiente del fallo de la Corte Internacional de Justicia en los asuntos de la *Plataforma Continental del Mar del Norte* ilustra así este punto:

En principio, cuando varios Estados, incluidos aquel cuya conducta se invoca y los que la invocan, han elaborado una convención en la que se prevé específicamente un procedimiento determinado para manifestar la intención de quedar obligado por el régimen convencional, es decir, mediante el cumplimiento de ciertas formalidades prescritas (ratificación, adhesión), no ha de presumirse a la ligera que un Estado que no ha cumplido estas formalidades, pese a estar en todo momento en condiciones de hacerlo y facultado para ello, haya sin embargo quedado obligado de otra manera⁴.

33. Lo que en definitiva sería automáticamente obligatorio en un mundo ideal serían ciertas reglas generales de lógica y ciertas normas morales, pero es imposible separar estas normas de las normas prácticas, administrativas y de organización contenidas en convenciones y que, por su índole, no pueden entrar en vigor automáticamente. El propio Relator Especial ha citado con referencia al apartado b del párrafo 2 el ejemplo de la Convención europea de salvaguardia de los derechos del hombre.

34. El Sr. HAMBRO se declara de acuerdo con el Sr. Yasseen en cuanto a las ideas generales que inspiran el artículo 4. Esas ideas han sido expuestas de un modo claro y constructivo por el Relator Especial, y si la Comisión se propone codificar las normas de la sucesión de Estados en materia de tratados, no cabe duda que sería un error hacer caso omiso de la práctica generalizada de las declaraciones unilaterales.

35. En cuanto a la cuestión de si el artículo 4 sólo se refiere a los casos de descolonización o si abarca todas las clases de sucesión, para él es evidente que esta última interpretación es la correcta, y sería un error concentrarse de un modo demasiado exclusivo en la descolonización. En realidad, la descolonización casi ha pasado a la historia y en el futuro habrá indudablemente muchos otros modos de constitución de nuevos Estados.

36. El Sr. Quentin-Baxter ha expuesto la dificultad de explicar la concepción de la sucesión en que se basa el artículo 4; el orador, por su parte, cree que no incumbe a la Comisión explicar todas las sutilezas que pueden surgir, sino elaborar un proyecto que sea lo bastante sencillo para que lo comprendan quienes hayan de aplicarlo. Existe siempre el peligro de que el derecho internacional pueda llegar a ser demasiado esotérico, pero es un peligro que, como le complace observar, el Relator Especial ha conseguido muy bien evitar.

37. El Sr. USHAKOV, refiriéndose a la cuestión de los tratados multilaterales, dice que, a su juicio, el artículo 4 sólo se refiere a casos de sucesión en tratados bilaterales. La sucesión en tratados multilaterales universales o generales se decide por notificación, que es la materia de otro artículo.

38. Además, el artículo es aplicable únicamente a los Estados que antes eran dependientes. Se basa en el principio de la «tabla rasa», que no se aplica ni en los casos de fusión ni en los casos de separación.

39. El Sr. AGO dice que la redacción actual del artículo 4 daría a entender que dicho artículo no abarca

² Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de la Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 317.

³ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1969*, vol. II, págs. 68 y 69.

⁴ *C.I.J. Recueil 1969*, pág. 25.

todos los casos de sucesión de Estados y que habrá que modificarla si se quiere darle un alcance general.

40. Los problemas de fondo que plantea el artículo 4 son más delicados. La norma que propone puede aplicarse perfectamente a la situación de los nuevos Estados, ya sean territorios dependientes, ya antiguas partes del territorio de un Estado determinado, pero es dudoso que abarque los casos de fusión. En el caso de un nuevo Estado nacido de una descolonización, una separación o un desmembramiento, se trata simplemente de determinar si un tratado existente se aplica o no al nuevo Estado. Pero en caso de fusión, ¿se plantea el problema solamente en relación con el Estado respecto del cual el tratado estaba en vigor y que ha fusionado con otros, o en relación con la totalidad del territorio del Estado creado mediante la fusión? Es una cuestión compleja sobre la cual la Comisión habrá de reflexionar. El problema se plantea también bajo otra forma en casos de cesión o traspaso de territorio y probablemente habrá que prever disposiciones especiales para cada uno de esos casos.

41. Por lo que respecta a los tratados multilaterales restringidos —en cuanto a los tratados multilaterales generales habrá que prever disposiciones especiales—, el problema no es muy diferente del que suscitan los tratados bilaterales. Es principalmente en su caso que se puede tomar en consideración una declaración unilateral por la que se manifieste el consentimiento relativo a una aplicación provisional.

42. El orador no tiene el propósito de abordar los problemas de redacción que plantea el párrafo 1. Cabe preguntarse si la cláusula introductoria del párrafo 2 corresponde a la práctica internacional vigente, es decir, si se trata de una norma *de lege lata* o *de lege ferenda*. Sea lo que fuere, esta cláusula es muy apropiada. Su finalidad es ofrecer la posibilidad de mantener provisionalmente en vigor, de conformidad con la voluntad del Estado sucesor, un tratado cuya interrupción podría ser perjudicial, presumiendo transitoriamente el consentimiento del tercer Estado. Es normal, por otra parte, que el Estado sucesor no adopte una medida de este género si tiene motivos para pensar que no obtendrá el consentimiento del tercer Estado. El espíritu de esta cláusula es conforme al principio de la estabilidad de las relaciones convencionales internacionales afirmado por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. La misma Convención de Viena contiene una disposición en virtud de la cual es posible, llegado el caso, aplicar provisionalmente un tratado antes de su ratificación⁵.

43. Es preferible conservar provisionalmente el apartado *a* del párrafo 2, sin perjuicio de suprimirlo después según cuál sea la decisión de la Comisión acerca de los tratados que tienen efectos localizados.

44. Los apartados *a* y *e* del párrafo 3 le inspiran dudas más serias. Como el párrafo 3 versa sobre la aplicación provisional de un tratado y como no se trata de un tratado verdaderamente existente sino de una especie de esperanza de nuevo tratado, es lícito preguntarse si se

puede hablar de obligación de notificar, ya que esta obligación deriva de normas relativas a los tratados en vigor. Análogamente, en lo referente al apartado *e*, un tratado puede terminar conforme a sus propias disposiciones entre Estados respecto de los cuales está efectivamente en vigor, pero cuando sólo se aplica provisionalmente y hay posibilidad de prorrogarlo, quizás sería mejor no hacer intervenir la disposición del apartado *e*.

45. El Sr. TABIBI dice que, si bien comparte muchas de las dudas expuestas por el Sr. Reuter y el Sr. Ushakov acerca de la estructura del artículo 4, es partidario, no obstante, de que se incluya un artículo de este tipo en el proyecto. Las disposiciones del artículo 4 no suscitan las mismas objeciones que las del artículo anterior. Un acuerdo de transmisión puede representar el precio de la independencia, mientras la práctica de las declaraciones unilaterales deja a todo nuevo Estado en libertad de adoptar su propia decisión sobre la conveniencia de continuar aplicando los tratados a su territorio. Además, es una práctica que desempeña un papel útil al asegurar la estabilidad y la continuidad de los tratados.

46. La práctica de las declaraciones unilaterales se ha desarrollado satisfactoriamente en relación con los tratados multilaterales. En cambio, respecto de los tratados bilaterales, hay que tener cuidado de no dar una especie de cheque en blanco ni afirmar que una declaración unilateral es siempre útil y necesaria. Una declaración unilateral puede dar al Estado sucesor la oportunidad de presentar su propia interpretación unilateral de un tratado en el que otros Estados están interesados y en el que no se propone llegar a ser parte. Hay el caso de un nuevo Estado que en el momento de lograr la independencia ha declarado que en un plazo determinado informará al Secretario General de las Naciones Unidas de los tratados de su Estado predecesor que considera válidos, dando así a entender que no considera válidos aquellos tratados que no desea continuar aplicando en su territorio.

47. Las salvaguardias previstas en el artículo 4 parecen inadecuadas, mientras que las del artículo 25 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados son claras y precisas. El Comité de Redacción debe mejorar el texto del artículo 4 a este respecto.

48. El Sr. REUTER está de acuerdo en que la regla de la «tabla rasa» es perfectamente aplicable a los casos de descolonización y a todas las formas de separación de un territorio para constituir un nuevo Estado. En cambio, duda que sea aplicable a un caso no comprendido en el artículo 4, a saber, el de una fusión de Estados. En realidad, la personalidad jurídica de un Estado no puede ser invocada como motivo para permitir a dos o tres Estados que dejen de cumplir sus obligaciones convencionales bajo pretexto de que se han unido para formar un solo Estado. Por supuesto, siempre tienen los terceros Estados la posibilidad de no reconocer una fusión y de considerar que los Estados en cuestión mantienen su existencia separada, pero esto es una idea un tanto simplista. Cuando la Comisión proceda a examinar el problema de las fusiones, que se planteará cada vez más en el futuro, habrá de revisar su posición sobre la regla de la «tabla rasa».

⁵ Artículo 25.

49. Los párrafos 1 y 2 del artículo 4 conciernen a la aplicación provisional de los tratados, mientras que el párrafo 3 ya parece prever la institución de un régimen definitivo. Hay que mantener separadas estas dos fases, de conformidad con la práctica que parece seguirse en las Naciones Unidas. Es indudable que, para los tratados multilaterales abiertos, los miembros de la Comisión habrán de estar preparados a hacer concesiones sustanciales a la regla de la « tabla rasa »; quizás sería más sencillo establecer que todos los tratados multilaterales abiertos pueden aplicarse provisionalmente de un modo automático hasta que su mantenimiento en vigor se termine por una declaración. Esta solución, que es conforme a la práctica de la OIT, resolvería el problema de la discontinuidad resultante del artículo 4. En consecuencia, convendrá modificar el artículo 4 y, de ser necesario, las disposiciones relativas a los tratados bilaterales y multilaterales.
50. El Sr. BILGE dice que aprueba la solución propuesta por el Relator Especial en el artículo 4, la cual responde a una necesidad concreta, aun cuando no está relacionada con la sucesión en el sentido estricto de la palabra.
51. En el párrafo 1, la expresión « mantenimiento en vigor » da una idea de continuación que no se ajusta a las circunstancias, toda vez que las partes interesadas han cambiado. Será preciso encontrar una expresión más adecuada, teniendo en cuenta la terminología empleada en los artículos sucesivos.
52. Aunque es acertado estipular en el apartado *c* del párrafo 2 que un tercer Estado puede oponerse a la aplicación provisional del tratado, se plantea la cuestión de si el plazo de tres meses no será demasiado breve. En su comentario, el Relator Especial explica que un período más largo podría disminuir el valor de la aplicación provisional. Por propia experiencia, el orador sabe que a menudo es necesario adoptar muchas decisiones en el plano interno, especialmente en el caso de tratados relativos a cuestiones técnicas o financieras. Un plazo demasiado corto podría inducir a los Estados a dar una respuesta negativa simplemente por falta de tiempo. También se pregunta el orador si el apartado *c* del párrafo 2 no constituye una auténtica condición, en cuyo caso debería figurar en la parte introductoria del párrafo.
53. El Sr. TSURUOKA dice que puede aceptar el artículo 4, en la inteligencia de que se refiere únicamente a los tratados bilaterales, y no a los tratados multilaterales o los tratados multilaterales restringidos, cuyo mantenimiento en vigor podría ser objeto de artículos especiales.
54. El procedimiento propuesto en el artículo 4 prevé el mantenimiento en vigor del régimen de tratados existente en interés del nuevo Estado y de la comunidad internacional. Esa es la consideración que ha movido al Relator Especial a oponer el consentimiento del tercer Estado a la declaración unilateral del Estado sucesor. Así queda atenuado el carácter unilateral de esa declaración. También merece observarse que el artículo nunca podrá tener sino un alcance práctico limitado, toda vez que trata de la aplicación provisional.
55. Con objeto de asegurar el paralelismo entre el Estado sucesor y el tercer Estado, podría limitarse el plazo durante el cual el nuevo Estado puede hacer una declaración unilateral, ya que en el apartado *c* del párrafo 2 se fija un plazo a la oposición del tercer Estado.
56. Por último, el Relator Especial y el Comité de Redacción deben indicar claramente si adoptan o no el principio de la « tabla rasa ». En caso afirmativo, no se mantendrían en vigor las reservas que acompañan a un tratado.
57. El Sr. BARTOŠ dice que, teóricamente, es partidario de la regla de la « tabla rasa ». Es evidente que en los casos de descolonización no existe continuidad entre la Potencia colonial y el Estado recién emancipado, y que éste no se encuentra automáticamente obligado por los tratados concertados con anterioridad por la Potencia colonial. Ese es también el enfoque elegido por el Relator Especial.
58. No obstante, ese enfoque plantea ciertas dificultades. Primeramente, implica una cierta desigualdad de trato entre el nuevo Estado y el tercer Estado, quedando aquél libre para aceptar los derechos y obligaciones derivados de los tratados del Estado predecesor, mientras que el tercer Estado debe esperar la declaración unilateral del nuevo Estado antes de poder adoptar una posición.
59. Además, el mantenimiento en vigor de los tratados depende a menudo no sólo de la voluntad de los Estados interesados, sino también de circunstancias políticas y económicas. Todo nuevo Estado se encuentra necesariamente obligado por relaciones contractuales preexistentes respecto de su territorio. En teoría, puede negarse a aceptar esas relaciones, pero, de hacerlo así, frecuentemente se condena al aislamiento. Es lo que ocurriría en cuestión de telecomunicaciones, por ejemplo, si un Estado renunciara a formar parte de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.
60. Análogamente, ciertas colonias africanas de la Corona Británica, al obtener la independencia, habrían perdido sus tradicionales mercados del cacao si no hubiesen optado por mantener en vigor los acuerdos concertados por el Reino Unido con otras colonias británicas o con Estados consumidores. Esos acuerdos, de carácter cuasi internacional, se convirtieron en verdaderos tratados internacionales cuando las antiguas colonias se adhirieron a ellos. Análoga situación se produjo en el caso de las colonias francesas.
61. El período de tres meses estipulado en el apartado *c* del párrafo 2 debería ampliarse a seis u ocho meses, o de lo contrario no debería haber plazo alguno. Juzgando por su experiencia, el orador cree que un plazo de tres meses sería netamente insuficiente en algunas circunstancias. En cambio, un plazo demasiado largo iría ciertamente en detrimento de la seguridad de las relaciones internacionales.
62. El apartado *b* del párrafo 2 trata del caso en que la aplicación del tratado en relación con el Estado sucesor sería incompatible con su objeto y fin. Como esa noción de incompatibilidad ha dado lugar a muchas controversias internacionales, debería esclarecerse más el significado de tal disposición.

63. El Sr. USTOR dice que la intención del Relator Especial era que las disposiciones del proyecto de artículo 4 fueran de aplicación general. Las palabras finales del párrafo 1, «se regirán por los siguientes artículos del presente proyecto», se refieren claramente a todos los artículos del proyecto que siguen y no simplemente a los de la parte II, que se refieren específicamente a los nuevos Estados.

64. Es útil que en el proyecto exista un artículo acerca de los efectos de una declaración unilateral en todos los casos de Estados sucesores, incluidos los casos de fusión. Una disposición como la que figura en el apartado *a* del párrafo 2 se aplicará, por ejemplo, al caso de fusión de dos Estados preexistentes. En la misma se hace una excepción a la aplicación provisional y, en el caso de que se trata, si los dos Estados preexistentes son partes en el mismo tratado multilateral general, producirá el efecto de que ese tratado se hará aplicable automáticamente al Estado resultante de la fusión.

65. Hay algunas cuestiones de redacción que el orador desearía plantear. En el título del artículo 4 se emplea la palabra «declaración», pero en el texto de ese artículo se emplea la palabra «transmita», mientras que en el artículo 7 (A/CN.4/224) se habla de «notificar» una sucesión. El Comité de Redacción deberá procurar unificar esas expresiones.

66. Si, como se propone, se mantiene el artículo 4 en su forma de regla general, convendrá incluir en el mismo algunas de las disposiciones que figuran actualmente en la parte II, que son de carácter general. Dos ejemplos de tales disposiciones son las del artículo 11, sobre el procedimiento para notificar la sucesión respecto de un tratado multilateral, y las del apartado *b* del artículo 7, en el que se prevé una excepción respecto de los instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales. Tales disposiciones se aplican no sólo al caso de un nuevo Estado, sino también a otros casos de sucesión. Si esas reglas de carácter general se trasladaran al proyecto de artículo 4, la parte II sólo contendría disposiciones relacionadas exclusivamente con los nuevos Estados.

67. El Sr. USHAKOV, refiriéndose a las observaciones del Sr. Ago acerca de los tratados multilaterales, dice que el artículo 4 trata únicamente de los tratados bilaterales: sólo requiere el consentimiento de un tercer Estado. Si fuera aplicable a un tratado tripartito, requeriría el consentimiento de dos terceros Estados. Sin embargo, en el caso de un tratado tripartito, podría ocurrir que diera su consentimiento solamente uno de los dos terceros Estados, lo que conduciría a la aplicación provisional de un tratado multilateral, pero que obligaría únicamente a dos partes.

68. El Relator Especial debería tomar en consideración también las dificultades que supone el establecer una distinción entre los casos de separación y los de partición de un Estado en dos nuevos Estados.

69. El Sr. ROSSIDES dice que, en conjunto, las disposiciones del artículo 4 son satisfactorias; se basan en la experiencia obtenida en los casos de los Estados que han logrado la independencia en los últimos tiempos.

70. Es evidente que las disposiciones del artículo 4 están destinadas a aplicarse exclusivamente a nuevos

Estados. La cuestión de la fusión de Estados debería ser tratada en otro lugar del proyecto.

71. No conviene insistir demasiado en la cuestión de la separación, pues así parecería que se aprueba la idea de la partición de Estados. Convino destacar esa idea durante el período en que la aplicación del principio de la libre determinación exigió el desmembramiento de grandes imperios; pero, en la actualidad, las separaciones son un fenómeno excepcional y no deben recibir demasiada atención en el proyecto. Antes al contrario, debería darse más importancia a las fusiones y uniones de Estados, que forzosamente han de tener gran importancia en el futuro.

72. En relación con el texto del artículo, el orador conviene en que el período de tres meses estipulado en el apartado *c* del párrafo 2 podría resultar demasiado corto. Debería considerarse la idea de no proponer ningún plazo; cuando un Estado sucesor haga la declaración mencionada en el párrafo 2, comenzará la aplicación provisional del tratado y ésta continuará hasta el momento en que el tercer Estado informe al Estado sucesor que se opone a la aplicación provisional o hasta que el tratado entre plenamente en vigor entre esos dos Estados.

73. El PRESIDENTE, haciendo uso de la palabra en su calidad de miembro de la Comisión, dice que es partidario de la idea enunciada en el artículo 4 en relación con los tratados multilaterales. El artículo 4 no tiene por objeto hacer que un tratado multilateral entre en vigor como tal tratado entre todas las partes interesadas.

74. Un punto que es preciso tener en cuenta es que muchos tratados multilaterales contienen disposiciones por las que se establecen determinados mecanismos; un tratado de esa clase no puede fácilmente ser aplicado de manera provisional sin hacer que entre en funcionamiento al mismo tiempo el mecanismo de que se trate. Un problema semejante podría plantearse también en relación con los tratados bilaterales, muchos de los cuales contienen disposiciones sobre el funcionamiento de un órgano de arbitraje o una comisión fluvial o de fronteras. Es evidente que tales tratados no pueden ser aplicados provisionalmente sin establecer el mecanismo previsto. De estas consideraciones se desprende que el verdadero problema no es tanto la sucesión en tratados como la sucesión respecto de los derechos y obligaciones derivados de los tratados.

75. Acerca de la cuestión de terminología, el orador considera indebidamente amplio el término inglés «*communicates*», ya que puede interpretarse que comprende, por ejemplo, un anuncio por radio. Debe buscarse una mayor precisión en la redacción.

76. El Comité de Redacción debe tratar también de esclarecer la relación existente entre las disposiciones de los apartados *b* y *c* del párrafo 2. Debe constar claramente que, si el tercer Estado no notifica su oposición al Estado autor de la notificación en el plazo de tres meses de conformidad con el apartado *c* del párrafo 2, no por eso está excluido que se oponga en virtud del apartado *b* del mismo párrafo a la aplicación del tratado en relación con el Estado sucesor por ser incompatible con el objeto y fin del tratado.

Anuario de la Comisión de Derecho Internacional
(reanudación del debate de la 1157.^a sesión)

77. El PRESIDENTE anuncia que ha recibido del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas el siguiente telegrama, de fecha 17 de mayo de 1972, en respuesta a la carta que le envió el 12 de mayo, de acuerdo con la decisión adoptada por la Comisión ⁶ :

JUNTA DE PUBLICACIONES APROBÓ HOY RECOMENDACIONES CONTENIDAS EN SU CARTA DEL 12 MAYO Y EXPRESÓ SU AGRADECIMIENTO A LA MESA AMPLIADA DE LA COMISIÓN POR HABER SUPERADO ASÍ LAS DIFICULTADES FINANCIERAS QUE PLANTEABA LA PUBLICACIÓN DEL VOLUMEN II DEL ANUARIO DE 1971 DE LA COMISIÓN.

78. De no haber observaciones, entenderá que la Comisión aprueba las recomendaciones de la Mesa ampliada.

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 13.05 horas.

⁶ Véase la 1157.^a sesión, párrs. 43 y 44.

1162.^a SESIÓN

Viernes 19 de mayo de 1972, a las 9.35 horas

Presidente : Sr. Richard D. KEARNEY

Presentes : Sr. Ago, Sr. Alcívar, Sr. Bartoš, Sr. Bilge, Sr. Castañeda, Sr. Hambro, Sr. Nagendra Singh, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Rossides, Sr. Ruda, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Thiam, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sr. Humphrey Waldock, Sr. Yasseen.

Sucesión de Estados en materia de tratados

(A/CN.4/202; A/CN.4/214 y Add.1 y 2; A/CN.4/224 y Add.1; A/CN.4/249; A/CN.4/256)

[Tema 1 a del programa]

(reanudación del debate de la sesión anterior)

ARTÍCULO 4 (Declaración unilateral de un Estado sucesor) (continuación) ¹

1. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a recapitular el debate sobre el artículo 4 (A/CN.4/214/Add.2).
2. Sir Humphrey WALDOCK (Relator Especial) dice que varios miembros han planteado la cuestión del alcance del artículo 4 y lo han hecho desde dos puntos de vista : el primero relacionado con la cuestión de si el artículo debe abarcar todos los casos de sucesión o solamente el del nuevo Estado; el segundo relacionado con la cuestión de si el artículo debe abarcar tanto los tratados multilaterales como los bilaterales.
3. En cuanto a la primera cuestión debe distinguirse entre las disposiciones del párrafo 1 y las del párrafo 2. El primero trata de las declaraciones en general y abarca algo más que la mera cuestión de la aplicación provisional del tratado; el segundo trata exclusivamente de la aplicación provisional.

¹ Véase el texto en la 1160.^a sesión, párr. 64.

4. Por lo que respecta al párrafo 1, es evidente que la práctica no se limita a los casos de los nuevos Estados. Pueden darse por lo menos dos ejemplos : la creación de la República Unida de Tanzania y la de la República Árabe Unida. En el caso de la República Árabe Unida, se hizo una declaración al Secretario General de las Naciones Unidas y a otras autoridades para informarles de las disposiciones constitucionales de la unión recién formada, así como de la continuación en vigor de los tratados que anteriormente obligaban a los Estados separados de Egipto y Siria, que habían formado la unión.

5. Cuando se hizo dicha declaración determinados Estados expresaron algunas reservas, pues consideraban que esa declaración no obligaba a terceros Estados. Claro que es posible adoptar la posición de que esas disposiciones constitucionales se limitaban a dar expresión a una norma ya existente del derecho internacional general por la que se dispone la continuidad *ipso jure* de los tratados. La situación al respecto no es completamente segura. También parece prudente incluir en el artículo 4 la reserva que figura en el apartado a del párrafo 2 como salvaguardia de la posición en virtud del derecho internacional general. La Comisión no necesita de momento adoptar una posición definida al respecto y tendrá que volver sobre ello cuando se ocupe de los problemas de la fusión de Estados y de los tratados localizados.

6. En todo caso, el orador desea dejar bien claro que la utilización en el párrafo 1 de las palabras « antes de la independencia » no tiene por objeto limitar las disposiciones de dicho párrafo al caso de territorios que antes eran dependientes. Ha utilizado las palabras sencillamente porque la práctica en la materia gira en gran medida, aunque no exclusivamente, en torno a la aparición de Estados recién independizados.

7. En cuanto a la cuestión de si las disposiciones del artículo 4 deben abarcar tanto los tratados multilaterales como los bilaterales, si bien en algunas declaraciones unilaterales se establece una distinción para otros fines entre estas dos categorías de tratados, la aplicación provisional se aplica a ambas categorías. Por ejemplo, el proyecto de artículo 16, que figura en su cuarto informe (A/CN.4/249), trata de la posibilidad de continuar la aplicación de un tratado multilateral en régimen de pura reciprocidad; en tal caso, las relaciones bilaterales se establecen en virtud de un tratado multilateral.

8. Otra cuestión relativa a la colocación de la materia tratada en el artículo 4 ha sido la planteada por el Sr. Ushakov, quien ha sugerido que se combine con las disposiciones sobre notificación. El Relator Especial no puede aceptar esa sugerencia porque toda tentativa de combinar ambas series de disposiciones llevaría a considerables dificultades de fondo. Las declaraciones de que trata el artículo 4 son declaraciones de política y no constituyen una aceptación de todos los tratados que se mencionan en la declaración. La situación es completamente distinta por lo que respecta a las notificaciones; una notificación de sucesión tiene un efecto comparable al de la ratificación y sirve para expresar el consentimiento del Estado sucesor que quedará obligado por el tratado.