



**INFORME**  
**DE LA**  
**COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL**  
**sobre la labor realizada en su 24° período de sesiones**

---

**2 de mayo — 7 de julio de 1972**

**ASAMBLEA GENERAL**

**DOCUMENTOS OFICIALES: VIGESIMO SEPTIMO PERIODO DE SESIONES**

**SUPLEMENTO No.10 (A/8710/Rev.1)**

**NACIONES UNIDAS**



**INFORME**  
**DE LA**  
**COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL**  
**sobre la labor realizada en su 24° período de sesiones**

---

**2 de mayo — 7 de julio de 1972**

**ASAMBLEA GENERAL**

**DOCUMENTOS OFICIALES: VIGESIMO SEPTIMO PERIODO DE SESIONES**

**SUPLEMENTO No.10 (A/8710/Rev.1)**



**NACIONES UNIDAS**

**Nueva York, 1973**

## NOTA

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



## ÍNDICE

	<i>Página</i>
Abreviaturas .....	v
Nota explicativa : pasajes en cursiva en las citas .....	v
<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>
I. ORGANIZACIÓN DEL PERÍODO DE SESIONES .....	1-13 1
A. Composición de la Comisión y participación en el periodo de sesiones...	2-3 1
B. Mesa .....	4 1
C. Comité de Redacción .....	5 1
D. Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional .....	6 2
E. Secretaría .....	7 2
F. Programa .....	8-9 2
G. Discurso del Secretario General .....	10-13 2
II. SUCESIÓN DE ESTADOS : SUCESIÓN EN MATERIA DE TRATADOS .....	14-53 3
A. Introducción .....	14-52 3
1. Resumen de los trabajos de la Comisión .....	14-24 3
2. Práctica de los Estados .....	25-27 5
3. El concepto de « sucesión de Estados » que ha surgido del estudio del tema .....	28-30 6
4. Relación entre la sucesión en materia de tratados y el derecho general de los tratados .....	31-34 6
5. El principio de la libre determinación y el derecho relativo a la sucesión en materia de tratados .....	35-38 7
6. Características generales del proyecto de artículos .....	39-52 8
a) Forma del proyecto .....	39-41 8
b) Ambito de aplicación del proyecto .....	42-44 8
c) Plan del proyecto .....	45-52 9
B. Resolución aprobada por la Comisión .....	53 10
C. Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados..	10
<i>Parte I.</i> Disposiciones generales.....	10
<i>Parte II.</i> Traspaso de territorio.....	31
<i>Parte III.</i> Estados de reciente independencia.....	33
Sección 1. Regla general.....	33
Sección 2. Tratados multilaterales .....	37
Sección 3. Tratados bilaterales .....	57
Sección 4. Aplicación provisional .....	65
Sección 5. Estados formados de dos o más territorios.....	68

## ÍNDICE (continuación)

Capítulo	Párrafos	Página
Parte IV. Unificación, disolución y separación de Estados .....		71
Parte V. Regímenes de frontera u otros regímenes territoriales establecidos por un tratado .....		85
Parte VI. Disposiciones diversas.....		96
 III. CUESTIÓN DE LA PROTECCIÓN Y LA INVIOLABILIDAD DE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS Y OTRAS PERSONAS CON DERECHO A PROTECCIÓN ESPECIAL DE CONFORMIDAD CON EL DERECHO INTERNACIONAL .....	54-69	97
A. Introducción .....	54-69	97
1. Resumen de los trabajos de la Comisión .....	54-64	97
2. Campo de aplicación, finalidad y estructura del proyecto de artículos..	65-69	99
B. Proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los delitos contra los agentes diplomáticos y otras personas internacionalmente protegidas..		101
 IV. SITUACIÓN DE LOS TRABAJOS SOBRE OTROS TEMAS .....	70-76	112
A. Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados..	71	112
B. Responsabilidad de los Estados .....	72-73	112
C. Cláusula de la nación más favorecida.....	74-75	113
D. Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales .....	76	113
 V. OTRAS DECISIONES Y CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN .....	77-116	114
A. El derecho sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación .....	77	114
B. Organización de los trabajos futuros .....	78-79	114
C. Colaboración con otros organismos .....	80-106	114
1. Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano .....	80-88	114
2. Comité Europeo de Cooperación Jurídica.....	89-97	115
3. Comité Jurídico Interamericano .....	98-106	116
D. Lugar y fecha del 25.º período de sesiones .....	107	117
E. Representación en el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General .....	108	117
F. Conferencia en memoria de Gilberto Amado .....	109-111	117
G. Seminario sobre Derecho Internacional.....	112-116	117

### ANEXO \*

Observaciones de los Estados Miembros sobre la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, transmitidas a la Comisión de Derecho Internacional en virtud de lo dispuesto en la sección III de la resolución 2780 (XXVI) de la Asamblea General .....	119
--	-----

\* Las observaciones contenidas en este anexo fueron distribuidas originalmente como documentos A/8710/Add.1 y A/8710/Add.2.

## 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
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
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
RAU	República Árabe Unida
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
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 1947, y de conformidad con lo dispuesto en su Estatuto, anexo a dicha resolución y reformado posteriormente, celebró su 24.º período de sesiones en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, del 2 de mayo al 7 de julio de 1972. En el presente informe se expone la labor realizada por la Comisión durante ese período de sesiones. El capítulo II del informe, que trata de la sucesión de Estados en materia de tratados, incluye una descripción del trabajo realizado por la Comisión en la materia, junto con un proyecto de 31 artículos y sus respectivos comentarios, en la forma provisionalmente aprobada por la Comisión. El capítulo III, que trata de la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, incluye una descripción del trabajo realizado por la Comisión en la materia, junto con un proyecto de 12 artículos y sus respectivos comentarios, en la forma aprobada por la Comisión. En el capítulo IV se reseña la situación de los trabajos de la Comisión en las siguientes materias: 1) Sucesión de Estados: Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados; 2) Responsabilidad de los Estados; 3) Cláusula de la nación más favorecida; 4) Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales. El capítulo V 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. Gonzalo ALCÍVAR (Ecuador);  
Sr. Milan BARTOŠ (Yugoslavia);  
Sr. Mohammed BEDJAOU (Argelia);  
Sr. Suat BILGE (Turquía);  
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. Nagendra SINGH (India);

Sr. Robert QUENTIN-BAXTER (Nueva Zelandia);

Sr. Alfred RAMANGASOAVINA (Madagascar);

Sr. Paul REUTER (Francia);

Sr. Zenon ROSSIDES (Chipre);

Sr. José María RUDA (Argentina);

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. Nikolai USHAKOV (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas);

Sr. Endre USTOR (Hungría);

Sir Humphrey WALDOCK (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte);

Sr. Mustafa KAMIL YASSEEM (Irak).

3. En el 24.º período de sesiones estuvieron presentes todos los miembros de la Comisión.

#### B. — Mesa

4. En su 1149.ª sesión, celebrada el 2 de mayo de 1972, la Comisión eligió la siguiente Mesa:

*Presidente*: Sr. Richard D. Kearney;

*Primer Vicepresidente*: Sr. Endre Ustor;

*Segundo Vicepresidente*: Sr. Alfred Ramangasoavina;

*Relator*: Sr. Gonzalo Alcívar.

#### C. — Comité de Redacción

5. En su 1158.ª sesión, celebrada el 15 de mayo de 1972, la Comisión constituyó un Comité de Redacción compuesto de la forma siguiente:

*Presidente*: Sr. Endre Ustor;

*Miembros*: Sr. Roberto Ago, Sr. Jorge Castañeda, Sr. Taslim O. Elias, Sr. Nagendra Singh, Sr. Robert Quentin-Baxter, Sr. Paul Reuter, Sr. Arnold J. P. Tammes, Sr. Nikolai Ushakov, Sir Humphrey Waldock y Sr. Mustafa Kamil Yasseen.

El Sr. Gonzalo Alcívar participó en los trabajos del Comité en su calidad de Relator de la Comisión.

**D. — Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional**

6. En su 1150.<sup>a</sup> sesión, celebrada el 3 de mayo de 1972, la Comisión constituyó un Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, integrado como sigue :

*Presidente* : Sr. Senjin Tsuruoka ;

*Miembros* : Sr. Roberto Ago, Sr. Edvard Hambro, Sr. José Sette Câmara, Sr. Doudou Thiam y Sr. Nikolai Ushakov.

También se acordó que el Presidente de la Comisión, Sr. Richard D. Kearney, asistiera a las sesiones del Grupo de Trabajo cuando se juzgara necesario.

**E. — Secretaría**

7. El Sr. Constantin A. Stavropoulos, Asesor Jurídico, asistió a las sesiones 1177.<sup>a</sup> a 1179.<sup>a</sup>, celebradas del 12 al 14 de junio de 1972, 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 actuó como Secretario Adjunto de la Comisión, y el Sr. Santiago Torres Bernárdez como Secretario Ayudante Superior. La Srta. Jacqueline Dauchy y el Sr. Eduardo Valencia Ospina actuaron como Secretarios Ayudantes.

**F. — Programa**

8. La Comisión aprobó para su 24.<sup>o</sup> período de sesiones un programa con los siguientes temas :

1. Sucesión de Estados :

a) Sucesión en materia de tratados ;

b) Sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados.

2. Responsabilidad de los Estados.

3. Cláusula de la nación más favorecida.

4. Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.

5. Cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional [párrafo 2 de la sección III de la resolución 2780 (XXVI) de la Asamblea General].

6. a) Examen del programa de trabajo a largo plazo de la Comisión : « Examen de conjunto del derecho internacional » preparado por el Secretario General (A/CN.4/245) <sup>1</sup> ;

b) Prioridad que debe concederse al tema del derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación [párrafo 5 de la sección I de la resolución 2780 (XXVI) de la Asamblea General].

7. Organización de los trabajos futuros.

8. Colaboración con otros organismos.

9. Lugar y fecha de celebración del 25.<sup>o</sup> período de sesiones.

10. Otros asuntos.

9. Durante el 24.<sup>o</sup> período de sesiones, la Comisión celebró 51 sesiones públicas (de la 1149.<sup>a</sup> a la 1199.<sup>a</sup> sesiones). Además, el Comité de Redacción celebró 10 sesiones, y el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional celebró asimismo 10 sesiones. La Comisión se concentró en los temas 1 (Sucesión de Estados : a) Sucesión en materia de tratados) y 5 del programa (Cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional) y, en relación con cada uno de estos temas, adoptó una serie completa de proyectos de artículos. En vista de las grandes dificultades que supuso completar los dos proyectos de articulado durante las diez semanas de su período de sesiones, la Comisión no pudo examinar los otros temas de su programa. Sin embargo, teniendo en cuenta que en ese período de sesiones los relatores especiales presentaron nuevos informes sobre algunos de esos temas, la Comisión decidió incluir en el capítulo IV del presente informe una relación de la marcha de los trabajos sobre los mismos como consecuencia de la presentación de dichos informes.

**G. — Discurso del Secretario General**

10. El Secretario General de las Naciones Unidas hizo uso de la palabra ante la Comisión en la 1194.<sup>a</sup> sesión, celebrada el 4 de julio de 1972.

11. El Presidente de la Comisión rindió homenaje al Secretario General que, desde la toma de posesión de su cargo, había venido luchando activamente para resolver difíciles problemas sobre la base del respeto de los principios jurídicos. El Secretario General no sólo era un jurista experimentado, que como Presidente de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos había contribuido al desarrollo del derecho relativo al espacio ultraterrestre, sino que además procedía de un país que había producido varios jurisconsultos eminentes y que estaba estrechamente vinculado al progreso del derecho internacional, como lo mostraban los títulos mismos de varias importantes convenciones de codificación aprobadas con los auspicios de las Naciones Unidas.

12. El Secretario General subrayó la importancia del derecho internacional y su función en la vida moderna. Señaló que, si no se respetaban estrictamente las normas del derecho internacional y los principios básicos incorporados en la Carta de las Naciones Unidas, sería

<sup>1</sup> Aparecerá en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. II (segunda parte).

imposible mantener la paz y promover el bienestar general de las naciones. A la larga, no había más posibilidad que aplicar una política de coexistencia pacífica dentro del marco del derecho internacional, y las diferencias de ideologías o sistemas sociales no debían constituir un obstáculo para mantener relaciones internacionales normales basadas en principios tales como los solemnemente proclamados por la Asamblea General 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 [resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, anexo]. Tras poner de relieve la importancia y la calidad de la labor realizada por la Comisión, el Secretario General señaló que, de resultados de los acontecimientos políticos, económicos y sociales y de la revolución científica y tecnológica, se había impuesto una pesada carga a todos los medios ideados por el hombre para lograr y mantener el orden internacional, y particularmente al derecho internacional. A este respecto, el Secretario General expresó la espe-

ranza de que la Comisión, al revisar su programa a largo plazo, aprovechara la oportunidad para acrecentar el papel que desempeñaba el derecho internacional en el sistema de las Naciones Unidas. Era importante que la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional se llevaran adelante en el futuro con mayor energía aún que en el pasado. Para terminar, el Secretario General insistió en la importancia práctica y doctrinal de las materias examinadas en el 24.º período de sesiones de la Comisión, y dijo que confiaba en que ésta, en su informe a la Asamblea General, respondiese de nuevo a las grandes esperanzas puestas en su labor.

13. Por su parte, el Presidente señaló la necesidad de que la Comisión avanzara más rápidamente en su importante tarea. Subrayó que la Comisión tenía tantos temas en su programa que le era imposible estudiarlos todos ellos con sus actuales recursos y con los métodos corrientemente empleados. Hizo por ello votos por que, si la Comisión hacía propuestas al respecto, el Secretario General las atendiera favorablemente.

## Capítulo II

### SUCESIÓN DE ESTADOS : SUCESIÓN EN MATERIA DE TRATADOS

#### A. — Introducción

##### I. RESUMEN DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN

14. En su 19.º período de sesiones, celebrado en 1967, la Comisión de Derecho Internacional tomó nuevas disposiciones en relación con la materia de la « Sucesión de Estados y de gobiernos »<sup>2</sup>. Decidió distribuirla entre más de un relator especial, a base de su división en tres temas principales según el plan general propuesto en un informe que la Subcomisión para la sucesión de Estados y de gobiernos había preparado en 1963<sup>3</sup> y que había sido aceptado por la Comisión el mismo año, a saber : a) la sucesión en materia de tratados, b) la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados<sup>4</sup> y c) la sucesión y la calidad de miembro de organizaciones internacionales.

<sup>2</sup> Para una información detallada de los antecedentes históricos de toda esta materia, véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/7209/Rev.1)*, págs. 23 y ss., párrs. 29 a 42 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, págs. 208 y ss., documento A/7209/Rev.1, párrs. 29 a 42) e *ibid.*, vigésimo cuarto período de sesiones, *Suplemento No. 10 (A/7610/Rev.1)*, pág. 19, párrs. 20 a 34 (*ibid.*, 1969, vol. II, págs. 233 y ss., documento A/7610/Rev.1, párrs. 20 a 34).

<sup>3</sup> *Ibid.*, decimoctavo período de sesiones, *Suplemento No. 9 (A/5509)*, pág. 45, anexo II (*ibid.*, 1963, vol. II, pág. 302, documento A/5509, anexo II).

<sup>4</sup> El enunciado era originalmente « La sucesión en lo que respecta a los derechos y obligaciones derivados de fuentes distintas de los tratados ». Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/7209/Rev.1)*, pág. 27, párr. 46 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, pág. 211, documento A/7209, párr. 46).

15. También en 1967, la Comisión designó a Sir Humphrey Waldock Relator Especial del tema de la sucesión en materia de tratados y al Sr. Mohammed Bedjaoui Relator Especial de la sucesión en materias distintas de los tratados. La Comisión decidió dejar de lado, por el momento, el tercer tema, es decir, « La sucesión y la calidad de miembro de organizaciones internacionales »<sup>5</sup>.

16. Las mencionadas decisiones de la Comisión recibieron apoyo general en la Sexta Comisión de la Asamblea General en el vigésimo segundo período de sesiones. La Asamblea, en su resolución 2272 (XXII), de 1.º de diciembre de 1967, reiterando lo dicho en su anterior resolución 2167 (XXI), recomendó que la Comisión continuara 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 ha hecho la misma recomendación en sus resoluciones 2400 (XXIII), de 11 de diciembre de 1968, y 2501 (XXIV) de 12 de noviembre de 1969.

17. Sir Humphrey Waldock, Relator Especial del tema de la sucesión en materia de tratados, ha presentado de 1968 a 1972 cinco informes sobre la materia. El primer informe<sup>6</sup>, de carácter preliminar, fue considerado por la Comisión en su 20.º período de sesiones en 1968. Tras examinar el informe, la Comisión llegó

<sup>5</sup> *Ibid.*, vigésimo segundo período de sesiones, *Suplemento No. 9 (A/6709/Rev.1)*, pág. 25, párrs. 38 a 41 (*ibid.*, 1967, vol. II, pág. 383, documento A/6709/Rev.1, párrs. 38 a 41).

<sup>6</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, pág. 84, documento A/CN.4/202.

a la conclusión de que no tenía que adoptar ninguna decisión formal<sup>7</sup>. 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 podían considerarse que seguían siendo aplicables después de un cambio en la soberanía sobre ese territorio; tomó nota asimismo de la propuesta del Relator Especial de actuar sobre la base de que el tema sólo se refería esencialmente a la cuestión de la sucesión en el tratado como tal<sup>8</sup>. En el informe de la Comisión sobre la labor realizada en dicho período de sesiones figuraba una reseña de las opiniones expuestas<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>, en la medida en que tuvieran relación con la sucesión en materia de tratados.

18. En su 22.º período de sesiones, la Comisión examinó simultáneamente y a título preliminar los artículos del proyecto contenidos en los informes segundo<sup>11</sup> y tercero<sup>12</sup> 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 de los tratados multilaterales, y una nota sobre la cuestión de la fijación de un plazo para el ejercicio del derecho a notificar la sucesión.

19. En vista del carácter del debate, la Comisión se limitó a apoyar la concepción general con que el Relator Especial había abordado la materia y no adoptó ninguna decisión formal en cuanto a la esencia de los artículos del proyecto considerados. Con todo, 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<sup>13</sup>. En su resolución

<sup>7</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/7209/Rev.1)*, pág. 31, párrs. 80 y 81 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, pág. 216, documento A/7209/Rev.1, párrs. 80 y 81).

<sup>8</sup> *Ibid.*, párr. 82 (*ibid.*, párr. 82).

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 32, párrs. 83 a 91 (*ibid.*, párrs. 83 a 91).

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 26, párrs. 45 a 79 (*ibid.*, pág. 211, párrs. 45 a 79).

<sup>11</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1969*, vol. II, pág. 45, documento A/CN.4/214 y Add.1 y 2.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 1970, pág. 27, documento A/CN.4/224 y Add.1.

<sup>13</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8010/Rev.1)*, pág. 33, párrs. 37 a 63 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970*, vol. II, pág. 325, documento A/8010/Rev.1, párrs. 37 a 63).

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.

20. En el 23.º período de sesiones de la Comisión, celebrado en 1971, el Relator Especial presentó su cuarto informe<sup>14</sup> que contenía una disposición adicionales 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<sup>15</sup>.

21. En el corriente período de sesiones, el Relator Especial ha presentado su quinto informe (A/CN.4/256 y Add.1 a 4)<sup>16</sup> destinado a completar 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 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.

22. La Comisión consideró los informes segundo, tercero, cuarto y quinto del Relator Especial en sus sesiones 1154.<sup>a</sup> a 1181.<sup>a</sup>, 1187.<sup>a</sup>, 1190.<sup>a</sup> y 1192.<sup>a</sup> a 1195.<sup>a</sup>, y transmitió los artículos del proyecto contenidos en los mismos al Comité de Redacción. En sus sesiones 1167.<sup>a</sup>, 1177.<sup>a</sup>, 1181.<sup>a</sup>, 1187.<sup>a</sup>, 1196.<sup>a</sup> y 1197.<sup>a</sup>, 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.<sup>a</sup> sesión, la Comisión aprobó un anteproyecto sobre sucesión de Estados en materia de tratados, tal como había recomendado la Asamblea General en la resolución 2780 (XXVI), de 3 de diciembre de 1971. El texto del proyecto de artículos y los comentarios respectivos aprobados por la Comisión se reproducen más adelante en la sección C.

<sup>14</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/249.

<sup>15</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8410/Rev.1)*, pág. 68, párrs. 62 a 70 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. II [primera parte], documento A/8410/Rev.1, párrs. 62 a 70).

<sup>16</sup> Aparecerá en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1972*, vol. II.



23. 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.

24. 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 »<sup>17</sup>; *b)* un memorando sobre « La sucesión de Estados y los tratados multilaterales generales de los que es depositario el Secretario General »<sup>18</sup>; *c)* un estudio titulado « Resumen de las decisiones de los tribunales internacionales relativas a la sucesión de Estados »<sup>19</sup> y un suplemento del mismo<sup>20</sup>; *d)* un estudio titulado « Repertorio de decisiones de tribunales nacionales relacionados con la sucesión de Estados y de gobiernos »<sup>21</sup>; *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 No. I), « La Corte Permanente de Arbitraje y las Convenciones de La Haya de 1889 y 1907 » (estudio No. II), « Los Convenios Humanitarios de Ginebra y la Cruz Roja Internacional » (estudio No. III), « Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial: Convenio de París de 1883 y sus actas de revisión y acuerdos especiales » (estudio No. IV), « El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y sus instrumentos subsidiarios » (estudio No. V)<sup>22</sup>, « 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 No. VI)<sup>23</sup>, « 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 No. VII)<sup>24</sup>; *f)* tres estudios en la serie « Sucesión de Estados en materia de tratados bilaterales », titulados respectivamente « Tratados de extradición » (estudio No. I)<sup>25</sup>, « Acuerdos de transporte aéreo » (estudio No. II) y « Acuerdos comerciales » (estudio No. III)<sup>26</sup>; y *g)* un volumen de la colección legislativa (Legislative

<sup>17</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, pág. 117, documento A/CN.4/149 y Add.1.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pág. 123, documento A/CN.4/150.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pág. 152, documento A/CN.4/151.

<sup>20</sup> *Ibid.*, 1970, vol. II, pág. 183, documento A/CN.4/232.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 1963, vol. II, pág. 111, documento A/CN.4/157.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 1968, vol. II, pág. 1, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 1969, vol. II, pág. 23, documento A/CN.4/210.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 1970, vol. II, pág. 66, documento A/CN.4/225.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pág. 110, documento A/CN.4/229.

<sup>26</sup> Aparecerán en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II (segunda parte), documento A/CN.4/243 y A/CN.4/243/Add.1.

Series) de las Naciones Unidas, titulado *Materials on succession of States*<sup>27</sup> que contiene información proporcionada o citada por gobiernos de Estados Miembros en respuesta a una petición hecha por el Secretario General. En el corriente período de sesiones de la Comisión se ha distribuido un suplemento de ese volumen con la signatura A/CN.4/263.

## 2. PRÁCTICA DE LOS ESTADOS

25. La Asamblea General, en sus resoluciones 1765 (XVII) y 1902 (XVIII), de 20 de noviembre de 1962 y 18 de noviembre de 1963, respectivamente, 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 durante los 25 últimos años, y huelga justificar o explicar en el actual momento histórico la especial atención de que es objeto en las recomendaciones de la Asamblea General. La Comisión ha tenido por ello 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. Al surgir un Estado recién independizado, los problemas de sucesión planteados en materia de *tratados* son siempre problemas que, por su propia naturaleza, entrañan relaciones consensuales con otros Estados existentes y, en el caso de algunos tratados multilaterales, con un número muy grande de otros Estados. En la actualidad, además, al surgir un nuevo Estado, los problemas de la sucesión afectarán a un número igual de nuevos Estados de reciente independencia como de Estados antiguos.

26. 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 disolución 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

<sup>27</sup> Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta : E/F.68.V.5.

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.

27. Además, la Comisión ha tenido presente que han entrado en juego nuevos factores que afectan el 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 ponen de patente la práctica de Estados que conducen sus relaciones bajo el régimen de 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

28. 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 los tratadistas 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 ingresado en el ámbito de su soberanía, sin entrar a considerar si se trata verdaderamente de una sucesión *ipso jure* o sólo de un convenio 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, una asimilación de la posición de los Estados a la de los individuos como personas jurídicas significa dejar de tener en cuenta diferencias fundamentales y puede conducir a conclusiones injustificables derivadas del derecho interno.

29. La concepción 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 anterior-

idad a la sucesión de Estados, establece un nexo jurídico entre el territorio y el tratado, y tal nexo lleva consigo ciertas incidencias jurídicas.

30. 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 fines 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 determinar según las disposiciones expresas de los mismos artículos.

### 4. RELACIÓN ENTRE LA SUCESIÓN EN MATERIA DE TRATADOS Y EL DERECHO GENERAL DE LOS TRATADOS

31. 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 dificulta explicar esta práctica en función de cualquier principio fundamental de « sucesión » que ofrezca soluciones concretas para cada situación. Tampoco hace más fácil la cuestión el hecho de que en las obras de los juristas figuren varias teorías de sucesión diferentes. Si hubiera de adoptarse cualquier teoría determinada, es casi seguro que no se conseguiría que la misma abarcara la práctica actual de los Estados, organizaciones y depositarios, sin deformar la práctica o la teoría. Con todo, si se aborda la cuestión de la sucesión en materia de tratados desde el punto de vista del derecho de los tratados, se pueden discernir en la práctica algunas normas generales.

32. 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. 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)<sup>28</sup>, la Comisión se sintió obligada a utilizar las disposiciones de dicha Convención como marco fundamental del derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados.

<sup>28</sup> Para el texto de la Convención, véase *Documentos Oficiales de : Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta : S.70.V.5), pág. 311.

33. En realidad, la cuestión del régimen que había de atribuirse a 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 figura actualmente incorporada en el artículo 73 de la Convención de Viena en relación con el derecho general de los tratados.

34. En consecuencia, el proyecto de artículos que se presenta actualmente presupone la existencia de las disposiciones, el texto y la terminología de la Convención sobre el derecho de los tratados. 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 fraseología utilizada en las disposiciones correspondientes de la Convención de Viena. En un caso, el artículo 15 (reservas) se hace remisión expresa a los artículos correspondientes de la Convención de Viena; en otros casos, como en el artículo 17 (notificación de sucesión), se reproducen algunas disposiciones de la Convención de Viena con los cambios necesarios para amoldarlas al contexto del presente tema.

#### 5. EL PRINCIPIO DE LA LIBRE DETERMINACIÓN Y EL DERECHO RELATIVO A LA SUCESIÓN EN MATERIA DE TRATADOS

35. 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 no se ha sentido capaz de apoyar la tesis expuesta por algunos juristas<sup>20</sup> en el sentido de que el derecho moderno presume, o debe presumir, que un « Estado recientemente independizado » consiente en obligarse por cualesquiera tratados que estuviesen previamente en vigor con carácter 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 recién independizados han aceptado la continuación de tratados de los Estados predecesores. Sin embargo, la presunción atañe a una cuestión fundamental de principio que afecta al enfoque general de la

formulación del derecho relativo a la sucesión de un Estado de independencia reciente.

36. La Comisión, tras un estudio de la práctica de los Estados, llegó a la conclusión de que una cosa era reconocer en el plano de la política la conveniencia en general de cierta continuidad en las relaciones convencionales al producirse una sucesión, y otra cosa distinta convertir esa política en presunción jurídica. La Comisión estimó que el principio tradicional de que un nuevo Estado inicia sus relaciones contractuales con una tabla rasa, si se entendía con las limitaciones necesarias y en la forma debida, se ajustaba mejor al principio de la libre determinación. Al mismo tiempo, este principio se acomodaba bien a la situación de los Estados de reciente independencia que eran antes territorios dependientes. Por consiguiente, la Comisión opinó que la consecuencia más importante del principio de la libre determinación en el derecho relativo a la sucesión en materia de tratados consistía precisamente en confirmar como norma fundamental para los casos de los Estados de reciente independencia el principio tradicional de la tabla rasa, que tenía su origen en la práctica de los tratados relativa a los casos de secesión.

37. La Comisión deseaba subrayar que la metáfora de la « tabla rasa » es tan sólo un medio cómodo y sucinto de referirse a la exención general del Estado de reciente independencia de toda obligación 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 12 y 13, la práctica moderna en materia de tratados reconoce que el Estado de reciente independencia tiene derecho, en determinadas condiciones, a declararse parte 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 independencia. En otras palabras, el hecho de que, con anterioridad a la independencia, el Estado predecesor hubiera manifestado su consentimiento en obligarse por un tratado multilateral y de que su acto de consentimiento se refiriese al territorio que actualmente se encuentra bajo la soberanía del Estado sucesor crea un nexo jurídico entre dicho territorio y el tratado en virtud del cual el Estado sucesor 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 sucesor 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 funciona 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 conven-

<sup>20</sup> 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 Predecessors].

cionales, 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 determinadas otras situaciones de carácter territorial establecidas por tratado.

38. 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 la celebración, entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, de acuerdos, denominados generalmente acuerdos de « transmisión » o sucesión, en los que se estipula la continuidad de derechos y obligaciones convencionales o, si no, 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, con independencia 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*

39. Es evidente que la forma definitiva de la codificación del derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados y su relación exacta con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados deberán ser decididas más adelante, cuando la Comisión haya terminado la segunda lectura del proyecto de artículos a la luz de los comentarios y observaciones de los gobiernos. En dicho momento, la Comisión, conforme a su Estatuto, formulará las recomendaciones que estime pertinentes sobre dichas materias.

40. Sin prejuizar tales recomendaciones, la Comisión ha dado a su estudio de la sucesión de Estados en materia de tratados la forma de un proyecto de articulado, como había recomendado la Asamblea General. El proyecto de artículos ha sido preparado de forma que pueda servir de base para la celebración de una convención, si así se 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.

41. A este respecto, la Comisión estima oportuno hacer un breve comentario sobre el elemento temporal

de toda codificación del derecho de la sucesión de Estados. De conformidad con el derecho general de los tratados, una convención no obliga a un Estado a menos que sea parte en la misma y hasta el momento en que sea parte. Además, en virtud de una norma general, ahora codificada en el artículo 28 de la Convención de Viena, sobre el derecho de los tratados, 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 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. Cabe preguntarse entonces qué utilidad tiene codificar en forma de convención el derecho de la sucesión de Estados. A juicio de la Comisión, la consideración mencionada no mengua en medida importante el valor de una convención de codificación como instrumento para consolidar la doctrina jurídica con respecto a las normas generalmente aceptadas de derecho internacional relativas a la sucesión de Estados. Tal convención tiene efectos importantes al lograr un acuerdo general en cuanto al contenido del derecho que codifica, que adquiere así el carácter de derecho consuetudinario aceptado en la materia. Un nuevo Estado, aunque no esté formalmente obligado por la convención, encontrará en sus disposiciones normas que podrán orientarle en los problemas dimanados de la sucesión de Estados.

### b) *Ambito de aplicación del proyecto*

42. 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 »<sup>30</sup>. 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.

<sup>30</sup> Documento Oficiales de la Asamblea General, decimotercero período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/5509), pág. 40, párr. 57 (Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1963, vol. II, pág. 262, documento A/5509, párr. 57).

43. La limitación del proyecto de artículos a la sucesión en materia de *tratados* es consecuencia de la decisión adoptada por la Comisión en 1967<sup>31</sup>, 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 a excluir esas tres categorías de acuerdos internacionales del ámbito de la codificación del derecho general de los tratados en 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 complementar la Convención de Viena al codificar el derecho general que rige la sucesión en materia de tratados, parece conveniente, en interés de la uniformidad de la codificación, que abarquen la misma gama de tratados que la Convención. En tercer lugar, por lo que respecta a los tratados en que son partes sujetos de derecho internacional distintos de los Estados, la Comisión observó que su estudio de la cuestión de los tratados celebrados entre organizaciones internacionales y Estados o entre dos organizaciones internacionales se encuentra todavía en sus primeras fases<sup>32</sup>.

44. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 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 »<sup>33</sup>. Evidentemente, la exclusión de cuestiones de sucesión de Estados está fuera de lugar en el proyecto que se estudia. 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, la Comisión estimó que, al igual que en el derecho general de los tratados y por las

mismas razones<sup>34</sup>, debería incluirse en el proyecto de artículos una disposición que contuviera una reserva general en relación con esa cuestión. Además, la Comisión consideró que debía formular una reserva análoga por la que se excluyera del ámbito de aplicación del proyecto toda cuestión que pudiera plantearse en relación con un tratado como consecuencia de una *ocupación militar*. Aunque la ocupación militar pueda no constituir una « sucesión de Estados » en el sentido dado a dicha expresión en el artículo 2 del proyecto, puede suscitar problemas análogos<sup>35</sup>.

### c) Plan del proyecto

45. El tema de la sucesión de Estados en materia de tratados se ha expuesto tradicionalmente en función 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 un territorio a otro Estado; el nacimiento de un nuevo Estado como resultado de la secesión de parte del territorio de un Estado; la formación de una unión de Estados; la disolución de una unión; 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*) traspasos de territorio, *b*) Estados de reciente independencia, y *c*) la unificación de Estados, la disolución de un Estado y la separación de parte de un Estado.

46. Al tratar de los varios 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 sobre el derecho de los tratados 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 utilizada en la disposición citada de la Convención de Viena.

<sup>31</sup> Véase *supra*, párrafos 14 y 15.  
<sup>32</sup> 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 y titulada « Resolución relativa al artículo 1 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* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.70.V.5)], pág. 309.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pág. 323.

<sup>34</sup> Véase la introducción al proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados aprobado por la Comisión: *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/6309/Rev.1)*, pág. 10, parte II, párrs. 29 a 31 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, vol. II*, pág. 194, documento A/6309/Rev.1, parte II, párrs. 29 a 31).  
<sup>35</sup> Véase *infra*, artículo 31 (Casos de ocupación militar, de responsabilidad de un Estado o de ruptura de hostilidades) y comentario al mismo.

47. La Comisión consideró asimismo necesario distinguir una categoría especial de tratados por su materia determinada y el efecto de sus disposiciones; 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 V del proyecto de artículos.

48. La parte VI, titulada « Disposiciones diversas » contiene un artículo común en el que se hace una salvedad de carácter general sobre cualquier 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 una ruptura de hostilidades.

49. Teniendo en cuenta los aspectos mencionados, la Comisión ha ordenado provisionalmente el proyecto de artículos en la siguiente forma :

Parte I : Disposiciones generales (artículos 1 a 9) ;

Parte II : Traspaso de territorio (artículo 10) ;

Parte III : Estados reciente independencia (artículos 11 a 25) ;

Parte IV : Unificación, disolución y separación de Estados (artículos 26 a 28) ;

Parte V : Regímenes de frontera u otros regímenes territoriales establecidos por un tratado (artículos 29 y 30) ;

Parte VI : Disposiciones diversas (artículo 31).

50. Algunas miembros de la Comisión recalcaron la importancia de examinar oportunamente la cuestión de la posible necesidad de disposiciones relativas a la solución de controversias que surjan de la interpretación y aplicación del presente proyecto de articulado. La Comisión consideró prematuro examinar tal cuestión en el presente período de sesiones.

51. La Comisión, cuando estudió el caso de los Estados de reciente independencia, examinó la cuestión de si debía establecerse un plazo para el ejercicio de la opción a notificar la sucesión respecto de un tratado multilateral. Le pareció que se podían aducir argumentos a favor y en contra de tal plazo, y que estaría en mejores condiciones para adoptar una decisión cuando hubiese recibido las observaciones de los gobiernos sobre el proyecto de artículos. En consecuencia, no creyó oportuno incluir de momento ninguna disposición al respecto en el proyecto de artículos.

52. Para terminar, la Comisión señala que los artículos que ha formulado en el presente informe sobre la sucesión de Estados en materia de tratados contienen elementos de desarrollo progresivo y de codificación del derecho.

#### B. — Resolución aprobada por la Comisión

53. La Comisión, en su 1199.<sup>a</sup> sesión, celebrada el 7 de julio de 1972, después de aprobar, a base de las propuestas del Relator Especial, el texto del proyecto

de artículos y sus respectivos comentarios, aprobó por aclamación el siguiente proyecto de resolución :

*La Comisión de Derecho Internacional,*

*Habiendo aprobado provisionalmente el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados,*

*Desea expresar al Relator Especial, Sir Humphrey Waldock, su profundo aprecio y agradecimiento. El proyecto de artículos y sus comentarios ilustran la contribución valiosísima que Sir Humphrey Waldock, con su competencia, erudición y dedicación, ha aportado al desarrollo del derecho de los tratados.*

#### C. — Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados

##### PARTE I

##### DISPOSICIONES GENERALES

##### *Artículo 1. — 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*

1) Este artículo corresponde al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados<sup>36</sup> 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<sup>37</sup>. 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 la sucesión de Estados en materia de tratados en los que son parte otros sujetos de derecho internacional, y en particular las organizaciones internacionales. Al propio tiempo, la Comisión reconoció que los principios que contienen también 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.

<sup>36</sup> Para todas las referencias a 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* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta : S.70.V.5), pág. 311.

<sup>37</sup> Véase *supra*, sección A, párr. 43.



4) En segundo lugar, el artículo 1 da efecto a la decisión de la Comisión según la cual los presentes artículos deben limitarse a la sucesión de *Estados* en materia de tratados<sup>38</sup>. Al utilizar las palabras « a los efectos de la 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 de su alcance halla 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 presente proyecto « la sustitución de un *Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio* \* ».

## Artículo 2. — 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 del 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 » el Estado 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 a las partes o, según el caso, a los Estados contratantes o al depositario, 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, 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 hace 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, 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 refiere 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 párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 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<sup>39</sup>. 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 ha surgido del estudio de la materia por la Comisión. En consecuencia, el término se emplea para referirse exclusivamente a la *sustitución* de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales en un territorio, dejando de lado toda connotación de transmisión de derechos u obligaciones al

<sup>38</sup> *Ibid.*, párr. 42.

<sup>39</sup> *Ibid.*, párr. 43.

ocurrir tal hecho. Los derechos y obligaciones que dimanarían de una « sucesión de Estados » son los que se prevén expresamente en el presente proyecto de artículos <sup>40</sup>.

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 31 del presente proyecto.

5) Los sentidos que en los apartados c, d y e del párrafo 1 se atribuyen a los términos « Estados predecesor », « Estado sucesor » y « fecha de la sucesión de Estados » son simplemente consecuencia del significado que se da en el apartado b al término « sucesión de Estados » y no parecen exigir ningún comentario.

6) La expresión « Estado de reciente independencia », definida en el apartado f del párrafo 1, significa un Estado que aparece a raíz de una sucesión de Estados en un territorio que, inmediatamente antes de la sucesión de Estados, era un territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales era responsable el Estado predecesor. Después de estudiar los varios 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 <sup>41</sup>. En consecuencia, la definición comprende todo caso de logro de independencia de un territorio que era dependiente, cualquiera que fuera su carácter. En cambio, quedan excluidos de la definición los casos de los nuevos Estados que

<sup>40</sup> *Ibid.*, párrs. 28 a 30.

<sup>41</sup> 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 de iniciarse la protección 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 de la terminación del protectorado. Pero la Comisión no creyó que en la actualidad una codificación del derecho de la sucesión de Estados tuviera que prever el caso de los « Estados protegidos ». La Comisión discutió también la cuestión de si debía incluirse en el proyecto alguna disposición especial relativa a los posibles casos que podrían presentarse en el 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.

surgen como resultado de una separación de una parte de un Estado existente, de una unificación de dos o más Estados existentes o de una disolución de un Estado existente. 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 ».

7) El apartado g del párrafo 1 define el término « notificación de sucesión ». Este término implica el acto por el que un Estado sucesor hace constar en el plano internacional su consentimiento en considerarse obligado 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. El término « notificación de sucesión » parece ser el que los Estados y los depositarios utilizan más corrientemente para designar cualquier 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 un término determinado, 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 17, pero basta en general cualquier notificación que contenga la requerida declaración de voluntad del Estado sucesor. La notificación de sucesión del Estado sucesor deberá dirigirse a las partes o, según el caso, a los Estados contratantes o al depositario.

8) La definición del término « plenos poderes » en relación con una notificación de sucesión (apartado h del párrafo 1) corresponde a la dada al mismo término en el apartado c del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Las definiciones de los términos y expresiones « ratificación », « aceptación » y « aprobación » (apartado i del 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.

9) Al redactar las normas relativas a la sucesión 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 sobre el derecho de los tratados, a saber un « Estado que no \* es parte en el tratado » (artículo 2, párrafo 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. Además, 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*.

10) Por último, el *párrafo 2* corresponde al *párrafo 2* del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 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. — 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 o 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 estuvieren 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 materia de 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 sobre el derecho de los tratados. Su propósito 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 disposiciones del 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 presente proyecto de artículos en lo que respecta a las relaciones entre Estados, pese a la limitación formal del alcance 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 sobre el derecho de los tratados en algunos aspectos. En primer lugar, se han omitido las palabras « o entre esos otros sujetos de derecho internacional » que figuran en la frase de introducción, 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 nada que ver con 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 del *apartado c* del artículo 3 de la Convención de Viena a las necesidades de redacción en el presente contexto.

### *Artículo 4. — 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 el 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 ésta.

#### *Comentario*

1) Este artículo es paralelo al artículo 5 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 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 con respecto a la calidad de miembro de organizaciones internacionales <sup>42</sup>.

2) Las organizaciones internacionales cobran múltiples formas y difieren considerablemente en su reglamentación de la calidad de miembro. En muchas organizaciones, la calidad de miembro, que no sea de miembro originario, 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, simplemente debido a que en la fecha de la sucesión su territorio estaba sujeto al tratado y dentro del ámbito de la organización. El precedente más importante en la evolución de este principio es el caso de la admisión del Pakistán en las Naciones Unidas en 1947. La Secretaría recomendó entonces al Consejo de Seguridad que el Pakistán fuera considerado como un nuevo Estado formado por separación de la India. Siguiendo esta recomendación el Consejo de Seguridad consideró que la India seguía siendo Miembro de las Naciones Unidas y recomendó que se admitiera al Pakistán como nuevo Miembro; tras un debate, la Asamblea General aprobó esta solución del caso. Posteriormente, la cuestión general se remitió a la Sexta Comisión que, entre otras cosas, comunicó:

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 <sup>43</sup>.

Los nuevos Estados se han considerado, pues, con derecho a llegar a ser miembros 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 <sup>44</sup>.

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 acep-

<sup>42</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/6709/Rev.1)*, pág. 26, párr. 41 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1967*, vol. II, pág. 383, documento A/6709/Rev.1, párr. 41).

<sup>43</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II, pág. 120, documento A/CN.4/149 y Add. 1, párrs. 15 y 16.

<sup>44</sup> *Ibid.*, págs. 143 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, Stevens, 1965, capítulo 12; empero, las clasificaciones adoptadas en ese capítulo parecen basarse en la hipótesis de que la « sucesión » es necesariamente un proceso que opera automáticamente.

tación basta para entrar en la organización, pero en que la calidad de miembro de la organización es un elemento sustancial en la aplicación del tratado. Así pues, 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 <sup>45</sup>. La situación es similar con respecto a la OCMI, y su Secretario General la explicó a Nigeria como sigue:

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 <sup>46</sup>.

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 17 del presente proyecto de artículos, sino que debe proceder de conformidad con la vía prescrita para adquirir la calidad de miembro en el tratado constitutivo, o sea el depósito de un instrumento de aceptación <sup>47</sup>.

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 <sup>48</sup> 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 <sup>49</sup>. Esta práctica parece haber contado con la aprobación de las demás partes en los instrumentos.

<sup>45</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II, págs. 143 y 144, documento A/CN.4/150, párr. 145.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pág. 137, párr. 98; también *ibid.*, págs. 143 y 144, párr. 145.

<sup>47</sup> La OACI y la UIT constituyen ejemplos de otras organizaciones en las que se aplica el mismo principio.

<sup>48</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, págs. 11 a 24, documento A/CN.4/200 y Add. 1 y 2, párrs. 20 a 98.

<sup>49</sup> *Ibid.*, págs. 54 a 69, párrs. 246 a 314.

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 9 del presente proyecto de artículos y se mencionan en el comentario a ese artículo. La sucesión con respecto a la calidad de miembro está entonces evidentemente abierta al nuevo Estado propiamente calificado; 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<sup>50</sup>. 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 »<sup>51</sup>. Por decisiones de 1955, 1957 y 1959, el Consejo Administrativo de la Corte indicó 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. Se consultó a todas las partes contratantes en las Convenciones antes de enviar la invitación, de modo que éste puede considerarse un caso de acuerdo posterior para crear un derecho de sucesión. Si no es así, el caso parece pertenecer a los mencionados *supra* en el párrafo 4 del presente comentario, donde el elemento relativo a la calidad de miembro no es suficientemente significativo para derogar 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<sup>52</sup>. 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 o adhesión en calidad de miembro. Por otra parte, parece habérselos 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 de pleno derecho al obtener su independencia<sup>53</sup>. Ambas organizaciones exigen que los nuevos Estados cumplan con los procedimientos normales de admisión aplicables a los Miembros de las Naciones Unidas o, según el caso, a otros Estados. Sin embargo, ambas organizaciones adoptaron al mismo tiempo el principio de que un antiguo miembro asociado que, después de su independencia, indica su deseo de convertirse en miembro, permanece sujeto a las obligaciones y conserva los derechos de un miembro asociado hasta que obtiene la calidad de miembro de pleno derecho.

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, no obstante que el Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales (1944) está únicamente abierto a la aceptación de los miembros de la OACI<sup>54</sup>, después de su ingreso en la Organización varios Estados recién emancipados reclamaron el derecho a considerar que seguían siendo partes en el mismo y esta pretensión no fue discutida por el depositario (los Estados Unidos de América) ni por las otras partes en el Acuerdo<sup>55</sup>. 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)<sup>56</sup>, esto no ha impedido que algunos Estados de reciente independencia, luego de adquirir la calidad de miembros, hayan notificado que se consideraban sucesores en este Acuerdo<sup>57</sup>. Además, otros diecisiete

<sup>53</sup> Véase International Law Association, *The Effect...* (op. cit.), págs. 256 a 258, 327 a 330 y 334 a 339.

<sup>54</sup> Artículo VI. Véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 84, pág. 397.

<sup>55</sup> Pakistán (1948), Ceilán (1957), Federación Malaya (1959), Madagascar (1962) y Dahomey (1963); véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E/F.68.V.5), págs. 224 a 226.

<sup>56</sup> 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 hay constancia de que se hayan extendido tales invitaciones.

<sup>57</sup> Ghana (1958), Malasia (1959), Nigeria (1961), Zaire (1962), Sierra Leona (1962), Chipre (1963), Rwanda (1964), Trinidad y Tabago (1966), Malta (1968) y Mauricio (1969); 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 1971* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.72.V.7), págs. 318 y 319.

<sup>50</sup> *Ibid.*, págs. 26 a 30, párrs. 109 a 127.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pág. 25, párr. 104.

<sup>52</sup> *Ibid.*, 1970, vol. II, pág. 66, documento A/CN.4/225.

Estados de reciente independencia han transmitido notificaciones de sucesión en la Convención de 1946 sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas<sup>58</sup> que, en virtud de su artículo final (sección 31), esta abierta únicamente a la adhesión de los Miembros de la Organización.

8) En el caso de los convenios internacionales del trabajo, que también dan por sentado que sus partes contratantes serán miembros de la OIT, dicha organización ha utilizado la calidad de miembro como un medio de adquirir la calidad de sucesor en los convenios del trabajo. A partir del caso del Pakistán en 1947, ha surgido una práctica en virtud de la cual, al ser admitido como miembro, cada Estado de reciente independencia formula una declaración en la que reconoce que continúa acatando las obligaciones contraídas respecto de su territorio por su predecesor. Esta práctica, iniciada por conducto de la secretaría de la organización, tuvo una o dos excepciones en sus primeras etapas<sup>59</sup>, pero ahora ha pasado a ser tan invariable que se ha dicho que resultaría 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. Además, 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 se considera que los convenios del trabajo pertinentes obligan al 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. Son ejemplos de esto 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 »<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> 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].

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Cinco Estados han remitido notificaciones de sucesión al Secretario General de las Naciones Unidas respecto de la Conven-

10) Hechas estas consideraciones, 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 constitutivo 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 el rango 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.

12) Por consiguiente, el principio básico aplicable a ambas categorías de tratados reguladas en el artículo es el mismo, a saber, que las normas de la sucesión

ción sobre los derechos políticos de la mujer y otros siete Estados respecto de la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada. Véase Naciones Unidas, *Multilateral treaties...*, 1971 (*op. cit.*), págs. 329, 330 y 335.

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 sobre el derecho de los tratados 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<sup>61</sup>.

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

El hecho de que un tratado no esté en vigor respecto de un Estado sucesor como resultado de la aplicación de los presentes artículos no menoscabará en nada el deber de todo Estado de cumplir cualquier obligación enunciada en el tratado a la que esté sometido en virtud del derecho internacional independientemente de ese tratado.

#### *Comentario*

El artículo 5 está basado en el artículo 43 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 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

<sup>61</sup> 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, No. de venta : S.68.V.7), pág. 162, 28.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 15.

Comisión sobre su proyecto de artículo 40 se explicaban de la siguiente manera las razones por las que se lo 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 del cumplimiento de las obligaciones enunciadas en el tratado a las que también estuviesen sujetas en virtud de cualquier otra norma de derecho internacional<sup>62</sup>.

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 al Estado sucesor 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.

#### *Artículo 6. — 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.

#### *Comentario*

1) Cuando la Comisión prepara un proyecto de artículos para codificar las normas del derecho internacional general, da por supuesto normalmente 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 sobre el derecho de los tratados, presumieron en los demás casos que las disposiciones de la Convención sobre el derecho de los tratados se aplicarían a hechos que ocurran y a situaciones establecidas en conformidad con el derecho internacional.

2) Algunos miembros de la Comisión consideraron que bastaría confiar en la misma presunción general al redactar los presentes artículos y que era innecesario especificar que los artículos se aplicarían únicamente

<sup>62</sup> *Ibid.*, *Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta : S.70.V.5), pág. 61.

a los efectos de una sucesión de Estados que ocurriera de conformidad con el derecho internacional. Otros miembros 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 fines 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 existencia 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 dispone que los presentes artículos se aplicarán únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que ocurra de conformidad con el derecho internacional.

*Artículo 7. — 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 en 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 7 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 África. 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 8 del proyecto. El artículo que 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 siguió la costumbre de proponer acuerdos de transmisión a sus territorios de ultramar al surgir éstos como Estados independientes y al hecho de que muchos de estos territorios concertaron tales acuerdos. Nueva Zelanda concertó también un acuerdo de transmisión con Samoa Occidental<sup>63</sup> del mismo 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<sup>64</sup>. Entre Italia y Somalia<sup>65</sup> y entre los Países Bajos e Indonesia<sup>66</sup> se celebraron acuerdos análogos. En cuanto a Francia, este país celebró acuerdos de transmisión de carácter global con Laos y Viet-Nam<sup>67</sup>, respectivamente, y un acuerdo en términos más concretos con Marruecos<sup>68</sup>, pero no parece que los acuerdos de transmisión hayan sido práctica corriente entre Francia y sus ex territorios africanos<sup>69</sup>. 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<sup>70</sup>, que contiene disposiciones relativas a los casos especiales de la India y el Pakistán, los acuerdos revisten la forma de tratados

<sup>63</sup> Canje de notas de 30 de noviembre de 1962 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 476, pág. 3).

<sup>64</sup> 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 el documento A/CN.4/263 [suplemento preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas a *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Singapur, Tratados.

<sup>65</sup> Tratado de amistad (con canje de notas) entre Italia y Somalia, Mogadiscio, 1.º 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.

<sup>66</sup> 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. 266).

<sup>67</sup> 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 (*British and Foreign State Papers, 1954*, Londres, H.M.S.O., 1963, vol. 161, pág. 649).

<sup>68</sup> Acuerdo diplomático franco-marroquí de 20 de mayo de 1956 (véase *Annuaire français de droit international, 1956*, París, 1957, vol. II, pág. 133).

<sup>69</sup> Al parecer, Francia y la Costa de Marfil celebraron un acuerdo de esta índole.

<sup>70</sup> *British and Foreign State Papers, 1947*, Londres, H.M.S.O., 1955, parte I, vol. 147, págs. 158 a 176.



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 acarrearán la sucesión o la continuación de los tratados del Estado predecesor; el segundo es la prueba que pueden aportar en cuanto a los criterios 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 11. El artículo que se examina 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 establecidos por los 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<sup>71</sup> 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 o 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<sup>72</sup>.

5) La cuestión de los efectos jurídicos de tales acuerdos entre las partes que los celebran, es decir, entre el soberano anterior y el Estado sucesor, no puede separarse del problema de sus efectos por lo que respecta a terceros Estados, ya que éstos poseen derechos y obligaciones en virtud de los tratados que son objeto de los acuerdos de transmisión. 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 sobre el derecho de los tratados. 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 la letra 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 propias 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 sobre el derecho de los tratados 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 obligatorio 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 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 10, 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

<sup>71</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 279, pág. 287.

<sup>72</sup> *Ibid.*, pág. 289.

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 transmisión 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 indicio 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<sup>73</sup>.

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

<sup>73</sup> Para evaluar la importancia de los acuerdos de transmisión, véase International Law Association, *The Effect...* (op. cit.), capítulo 9.

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 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 equivale 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<sup>74</sup>, 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 generales 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 se refiere a dicho acuerdo y prosigue en la forma 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\*<sup>75</sup>.

Asimismo, al examinar si el nuevo Estado debe o no ser considerado como parte a fin de 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.

<sup>74</sup> Véase el « 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, No. de venta : 65.V.3), págs. 194 y 195.

<sup>75</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 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 de las Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, 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<sup>76</sup>. Pero, en su práctica general como depositario de ésta 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<sup>77</sup>. 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*<sup>78</sup> 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 los 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 en esa ocasión Nigeria aceptó finalmente este criterio<sup>79</sup>. Por otra parte, 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<sup>80</sup>. En todo caso, el Reino Unido parece haber informado anteriormente al Gobierno de Birmania de modo algo diferente respecto del mismo Convenio de Varsovia<sup>81</sup>. 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 su consentimiento en 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<sup>82</sup>.

Parece ser que el Gobierno de Laos aceptó este criterio. Análogamente, en el asunto del Templo de Preah Vihear<sup>83</sup>, 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 los 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 serie *Treaties in Force*<sup>84</sup>. 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 serie *Treaties in Force* sea algo más que el registro de una presunción o probabilidad de que el tratado continúe en vigor respecto

<sup>79</sup> *Ibid.*, pág. 181.

<sup>80</sup> *Ibid.*, págs. 193 y 194.

<sup>81</sup> *Ibid.*, págs. 180 y 181.

<sup>82</sup> *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).

<sup>83</sup> Véase *C.I.J. Mémoires, Temple de Preah Vihear*, 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.

<sup>84</sup> Estados Unidos de América, Department of State, *Treaties in Force — A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force*, Washington 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).

<sup>76</sup> *Ibid.*, 1968, vol. II, págs. 12 y 13, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 26 a 29.

<sup>77</sup> *Ibid.*, págs. 14 a 22, párrs. 35 a 85, y págs. 37 a 50, párrs. 158 a 224.

<sup>78</sup> *Op. cit.*, págs. 224 a 228.

de dicho Estado. La práctica de los Estados Unidos parece más bien consistir en tratar de aclarar la intención del Estado de reciente independencia y llegar a un común entendimiento con él respecto del mantenimiento en vigor de tratados concretos<sup>85</sup>.

17) Muchos de los Estados de reciente independencia que celebraron acuerdos de transmisión se reconocieron 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<sup>86</sup>. Por lo que atañe a otros tratados multilaterales generales, la situación parece ser aproximadamente la misma<sup>87</sup>. 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 compromete respecto de terceros Estados a reconocer la continuación en vigor de cada tratado, 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<sup>88</sup>. Ni esa nota ni otra anterior dirigida en términos análogos por el Gobierno de Indonesia al Reino Unido en enero de 1961<sup>89</sup> 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<sup>90</sup>. 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<sup>91</sup>; lo mismo se desprende de su correspondencia con los Estados Unidos<sup>92</sup>. Aun cuando el Estado sucesor esté en general

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> Por ejemplo, Indonesia y Somalia (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, págs. 127, 128 y 138, documento A/CN.4/150, párrs. 21, 31 a 33 y 106).

<sup>87</sup> *Ibid.*, 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.

<sup>88</sup> 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).

<sup>89</sup> *Ibid.*, pág. 186.

<sup>90</sup> *Ibid.*, págs. 211 a 213.

<sup>91</sup> *Ibid.*, págs. 193 y 194.

<sup>92</sup> Véase International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, pág. 630 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, anexo E].

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<sup>93</sup>.

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<sup>94</sup>.

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 sólo 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 » en los tratados que en la fecha de la 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

<sup>93</sup> Por ejemplo, acuerdos entre la India y Bélgica (véase Bélgica, *Moniteur belge*, Bruselas, 26 de febrero de 1955, Año 1955, No. 57, pág. 967), el Pakistán y Bélgica (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 133, págs. 200 a 200<sup>o</sup>), el Pakistán y Suiza (Suiza, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse*, Berna, 15 de diciembre de 1955, Año 1955, No. 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).

<sup>94</sup> Hay que tener también en cuenta que en algunos casos es difícil saber qué tratados quedan comprendidos en el acuerdo de transmisión.

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 artículos que se examinan. El párrafo pone de relieve que el 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 « coerción », y en particular de la coerción política o económica. Estimaban que los acuerdos de transmisión pueden constituir el precio pagado por la libertad al antiguo soberano 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 antiguo soberano 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 recientemente 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 sobre el derecho de los tratados, particularmente en los artículos 42 a 53.

#### **Artículo 8. — 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 en 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.**

1) Como se indica en el párrafo 2 del comentario al artículo 7, 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 sugirió al Gobierno de Tanganyika que, en el momento de 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 lograr la independencia; b) sin embargo, dicho acuerdo no proporcionaría base jurídica para que Tanganyika pudiera reclamar, en lo que a ella se refería, 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 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, al 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 confir-

mando su terminación, confirmando la sucesión o la adhesión. Durante este periodo 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 <sup>95</sup>.

A petición expresa de Tanganyika, el Secretario General distribuyó el texto de su declaración a todos los Miembros de la 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 <sup>96</sup>.

En otras palabras, el Reino Unido hizo distribuir a todos los Miembros de las Naciones Unidas un instrumento formal de extinción, en lo que se refería al territorio de Tanganyika, de 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 <sup>97</sup> ha sido seguido por otros Estados de reciente independencia, cuyas declaraciones unilaterales han asumido, sin embargo, formas diversas <sup>98</sup>.

4) Botswana y Lesotho <sup>99</sup>, 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 periodo inicial de dos años. La nueva declaración concluía con la siguiente advertencia:

<sup>95</sup> Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 177 y 178.

<sup>96</sup> *Ibid.*, pág. 178.

<sup>97</sup> 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.

<sup>98</sup> Para la declaración de Tonga, véase el documento 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.

<sup>99</sup> *Ibid.*, Tratados, Botswana y Lesotho.

El Gobierno del Reino de Lesotho desea dejar establecido que este es tan sólo un arreglo provisional. 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 <sup>100</sup>.

5) En 1968, Nauru formuló igualmente una declaración que, con pequeñas diferencias de redacción, 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 consuetudinarias de derecho internacional consuetudinario » <sup>101</sup>. En cambio, en la declaración de Nauru se dispone que este país considerará « terminados dichos tratados salvo que haya convenido con la otra parte contratante mantenerlos en vigor » <sup>102</sup>, 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 <sup>103</sup>.

6) Uganda, en una nota dirigida al Secretario General el 12 de febrero de 1963 <sup>104</sup>, hizo una declaración por la que 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 extendidos a éste antes del 9 de octubre de 1962 (fecha de la independencia), con criterio de reciprocidad, hasta fines de 1963, a menos que fueran derogados o modificados por acuerdo con las otras partes interesadas. En la declaración se agregaba que, al finalizar dicho plazo o cualquier subsiguiente prórroga del mismo notificada de manera análoga, Uganda daría los tratados por terminados, excepto aquellos que « deba considerarse, de conformidad con las normas del derecho internacional consuetudinario, que continúan en vigor ». En la declaración también se expresaba la esperanza de Uganda de que, antes de que finalizase el periodo 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 modi-

<sup>100</sup> *Ibid.*, Tratados, Lesotho.

<sup>101</sup> Véase *supra*, párrafo 2.

<sup>102</sup> 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 8628, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, pág. 169.

<sup>103</sup> 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).

<sup>104</sup> Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 179 y 180. Véase también la exposición explicativa hecha por el Gobierno de Uganda en el documento de sesión No. 2 de 1963, en International Law Association, *The Effect...* (*op. cit.*), pág. 386.

ficar 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, con criterio de reciprocidad, el cumplimiento de las disposiciones de los mismos <sup>105</sup>.

Kenia <sup>106</sup> y Malawi <sup>107</sup> 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

<sup>105</sup> En la declaración de Uganda, la afirmación sobre las estipulaciones se refiere únicamente a los tratados multilaterales, pero parece claro que la intención de Uganda era que las partes en cualquiera de los tratados pudieran, con criterio de reciprocidad, pedir durante tal plazo el cumplimiento de lo convenido.

<sup>106</sup> Para el texto de la declaración de Kenia, véase el documento 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.

<sup>107</sup> Para el texto de la declaración de Malawi, *ibid.*, Malawi, Tratados.

existe la sucesión jurídica respecto de un tratado y desea poner término a la aplicación del mismo, comunicará oportunamente la terminación de dicho tratado.

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 <sup>108</sup>.

Posteriormente, hicieron declaraciones en este mismo sentido Guyana, Barbados y Mauricio <sup>109</sup>. En las declaraciones de Barbados y Mauricio 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 la cuestión de si hay y cuáles son los tratados, en el caso de que haya alguno, celebrados antes de 1804, que sigan 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 renuncia oficial a todo derecho u obligación del Reino Unido <sup>110</sup> en los mismos términos que en el caso de Tanganyika <sup>111</sup>.

9) Swazilandia hizo en 1968 una declaración sencilla y cabal al mismo tiempo:

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 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 internacional 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 <sup>112</sup>.

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 en un solo Estado soberano que posteriormente adoptó el nombre de República Unida de Tanzania. Con motivo de esa

<sup>108</sup> *Ibid.*, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Tratados, Zambia.

<sup>109</sup> *Ibid.*, Tratados, Guyana, Barbados, Mauricio.

<sup>110</sup> Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States* (op. cit.), págs. 178 y 180, y el documento 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.

<sup>111</sup> Véase *supra*, párr. 2.

<sup>112</sup> Véase el documento 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.

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 Zanzibar 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 entre la República de Tanganyika o la República Popular de Zanzibar con otros Estados u organizaciones internacionales seguirán vigentes en la medida en que su cumplimiento sea compatible con la posición constitucional establecida por los Artículos de la Unión, dentro de los límites regionales prescritos en su concertación y de acuerdo con los principios del derecho internacional <sup>113</sup>.

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 <sup>114</sup> 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 anteriormente dependían de Bélgica también hicieron 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 <sup>115</sup>.

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.

<sup>113</sup> 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*, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1968, pág. 200.

<sup>114</sup> Véase *supra*, párr. 2.

<sup>115</sup> 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.

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 1.º de julio de 1962, día de la independencia de Burundi, dichos acuerdos permanecerán en vigor durante un periodo de cuatro años, es decir, hasta el 1.º de julio de 1966 ;

2) Dichos acuerdos se aplicarán con criterio 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 finalidad ;

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.

III. No obstante, durante el período intermedio el Gobierno adopta las siguientes *disposiciones transitorias* :

1) Todo Estado que sea parte en un tratado multilateral regional o de carácter universal que haya recibido aplicación efectiva con criterio de reciprocidad seguirá valiéndose de él de pleno derecho, ante el Gobierno de Burundi, mientras no se decida lo contrario ;

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 <sup>116</sup>.

Prorrogado por otro período de dos años por nota de diciembre de 1966.

Se observará que, en esta declaración, la disposición expresa de que durante el plazo de revisión las demás partes pueden confiar en que Burundi aplicará los tratados sólo parece referirse a los tratados multilaterales.

13) Las declaraciones de que aquí se trata no encuadran 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 forma alguna en la colección de tratados 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 también abarcan 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 como el conducto diplomático más conveniente 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 dirigen 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 sobre el derecho de los tratados, 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 a 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 con carácter 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 unilateral 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

<sup>116</sup> Véase International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, 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].

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 trate; 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 8 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 7).

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 7 (Acuerdos para la transmisión), dado 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 para la transmisión.

21) En consecuencia, en el párrafo 1 del artículo 8 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 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 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.

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

1. Cuando un tratado disponga que, a raíz de una sucesión de Estados, un Estado sucesor tendrá la facultad de considerarse parte en él, el Estado sucesor podrá notificar su sucesión respecto de ese tratado de conformidad con las disposiciones de éste o, de no haber tales disposiciones, de conformidad con las disposiciones de los presentes artículos.

2. Si un tratado dispone que, a raíz 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 en particular a un Estado. Con frecuencia, han sido incluidas en tratados cuando el proceso de nacimiento 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 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\**<sup>117</sup>.

Esta cláusula, que se incluyó en el texto original del Acuerdo General<sup>118</sup>, parece haber tenido por objeto permitir que ciertos territorios autónomos *dependientes*

<sup>117</sup> Véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 278, pág. 205.

<sup>118</sup> 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 de la Comisión de Derecho Internacional*, 1968, vol. II, pág. 70, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, nota 548.)



se conviertan en partes contratantes distintas en el GATT, más que permitir la continuación como partes en el GATT de *Estados de reciente independencia*<sup>119</sup>. 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 »<sup>120</sup>.

3) En definitiva, el resultado ha sido que, en virtud del apartado c del párrafo 5 del artículo XXVI, 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 veinticuatro han pasado a ser partes contratantes mediante presentación y declaración después de un período de aplicación provisional *de facto*. Otros ocho 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<sup>121</sup>. 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: el segundo<sup>122</sup> y el tercer<sup>123</sup> Convenio Internacional del Estaño, de 1960 y 1965, el Convenio Internacional del Café de 1962<sup>124</sup>, y el Convenio Internacional del Azúcar de 1968<sup>125</sup>. 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)<sup>126</sup> 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 aparentemente se dispone la participación automática, según el depositario no ha habido 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, se convirtieron en partes 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 Ruanda-Urundi indica que la disposición sobre la participación automática no debía entenderse literalmente. Bélgica firmó el Convenio en nombre propio y en el Ruanda-Urundi, y luego limitó expresamente su instrumento de ratificación a Bélgica a fin de que Ruanda y Urundi quedaran en libertad de adoptar su propia decisión. Parece que esos Estados no adoptaron ninguna medida para hacer constar su participación en el Convenio después de la independencia.

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<sup>127</sup>.

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

<sup>119</sup> Birmania, Ceilán y Rhodesia del Sur eran los territorios interesados (*ibid.*, nota 549).

<sup>120</sup> *Ibid.*, pág. 71, párrs. 321 a 325, en cuanto a los detalles de estas recomendaciones.

<sup>121</sup> *Ibid.*, págs. 73 a 78, párrs. 332 a 350.

<sup>122</sup> Véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 403, p.º 3.

<sup>123</sup> *Ibid.*, vol. 616, pág. 317.

<sup>124</sup> *Ibid.*, vol. 469, pág. 169.

<sup>125</sup> *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Azúcar, 1968 : Resumen de los trabajos* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta : S.69.II.D.6), pág. 58, anexo III.

<sup>126</sup> Zaire [República del Congo (Leopoldville)] y Nigeria (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 403, págs. 4, 115 y 116).

<sup>127</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 469, pág. 319. Este párrafo se reproduce en el Convenio Internacional del Café de 1968 como párrafo 4 del artículo 65.

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.

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 <sup>128</sup> el Convenio.

8) Solamente otro tratado multilateral parece contener una cláusula análoga, y es otro convenio sobre un producto básico: el Convenio Internacional del Azúcar (1968) <sup>129</sup>, el párrafo 2 de cuyo artículo 66 está redactado en términos muy semejantes a los del párrafo 4 del artículo 67 del Convenio del Café de 1962. El anterior Convenio del Azúcar de 1958 no contenía esa cláusula, y la independencia de los territorios dependientes a los que se había « extendido » el Convenio había suscitado algunos problemas. Sin embargo, el nuevo Convenio del Azúcar es demasiado reciente para que se haya podido probar en la práctica la disposición del párrafo 2 del artículo 66.

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) <sup>130</sup>, 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

<sup>128</sup> Naciones Unidas, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*, pág. 357.

<sup>129</sup> *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Azúcar, 1968: Resumen de los trabajos* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.69.II.D.6), anexo III, pág. 76.

<sup>130</sup> Véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 561, pág. 321.

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 estatal 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 sobre el derecho de los tratados. 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, y así se declara en el párrafo 1.

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 sobre el derecho de los tratados. 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 fuese previamente obligatorio respecto del territorio del Estado sucesor cuando este territorio se encontraba bajo la soberanía de su predecesor. La Comisión convino en que no. De lo contrario, las partes originales podrían imponer la sucesión al Estado de reciente independencia entrando así en conflicto con las normas generales sobre la sucesión en materia de tratados establecidas para nuevos Estados independientes en los artículos que se examinan. 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 tiene ninguna obligación de llegar a ser parte en virtud de la cláusula del tratado solamente. La cláusula del tratado, sea cual fuere su redacción, será considerada como una facultad, y no como una obligación del Estado sucesor de llegar a ser parte en el tratado. Con las palabras « será consi-

derado 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.

13) Como algunos miembros plantearon el problema de la continuidad de la aplicación del tratado durante el periodo 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 y la libertad de las partes.

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 9 en términos generales, para hacerlo aplicable a todos los casos de sucesión de Estados y a todos los tipos de tratado. En consecuencia, incluyó el artículo entre las disposiciones generales del proyecto que se examina.

## PARTE II

### TRASPASO DE TERRITORIO

#### *Artículo 10. — Traspaso de territorio*

Quando un territorio que se encuentre bajo la soberanía o la administración de un Estado pase a ser parte de otro Estado :

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.

#### *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. Así, tal artículo se refiere a casos que no implican una unión de Estados o la fusión de un Estado en 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 funciona junto con otras normas, mientras en los casos comprendidos en el presente artículo —la mera adición de una porción de territorio a un Estado existente, por traspaso— 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 pocas palabras, 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 soberano predecesor para entrar en el régimen de tratados del Estado soberano 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 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 al territorio a partir de esa fecha.

3) Puede parecer *prima facie* que dicha norma, dado 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 sobre el derecho de los tratados 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 Serbia de mayor extensión territorial en lugar de como un nuevo Estado, en la práctica de los Estados se estimó que los tratados celebrados por Serbia 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 Serbia y las principales Potencias Aliadas y Asociadas<sup>131</sup>. Ulteriormente, los Estados Unidos adoptaron la posición de que los tratados que habían celebrado con Serbia continuaban siendo aplicables a la totalidad de Yugoslavia<sup>132</sup>, 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 Serbia 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 *Ivančević contra Artuković*<sup>133</sup>.

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<sup>134</sup>, la extensión de los tratados celebrados por Etiopía a Eritrea en 1952, al transformarse ésta en una unidad autónoma federada con Etiopía<sup>135</sup>, la extensión de los tratados celebrados por la India a las antiguas posesiones francesas<sup>136</sup> 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<sup>137</sup>.

6) En el artículo 10 se exponen los dos aspectos de la norma de la movilidad del ámbito territorial del tratado antes mencionado. 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 del artículo 31 relativa a casos de ocupación militar, etc. El artículo 10 se limita a cambios normales en la soberanía o la administración de un

<sup>131</sup> G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1925, 3.<sup>a</sup> serie, tomo XIII, pág. 521.

<sup>132</sup> Véase G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1940-44, vol. V, págs. 374 y 375; *Foreign Relations of the United States (1927)*, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1942, vol. III, págs. 842 y 843.

<sup>133</sup> Véase M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1963, vol. 2, págs. 940 a 945, especialmente las págs. 944 y 945.

<sup>134</sup> Véase, por ejemplo, los documentos A/CN.4/243, párrs. 85 a 101, y A/CN.4/243/Add.1, párr. 137 (véase la nota 26, *supra*).

<sup>135</sup> Véase « Summary of the practice of the Secretary-General as depositary of multilateral agreements » (ST/LEG/7), pág. 63; *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970*, vol. II, págs. 94 y 95, documento A/CN.4/225, párrs. 102 y 103; y documento A/CN.4/243/Add.1, párr. 128 (véase la nota 26, *supra*).

<sup>136</sup> Véase, por ejemplo, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970*, vol. II, pág. 101, documento A/CN.4/225, párrs. 127 y 128.

<sup>137</sup> *Ibid.*, pág. 102, párrs. 132 y 133.

territorio, y del artículo 31 se desprende que, pese a utilizarse las palabras « o la administración » en la frase inicial del artículo 10, este artículo no comprende el caso de la ocupación militar. Se han empleado las palabras « o la administración » para abarcar las hipótesis en que el territorio traspasado no se encontrase bajo la soberanía del Estado predecesor, sino que sólo estuviese sometido a una Potencia administradora responsable de sus relaciones internacionales. En 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) En el apartado a del artículo 10 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 sobre el derecho de los tratados). Por consiguiente, los derechos y obligaciones derivados de los tratados cesan respecto de un territorio que no se encuentra ya sometido a la soberanía ni a la administración del Estado parte interesado.

8) 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 administración. 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. Únicamente 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 ».

9) En el caso de algunos tratados, más en particular 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 no hay ninguna sucesión ni continuidad de los derechos u 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.

10) En el apartado b del artículo 10 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 depender de la soberanía o administración del Estado que es responsable en lo sucesivo de sus relaciones exteriores.

11) Sin embargo, han de exceptuarse ciertos tratados, por ejemplo los de ámbito territorial restringido que no abarcan el territorio que acaba de adquirir el Estado sucesor. Ello explica que se haya añadido en el apartado b la frase « 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 ».

12) Por último, el artículo 10 deberá leerse en conjunción con las normas específicas relativas a los regímenes de fronteras u otros regímenes territoriales establecidos por tratado, que se enuncian en los artículos 29 y 30 de la parte V del presente proyecto de artículos.

### PARTE III

#### ESTADOS DE RECIENTE INDEPENDENCIA

##### SECCIÓN I. — REGLA GENERAL

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

**Sin perjuicio de las disposiciones de los presentes artículos, 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.**

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 de 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, tras la sucesión? 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 reciprocidad 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 con sujeción 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 tiene la obligación jurídicamente exigible de asumir los tratados de su predecesor, deja de tener importancia la cuestión de si tiene derecho a reivindicar su calidad de parte en ellos. 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 tratadistas 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). Resulta especialmente clara una exposición 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 :

He sido informado de que en el caso de un nuevo Estado cuyo territorio formaba parte de un viejo Estado no hay sucesión del

primero en los tratados del segundo, si bien las obligaciones del viejo Estado en relación con 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 <sup>138</sup>.

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 <sup>139</sup>, 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 <sup>140</sup>.

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 esa 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 » <sup>141</sup> y en la publicación titulada *Materials on Succession of States* <sup>142</sup>. 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 <sup>143</sup>. 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 <sup>144</sup>, aunque posteriormente convino en que el Tratado seguía en vigor entre la Argentina y el

<sup>138</sup> A. D. McNair, *The Law of Treaties: British Practice and Opinions*, ed. rev., Oxford, Clarendon, 1961, pág. 605. Véase también *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1970, vol. II, págs. 131 y 132, documento A/CN.4/229, párr. 109.

<sup>139</sup> El Pakistán impugnó esa hipótesis.

<sup>140</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, pág. 117, documento A/CN.4/149 y Add.1, párr. 3.

<sup>141</sup> Véase *supra*, pág. 5, sección A, párr. 24.

<sup>142</sup> Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*.

<sup>143</sup> *Ibid.*, pág. 2.

<sup>144</sup> *Ibid.*, págs. 6 y 7.

Pakistán. Otra manifestación de esa doctrina parece ser la posición adoptada por Israel en cuanto a los tratados anteriormente aplicables respecto de Palestina <sup>145</sup>.

6) La metáfora de la « tabla rasa » es una forma cómoda de expresar la idea básica de que el nuevo Estado empieza su vida internacional libre de toda *obligación* de seguir manteniendo en vigor los tratados 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 <sup>146</sup>. 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 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 sucesor 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 12 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 debe considerarse automáticamente sujeto a las obligaciones de los tratados multilaterales de

<sup>145</sup> *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.

<sup>146</sup> Véase *supra*, pág. 7, sección A, párr. 37.



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 incorpora el derecho consuetudinario. Es evidente que el derecho contenido en el tratado, en la medida en que refleje las normas consuetudinarias, afectará al Estado de reciente independencia como derecho consuetudinario generalmente aceptado. Pero muy distinto es afirmar que, por el hecho de que un tratado multilateral incorpore una costumbre, el nuevo Estado debe considerarse *contractualmente* obligado por el tratado *en cuanto tratado*. ¿Por qué —puede preguntar legítimamente el Estado de reciente independencia— va a estar más obligado *contractualmente* 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 contenido efectivo del tratado, en vez de incorporar un derecho preexistente, crea un 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 legislativo. 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<sup>147</sup>.

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;

<sup>147</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II, pág. 142, documento A/CN.4/150, párr. 134.

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 guardado 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<sup>148</sup>. 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 casi igual de nuevos Estados no han reconocido ninguna obligación dimanada de sus predecesores, y han pasado a ser partes depositando instrumentos de adhesión<sup>149</sup>. 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<sup>150</sup>. El Gobierno suizo, en calidad de depositario, no ha considerado que el 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 el 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<sup>151</sup>, el Gobierno de Suiza parece haber tratado la celebración 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 con referencia 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 auxiliares de dicho Convenio<sup>152</sup>.

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<sup>153</sup>. En 1955, el Gobierno de los Países Bajos

<sup>148</sup> *Ibid.*, 1968, vol. II, págs. 30 y ss., documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 128 a 232.

<sup>149</sup> *Ibid.*, págs. 35 y ss., párrs. 152 a 184.

<sup>150</sup> *Ibid.*, págs. 6 y ss., párrs. 4 a 98.

<sup>151</sup> Véase *supra*, artículo 7, párrafo 14 del comentario.

<sup>152</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, págs. 52 y ss., documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 233 a 314.

<sup>153</sup> *Ibid.*, págs. 24 y ss., párrs. 99 a 127.

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*<sup>154</sup>. 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 exija 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<sup>155</sup>.

14) Por consiguiente, 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 su territorio antes de la independencia. Por consiguiente, si los tratados multilaterales generales de carácter legislativo no pueden considerarse instrumentos que obliguen al Estado sucesor *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 tratadistas y la práctica de los Estados apoyan en grand 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.

<sup>154</sup> *Ibid.*, pág. 27, párr. 113.

<sup>155</sup> Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States* (op. cit.), págs. 224 a 228.

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 y de Uganda, al referirse a la terminación de los tratados del 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 puedan considerarse en vigor en virtud de las normas del derecho internacional consuetudinario. En la declaración de Zambia 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 sucesor, y que se denominan tratados de « carácter territorial » o tratados « dispositivos », « reales », « localizados » o creadores de servidumbres.

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 succession 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 aclara la interpretación que hace el Reino Unido de la situación jurídica en los términos siguientes :

Con arreglo al derecho internacional consuetudinario, algunos derechos y obligaciones convencionales de un Estado existente son heredados automáticamente por un 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 serán heredados automáticamente y cuáles no <sup>156</sup>.

## SECCIÓN 2. — TRATADOS MULTILATERALES

### Artículo 12. — Participación en tratados en vigor

18) El artículo que se examina sólo tiene por finalidad establecer la norma general respecto de la *obligación* del Estado de reciente independencia de heredar tratados. 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 heredar 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) La norma general se entiende sin perjuicio de los derechos y obligaciones de los Estados interesados que se enuncian en el proyecto que se examina, como expresamente se indica con la frase inicial « Sin perjuicio de las disposiciones de los presentes artículos ». Con esta disposición se persigue una doble finalidad. En primer lugar se tiende a salvaguardar la posición del Estado de reciente independencia respecto de su participación en los tratados multilaterales mediante una notificación de sucesión, y a lograr que continúen en vigor los tratados bilaterales mediante acuerdo. En segundo lugar, esa disposición preserva la posición de cualquier Estado interesado respecto de los llamados tratados « localizados », « territoriales » o « dispositivos » de los que tratan los artículos 29 y 30 del proyecto que se estudia.

20) La norma general del artículo 11, como se indica, sólo se refiere al caso de los Estados de reciente independencia y se aplica, con la reserva expuesta, a cualquier tratado. En consecuencia, abarca tanto los tratados multilaterales como los bilaterales. En cuanto a los instrumentos multilaterales de carácter legislativo 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 sucesor de las normas de derecho internacional a las que estaría sujeto independientemente de los tratados correspondientes. Esa disposición general figura en el artículo 5.

<sup>156</sup> International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, 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].

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 refiere la sucesión de Estados.

2. El párrafo 1 no se aplicará cuando el objeto y el fin del tratado sean incompatibles con la participación del Estado sucesor en ese 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 sucesor sólo podrá hacer constar su calidad de parte en el tratado con ese consentimiento.

### Comentario

1) Este artículo, al igual que los demás de la sección 2, 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. La sección 3 se ocupa de la situación de un Estado de reciente independencia en relación con los tratados bilaterales de su predecesor.

2) La cuestión de si todo nuevo Estado tiene derecho a considerarse parte en los tratados de su predecesor, como se ha apuntado ya en el comentario al artículo 11, es jurídicamente muy distinta de la cuestión de si tiene *obligación* de hacerlo. Además, aunque la moderna práctica de los Estados no apoya la tesis de que todo nuevo Estado tenga obligación general alguna de considerarse sucesor en los tratados aplicables con anterioridad respecto de su territorio, parece apoyar la conclusión de que todo nuevo Estado 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 a convertirse en parte, *independientemente del consentimiento de las otras partes en el tratado y de las cláusulas finales de éste* <sup>157</sup>.

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 7, 8 y 11 de este proyecto. Como se ha indicado en esos comentarios, cada vez que un territorio ante-

<sup>157</sup> Véase también el párrafo 12 *infra*.

riormente 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 los tratados de referencia. 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<sup>158</sup>. 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<sup>159</sup>, y lo mismo cabe decir también de los Convenios humanitarios de Ginebra respecto de los cuales es depositario el Consejo Federal suizo<sup>160</sup>. 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<sup>161</sup>.

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 sucesor 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 sucesor 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<sup>162</sup>, 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 multilateral* 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 con 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 territorio 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 13 (Participación en tratados que no estén aún en vigor) y al artículo 14 (Ratificación, aceptación o aprobación de un tratado firmado por el Estado predecesor), 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<sup>163</sup>. 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. El principio aplicable es el 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

<sup>158</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II, págs. 141 y 142, documento A/CN.4/150, párrs. 133 y 134.

<sup>159</sup> *Ibid.*, 1968, vol. II, págs. 20 y ss., documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 71 a 98.

<sup>160</sup> *Ibid.*, págs. 35 y ss., párrs. 152 a 180.

<sup>161</sup> Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States* (op. cit.), págs. 224 a 228.

<sup>162</sup> Véase la nota 29 *supra*.

<sup>163</sup> A este respecto, es importante hacer una distinción entre la incorporación del tratado al derecho interno del territorio y el hacer extensivo el tratado en el plano internacional al territorio.

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 el Lejano Oriente, y los demás Estados no pueden obligarse por esta Convención <sup>164</sup>.

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 sobre el derecho de los tratados, el tratado obliga al Estado predecesor respecto de la totalidad de su territorio y, por consiguiente, de todos sus territorios dependientes <sup>165</sup>. 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* <sup>166</sup>. 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 sucesor 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 sucesor a

notificar su sucesión en un tratado no requiere mención alguna en las cláusulas finales, ni suele tampoco mencionarse en éstas <sup>167</sup>. 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 sucesor.

9) A juicio de la Comisión, la cuestión de si es apropiado considerar que ese derecho dimana de un principio de 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 sucesor 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 sucesor 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 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 de 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 sucesor 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

<sup>164</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II, pág. 142, documento A/CN.4/150, párr. 137.

<sup>165</sup> *Ibid.*, párr. 138.

<sup>166</sup> *Ibid.*, párr. 139.

<sup>167</sup> Para algunos casos en que un tratado prevé concretamente la participación en él de Estados sucesores, véase el comentario al artículo 9.

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<sup>168</sup>. 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<sup>169</sup>, 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 sobre el derecho de los tratados— entre los tratados redactados 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 manifestar 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 *sucesor* 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 sucesor a considerarse parte en un tratado multilateral. La norma apropiada debe ser por tanto que un Estado sucesor 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 presente artículo 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 esté 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. 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.

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

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 Estado contratante en un tratado multilateral que en la fecha de la sucesión de Estados no esté en vigor respecto del territorio al que se refiere tal sucesión, si, con anterioridad a esa fecha, el Estado predecesor ha pasado a ser un Estado contratante.

2. El párrafo 1 no se aplicará cuando el objeto y el fin del tratado sean incompatibles con la participación del Estado sucesor en ese 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 todos los Estados contratantes, el Estado sucesor sólo podrá hacer constar su calidad de Estado contratante en el tratado con ese consentimiento.

4. Cuando un tratado disponga que para su entrada en vigor se requerirá un número determinado de partes, un Estado de reciente independencia que haga constar su calidad de Estado contratante en el tratado en virtud del párrafo 1 se contará como parte a los efectos de tal disposición.

#### *Comentario*

1) El presente artículo, paralelo del artículo 12, trata de la participación de un Estado de reciente independencia en un tratado multilateral que no esté aún en vigor en la fecha de la sucesión de Estados, pero respecto

<sup>168</sup> Véase M.-A. Eissen, *The British Year Book of International Law, 1968-1969*, Londres, Oxford University Press, 1970, vol. 43, págs. 190 a 192.

<sup>169</sup> Véase *supra*, párrafo 2.

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 sucesor 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 »<sup>170</sup>.

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<sup>171</sup>, 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 nexa 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 luego pasa a ser territorio del Estado sucesor.

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 sucesor. 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 »<sup>172</sup>. 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<sup>173</sup>.

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 sucesor. 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 establecido 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 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 [174]. 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 [175] que todavía no estaba en vigor<sup>176</sup>.

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 rati-

Marfil con respecto a la Convención de 1953 sobre los derechos políticos de la mujer (*ibid.*, pág. 135, párr. 83).

<sup>174</sup> Ambos Estados lo hicieron con anterioridad a la entrada en vigor de las Convenciones indicadas.

<sup>175</sup> Protocolo de 1930 sobre un determinado caso de apatridia (1930). Véase Naciones Unidas, *Multilateral Treaties...*, 1971 (*op. cit.*), pág. 410.

<sup>176</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, pág. 143, documento A/CN.4/150, párr. 143.

<sup>170</sup> 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 y los apartados *f* y *g* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

<sup>171</sup> Véase *supra*, artículo 12, párrafo 6 del comentario.

<sup>172</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 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*, Londres, 1969, pág. 596 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors]).

<sup>173</sup> Por ejemplo, el Zaire [República del Congo (Leopoldville)] no se consideró por este motivo obligado por la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, pág. 134, documento A/CN.4/150, párr. 74), y lo mismo hizo la Costa de

ficación de la Convención de 1958 sobre la alta mar, « tuvo en cuenta las declaraciones [177] de Nigeria y Sierra Leona para llegar a esa cifra de 22 »<sup>178</sup>. 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 sucesor 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<sup>179</sup>.

<sup>177</sup> Notificaciones de sucesión.

<sup>178</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, pág. 143, documento A/CN.4/150, párr. 143.

<sup>179</sup> 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 of the Fifty-third Conference*,

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 los párrafos 1, 2 y 3 de este artículo basándose en las disposiciones correspondientes del artículo 12, con los cambios exigidos por el presente contexto. En consecuencia, los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 13 son idénticos a los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 12, con las salvedades siguientes: a) en los párrafos 1 y 3 se sustituyen las palabras « su calidad de parte » por las palabras « su calidad de Estado contratante »; b) en el párrafo 1 se reemplazan las palabras « esté en vigor » por las palabras « no esté en vigor »; y c) al final del párrafo 1 se agregan las palabras « si, con anterioridad a esa fecha, el Estado predecesor ha pasado a ser un Estado contratante ».

9) Por último, en el párrafo 4 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 14. — Ratificación, aceptación o aprobación de un tratado firmado por el Estado predecesor*

1. Si antes de la fecha de la sucesión de Estados, el Estado predecesor ha firmado un tratado multilateral con sujeción a ratificación y, al hacerlo, su intención ha sido que el tratado se extienda al territorio al que se refiere la sucesión de Estados, el Estado sucesor podrá ratificar el tratado y hacer constar así su calidad:

a) De parte, con sujeción a las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 12;

b) De Estado contratante, con sujeción a las disposiciones de los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 13.

2. Un Estado sucesor podrá hacer constar su calidad de parte o, en su caso, de Estado contratante en un tratado multilateral mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación.

#### *Comentario*

1) En los comentarios a los artículos 12 y 13 se ha expresado el parecer de que el Estado de reciente independencia hereda el derecho de pasar a ser parte o Estado contratante en su propio nombre, si así lo desea, en un tratado multilateral en virtud del nexo jurídico

*Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, 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, notas].



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 o 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 consecuencias 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...<sup>180</sup>

3) 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<sup>181</sup>. 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

<sup>180</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II, pág. 144, documento A/CN.4/150, párr. 151.

<sup>181</sup> 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 172 *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.

de Justicia en varias ocasiones<sup>182</sup>, 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 sobre el derecho de los tratados.

4) 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<sup>183</sup> 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.

5) 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, pese a las dudas expresadas por algunos miembros de la Comisión en cuanto a si está justificada. El artículo ha sido incluido en el proyecto para que los gobiernos puedan expresar su opinión sobre la cuestión, a fin de que la Comisión pueda llegar a una conclusión clara sobre este punto cuando emprenda la revisión del proyecto. Si se adoptase la solución opuesta, la diferencia práctica parecería marginal, porque lo probable es que haya pocas ocasiones de ejercer el derecho establecido en el artículo. Además, lo probable es no sólo que el número de posibles casos sea pequeño, sino también que en muchas ocasiones el tratado normalmente esté abierto a la adhesión del Estado de reciente independencia. La cuestión revistió interés especial hace algunos años en relación con ciertos tratados de la Sociedad de las Naciones, pero la participación de los Estados de reciente independencia en ellos dejó de presentar problemas al aprobar la Asamblea General la resolución 1903 (XVIII), de 18 de noviembre de 1963, basándose en un estudio del problema presentado por la Comisión de Derecho Internacional en su informe de 1963 a la Asamblea<sup>184</sup>.

6) 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 sucesor para ratificar un tratado basándose en la firma de su predecesor cobrase importancia en el futuro en relación con los tratados multilaterales. 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 no ha sido la práctica del Secretario General incluir en las listas de tratados que se

<sup>182</sup> 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*.

<sup>183</sup> *C.I.J. Recueil 1951*, pág. 28.

<sup>184</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimoctavo período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/5509)*, págs. 33 y ss., párrs. 18 a 50 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1963*, vol. II, págs. 254 y ss., documento A/5509, párrs. 18 a 50).

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<sup>185</sup> parece dejar sin resolver la cuestión de si el Estado sucesor tiene derecho a ratificar tales tratados.

7) A la luz de las consideraciones que anteceden, en el artículo que se examina se estipula que, 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 firmarlo su intención ha sido que el tratado se extendiera al territorio al que se refiere la sucesión de Estados, el Estado de reciente independencia podrá ratificar, aceptar o aprobar el tratado y hacer constar así su calidad de « parte » si el tratado está en vigor, o de « Estado contratante » si el tratado no está aún en vigor.

8) Por último, la Comisión consideró 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. En otras palabras, el reconocimiento del derecho del Estado sucesor a ratificar, etc., un tratado basándose en la firma de su predecesor no debe hacer que tal Estado quede obligado por el apartado a del artículo 18 de la Convención de Viena.

#### *Artículo 15. — Reservas*

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 aplicable respecto del territorio de que se trate en la fecha de la sucesión de Estados, a menos :

a) Que al notificar su sucesión en el tratado, exprese su intención en contrario o formule una nueva reserva que concierna a la misma materia y sea incompatible con la mencionada reserva ; o

b) Que la mencionada reserva deba considerarse solamente aplicable en relación con el Estado predecesor.

2. 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, un Estado de reciente independencia podrá formular una nueva reserva a menos :

a) Que la reserva esté prohibida por el tratado ;

b) Que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate ; o

c) Que, en los casos no comprendidos en los apartados a y b, la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

3. a) Cuando un Estado de reciente independencia formule una nueva reserva de conformidad con lo dispuesto

en el párrafo anterior, se aplicarán las normas contenidas en los artículos 20, 21 y 22 y en el artículo 23, párrafos 1 y 4, de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

b) Sin embargo, en el caso de un tratado al que se aplique la norma enunciada en el párrafo 2 del artículo 20 de esa Convención, un Estado de reciente independencia no podrá formular objeciones a las reservas que hayan sido aceptadas por todas las partes en el tratado.

#### *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 sobre el derecho de los tratados. 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 sucesor 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 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 ; pero también tendría libertad para retirar, *respecto de sí mismo*, la reserva u objeción en que hubiera sucedido. A la inversa, si un Estado sucesor se convierte en parte no ya por sucesión, sino por un acto independiente en que manifiesta su consentimiento en obligarse, la lógica parece indicar que debería ser 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 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 »<sup>186</sup> 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

<sup>185</sup> Véase *supra*, párrafo 2.

<sup>186</sup> Véase *supra*, sección A, párr. 24.



hicieron tres 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 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<sup>187</sup>. 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<sup>188</sup>. 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 las personas civiles en tiempo de guerra (1949)<sup>189</sup>. Cinco Estados de reciente independencia, a los cuales se aplicaba ese Convenio cuando eran territorios dependientes del Reino Unido, han notificado al depositario que se avienen a seguir considerándose obligados por ese Convenio en virtud de su ratificación por el Reino Unido<sup>190</sup>. 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, cuatro 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 deposi-

<sup>187</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, pág. 23, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 86 a 92.

<sup>188</sup> *Ibid.*, pág. 33, párr. 138.

<sup>189</sup> Véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 75, pág. 451.

<sup>190</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol II, pág. 39, documento A/CN.4/200 y Add. 1 y 2, párrs. 170 a 174.

tario parece haber sido bastante flexible<sup>191</sup>. 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<sup>192</sup>. 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 reitera 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<sup>193</sup>; 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<sup>194</sup>. Otros ejemplos se hallan en la reiteración, por Malta, de una objeción formulada por el Reino Unido a una reserva a la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961)<sup>195</sup>; 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<sup>196</sup>; y por Chipre, Jamaica y Sierra Leona de las reservas formuladas por el Reino Unido a la Convención de 1949 sobre la circulación por carretera, con anexos<sup>197</sup>. En el último caso mencionado, Chipre y Jamaica omitieron de la citada reserva una cláusula de aplicación territorial que no tenía pertinencia para sus propias circunstancias.

6) Por supuesto, es conveniente que un Estado, al dar notificación de sucesión, indique al mismo tiempo sus intenciones respecto de las reservas formuladas por su predecesor. Pero sería exagerado llegar a la conclusión, basándose en la práctica mencionada en el párrafo

<sup>191</sup> Véase Naciones Unidas, *Multilateral treaties... 1971 (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, No. de venta: E.68.V.4).

<sup>192</sup> 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... 1971 (op. cit.)*, págs. 232 y 233.

<sup>193</sup> *Ibid.*, pág. 93.

<sup>194</sup> *Ibid.*, págs. 91 y 92, respectivamente.

<sup>195</sup> *Ibid.*, pág. 51.

<sup>196</sup> *Ibid.*, págs. 224 y 225.

<sup>197</sup> *Ibid.*, págs. 251, 252 y 253, respectivamente.

precedente, de que una reserva, si no se reitera al notificar la sucesión, no pasa al Estado sucesor. Es más, en algunos otros casos los Estados sucesores parecen 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 formuladas por 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<sup>198</sup>. También Malta informó en sentido análogo al Secretario General al cabo de unas semanas<sup>199</sup>. 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)<sup>200</sup>; así pues, ambos parecen haber considerado que las reservas formuladas por un predecesor siguen siendo aplicables a menos que sean denunciadas por el sucesor. Evidentemente, la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría adoptó 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 dimanados de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)<sup>201</sup>. También el Gobierno suizo<sup>202</sup> 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<sup>203</sup> 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 artículo 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<sup>204</sup>.

8) El 25 de febrero de 1969 Botswana comunicó al Secretario General<sup>205</sup> 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 Bechuanalandia « 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<sup>206</sup> 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 dos reservas de Mauricio.

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

<sup>198</sup> *Ibid.*, pág. 236, nota 9.

<sup>199</sup> *Ibid.*, pág. 237, nota 10.

<sup>200</sup> *Ibid.*, pág. 229, notas 11 y 12.

<sup>201</sup> Véase Naciones Unidas, *Anuario Jurídico*, 1963 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 65.V.3), págs. 194 y 195.

<sup>202</sup> Véase *supra*, párrafo 3.

<sup>203</sup> Circular del Secretario General de 16 de agosto de 1968 (CN.123, 1968, Treaties-2).

<sup>204</sup> Circular del Secretario General de 3 de diciembre de 1968 (CN.182, 1968, Treaties-4).

<sup>205</sup> Circular del Secretario General de 21 de mayo de 1969 (CN.80, 1969, Treaties-1).

<sup>206</sup> Circular del Secretario General de 11 de septiembre de 1969 (CN.168, 1969, Treaties-5).

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 habrán 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 muy 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 »<sup>207</sup> 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*<sup>208</sup>. Incluso la información publicada en *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions*<sup>209</sup> arroja relativamente poca 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. Al notificar su sucesión en la Convención de 1948 para la prevención y la sanción del delito de genocidio, el Zaire tampoco aludió a la objeción de Bélgica a reservas análogas formuladas a esa Convención. El Reino Unido también hizo una serie de objeciones oficiales 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, todas ellas de 1958 ; y varios de sus antiguos territorios dependientes pasaron posteriormente a ser partes en una u otra de esas convenciones transmitiendo una notificación de sucesión ; pero ninguno de esos territorios hizo alusión a las objeciones del Reino Unido. Sólo se conoce un caso en que un Estado sucesor haya hecho referencia a las observaciones de su predecesor respecto de las reservas de otro Estado, y ni siquiera se trataba en ese caso de una « objeción » propiamente dicha a una reserva. Al ratificar la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, el Reino Unido declaró que no consideraba que las declaraciones hechas por tres Estados socialistas respecto del párrafo 1 del artículo 11 (Número de miembros de una misión diplomática) modificaban ninguno de los derechos u obligaciones previstos en esa disposición. Malta, la única antigua dependencia del Reino Unido que pasó a ser parte en la Convención por sucesión, reiteró los términos de esa declaración en su notificación de sucesión<sup>210</sup>

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<sup>211</sup>, a menos que el Estado autor de la objeción haya indicado claramente que con ella se propone

<sup>207</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1968, vol. II, pág. 1, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2 ; *ibid.*, 1969, vol. II, pág. 22, documento A/CN.4/210, e *ibid.*, 1970, vol. II, pág. 66, documento A/CN.4/225.

<sup>208</sup> Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*.

<sup>209</sup> Naciones Unidas, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*.

<sup>210</sup> *Ibid.*, pág. 53.

<sup>211</sup> 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.

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 que suministra la práctica no parece indicar que los Estados de reciente independencia demuestren gran interés por las objeciones de sus predecesores a las reservas formuladas por otros Estados. El método más sencillo consistiría en tratar una objeción a una reserva como algo privativo del Estado predecesor que la hizo y dejar que el Estado sucesor formule sus propias objeciones a las reservas ya hechas en las ratificaciones, adhesiones, etc. de otros Estados, cuando notifique su sucesión.

15) 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 sobre el derecho de los tratados, la Comisión decidió adoptar un criterio pragmático y flexible para tratar las reservas y las objeciones a éstas 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 aceptado que la sucesión en materia de tratados no se produce automáticamente, sino que depende de un acto de voluntad del Estado sucesor, queda abierto el camino para que el derecho regule las condiciones en las cuales ese acto de voluntad ha de hacerse efectivo.

16) Como quiera que la regla general es que las reservas pueden ser retiradas unilateralmente y en cualquier momento, la cuestión de saber si las reservas del Estado predecesor ligan al Estado sucesor parece reducirse a la de conocer la intención de este último en el momento de notificar la sucesión. Si el Estado sucesor las mantiene expresamente, la respuesta es clara. Si guarda silencio sobre este punto, habrá que determinar si debe haber una presunción en favor de 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 con toda claridad haya indicado su intención de hacerlo; y considerar, basándose en el mero silencio del Estado sucesor, que había 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 irrevocablemente desvirtuada la verdadera intención del Estado sucesor; mientras que si hubiera tal presunción y ésta no correspondiera a la intención del Estado sucesor, este último podría siempre remediarlo retirando las reservas. El *párrafo 1* del presente artículo dispone en consecuencia que toda notificación de sucesión debe considerarse supeditada a la reserva del Estado predecesor, a menos que: a) el Estado sucesor exprese su intención en contrario (*apartado a*); b) el Estado sucesor formule una nueva reserva concerniente a la misma materia y que sea incompatible con la reserva del Estado predecesor (*apartado a*); c) la reserva del Estado predecesor deba considerarse que solamente se aplica a él (*apartado b*)<sup>212</sup>. En el caso de estas excepciones, debe considerarse anulada la presunción de la intención de mantener la reserva del Estado predecesor.

17) El *párrafo 2* del artículo prevé el caso de que el Estado sucesor formule nuevas reservas propias al hacer constar su calidad de parte o de Estado contratante en un tratado multilateral conforme a los artículos 12 y 13 del presente 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. La alternativa es la siguiente: a) o bien negarse a considerar toda notificación de sucesión supeditada a nuevas reservas como verdadero instrumento de sucesión y darle el trato que en derecho corresponde a los casos de adhesión; b) o bien aceptar que tiene carácter de sucesión, pero al mismo tiempo aplicarle el derecho que regula 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 desee mantener la participación de su territorio en el régimen del tratado. Puede también facilitar la posición de un Estado de reciente independencia en cualquier caso en que el tratado no esté abierto, por razones técnicas, a su participación por algún procedimiento distinto al de la sucesión. Por supuesto, la posibilidad de que un Estado sucesor formule nuevas 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 sobre el derecho de los tratados, cuyos apartados a, b y c están incorporados al *párrafo 2* del presente artículo.

18) El *apartado a del párrafo 3* del artículo 15 establece que cuando un Estado de reciente independencia formule una nueva reserva de conformidad con lo dispuesto en el *párrafo 2* del artículo, se aplicarán las normas

<sup>212</sup> Ejemplos de reservas aplicables únicamente en relación con el Estado predecesor son las del Reino Unido relativas a la extensión del tratado a los territorios dependientes.

contenidas en los artículos 20, 21 y 22 y en el artículo 23, párrafos 1 y 4<sup>213</sup>, de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Es decir, será aplicable el derecho general de los tratados sobre la aceptación de reservas y de objeciones a las reservas, los efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas, el retiro de reservas y de objeciones a las reservas, y las normas pertinentes del procedimiento relativo a las reservas. Aun cuando se manifestó cierta oposición al método de redactar por referencia, la Comisión decidió seguir ese método porque si se hubieran reproducido en el párrafo todas las disposiciones de que se trata, el artículo 15 habría resultado muy largo y recargado. La Comisión tuvo asimismo en cuenta el hecho de que el presente proyecto de artículos está 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. En todo caso, las referencias a la Convención de Viena en el presente artículo darán a los gobiernos la ocasión de expresar sus pareceres sobre todo el problema de redactar por referencia en el contexto de la codificación.

19) Por último, el apartado b del párrafo 3 se ocupa de un caso específico: el de que el propio Estado predecesor haya « aceptado » la reserva y todos los demás Estados partes hayan hecho lo mismo en el contexto de un tratado multilateral como el previsto en el párrafo 2 del artículo 20 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. En tal caso parece inadmisiblemente permitir a un Estado sucesor que oponga objeciones a una reserva ya formulada y aceptada e impida con ello al Estado autor de la reserva participar en el tratado. Si se permitiera, ello equivaldría a dar de hecho al Estado sucesor el poder de obligar a retirarse del tratado a un Estado que ya era parte en él. A fin de eliminar tal posibilidad, el apartado b del párrafo 3 dispone que en los casos previstos en el párrafo 2 del artículo 20 de la Convención de Viena un Estado de reciente independencia no podrá formular objeciones a las reservas que hayan sido aceptadas por todas las partes en el tratado.

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

1. Salvo lo dispuesto en los párrafos 2 y 3, 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:

a) El consentimiento del Estado predecesor, de conformidad con el tratado, en obligarse sólo respecto de una parte de sus disposiciones; o

b) La opción del Estado predecesor, de conformidad con el tratado entre disposiciones diferentes.

2. Al hacer constar así su calidad de parte o de Estado contratante, un Estado de reciente independencia podrá no obstante ejercer su propia opción respecto a partes

<sup>213</sup> Los párrafos 2 y 3 del artículo 23 de la Convención de Viena no son pertinentes en el presente contexto.

del tratado o entre disposiciones diferentes con arreglo a las condiciones establecidas en el tratado para el ejercicio de tal opción.

3. Un Estado de reciente independencia podrá también ejercer, en las mismas condiciones que las demás partes o Estados contratantes, cualquier derecho establecido en el tratado de retirar o modificar cualquiera de tales opciones.

*Comentario*

1) Este artículo trata de cuestiones análogas a las previstas en el artículo 15. 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 sobre el derecho de los tratados. 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 cuyo 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<sup>214</sup>. Cuando se extendió la aplicación de la Convención a Chipre y Sierra Leona, el Reino Unido hizo expresamente la extensión con la reserva de las mismas exclusiones<sup>215</sup>. En el caso de Malta, por el contrario, la declaración excluía solamente el anexo 1<sup>216</sup>, 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<sup>217</sup>. Al obtener la independencia, estos cuatro países transmitieron al Secretario General notificaciones de sucesión con respecto a la Convención. Tres de ellos, a saber, Chipre, 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<sup>218</sup>. Jamaica, por otra parte, a quien no se habían aplicado las exclusiones antes de la independencia, no se conformó con reproducir 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<sup>219</sup>.

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

<sup>214</sup> Véase Naciones Unidas, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, pág. 253.

<sup>215</sup> *Ibid.*, págs. 255 y 257.

<sup>216</sup> *Ibid.*, pág. 256.

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> *Ibid.*, págs. 251, 252 y 253.

<sup>219</sup> *Ibid.*, pág. 252.

que permitirá vehículos « de remolque » solamente bajo ciertas condiciones determinadas, y el Reino Unido formuló declaraciones en ese sentido con respecto a Chipre y a Sierra Leona <sup>220</sup>. Estas declaraciones fueron reproducidas por ambos países en sus notificaciones de sucesión <sup>221</sup>. Malta, con respecto a quien no se formuló ninguna declaración en este sentido, no manifestó nada sobre la cuestión en su notificación. Jamaica, por otra parte, con respecto a quien tampoco se formuló ninguna declaración en este sentido <sup>222</sup>, añadió a su notificación una declaración en términos similares a los empleados por Chipre y Sierra Leona <sup>223</sup>.

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 <sup>224</sup>. 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, Gambia y Jamaica <sup>225</sup>. Cuando, en su día, estos tres 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 <sup>226</sup>. Francia, al contrario que el Reino Unido, eligió concretamente la forma más restringida de obligación « en Europa »; y en la forma más limitada aplicó la Convención a todos sus territorios dependientes, doce de los cuales transmitieron posteriormente notificaciones de sucesión al Secretario General <sup>227</sup>. 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 » <sup>228</sup>. Los otros ocho países mencionados simplemente se declararon a sí mismos « obligados por la Convención, cuya aplicación se había extendido a su territorio antes de alcanzar la independencia »; y está claro que 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 <sup>229</sup> 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 <sup>230</sup> hicieron lo

mismo después de intervalos que oscilaron entre dieciocho meses y nueve años. El país restante <sup>231</sup> 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 adhiera 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 <sup>232</sup>. En 1960 Malasia y en 1966 Malta notificaron al Secretario General <sup>233</sup> su sucesión en este tratado de la Sociedad de las Naciones. En sus notificaciones no se mencionaba la limitación, pero no puede dudarse de que tenían la intención de continuar en lo relativo a la aplicación del tratado en la misma forma que antes de obtener la independencia.

6) Otro tratado que da lugar a un caso de sucesión relacionado con la opción entre disposiciones es el Protocolo Adicional 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 <sup>234</sup>, incluida Malta, que posteriormente transmitió al Secretario General una notificación de sucesión. Esto indicaba que Malta continúa considerándose obligada por el Protocolo en la forma en que su predecesor lo había hecho aplicable a su territorio <sup>235</sup>.

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 <sup>236</sup> 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 hacían <sup>237</sup>. 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 :

<sup>220</sup> *Ibid.*, págs. 255 y 257.

<sup>221</sup> *Ibid.*, págs. 251 y 253.

<sup>222</sup> *Ibid.*, pág. 256.

<sup>223</sup> *Ibid.*, pág. 252.

<sup>224</sup> *Ibid.*, pág. 90.

<sup>225</sup> *Ibid.*, pág. 98.

<sup>226</sup> *Ibid.*, págs. 91, 92 y 93.

<sup>227</sup> *Ibid.*, págs. 90 y nota 4.

<sup>228</sup> Argelia, Guinea, Marruecos y Túnez (*ibid.*, pág. 90, nota 3).

<sup>229</sup> Camerún, República Centroafricana y Togo (*ibid.*, pág. 90, nota 4).

<sup>230</sup> Senegal, Níger, Costa de Marfil y Dahomey (*ibid.*).

<sup>231</sup> Congo (*ibid.*, pág. 90).

<sup>232</sup> *Ibid.*, págs. 427 y 428.

<sup>233</sup> Las funciones de depositario le habían sido traspasadas a la disolución de la Sociedad de las Naciones.

<sup>234</sup> Véase Naciones Unidas, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, pág. 438.

<sup>235</sup> *Ibid.*, pág. 439.

<sup>236</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, pág. 73, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párr. 330.

<sup>237</sup> *Ibid.*, pág. 79, párr. 362.



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<sup>238</sup>. 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 dejado ahora sin efecto la invocación de esa disposición, ésta sigue estando en vigor para la mayoría de sus sucesores<sup>239</sup>.

8) La Comisión llegó a la conclusión de que en el presente caso eran válidas las mismas consideraciones generales que en el caso de las reservas. Por consiguiente, si un Estado de reciente independencia transmite una notificación de sucesión sin referirse concretamente a la elección de opción de su predecesor 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. Se tiene entendido que 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 era aplicable al Estado de reciente independencia) considerar que el Estado de reciente independencia mantiene la opción hecha por su predecesor. En consecuencia, el párrafo 1 del artículo 16 enuncia la norma general en términos de una presunción favorable al mantenimiento de la opción del predecesor.

9) Por otra parte, 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. Si se piensa que la sucesión no es una ocupación automática del lugar del predecesor, sino una opción a continuar la participación del territorio en el tratado por un acto voluntario por el cual se expresa el consentimiento a obligarse, no cabría oponer muchas objeciones en cuanto a otorgar a un Estado sucesor el mismo derecho de elegir o de optar

de que hubiera disfrutado en virtud de las cláusulas del tratado si se hubiese hecho parte por adhesión. El párrafo 2 del artículo 16 autoriza a un Estado, al notificar su sucesión, a ejercer cualquier derecho de optar previsto en el tratado con arreglo a las mismas condiciones que las demás partes.

10) 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<sup>240</sup>. 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. En cuanto al Estado sucesor, 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 3 del artículo 16 así lo dispone.

#### Artículo 17. — Notificación de sucesión

1. Una notificación de sucesión respecto de un tratado multilateral con arreglo a los artículos 12 ó 13 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 al respecto, la notificación de sucesión :

a) Deberá ser transmitida, si no hay depositario, directamente a los Estados a que esté destinada, o, si hay depositario, a éste ;

b) Sólo se entenderá que ha quedado hecha por el Estado de que se trate cuando haya sido recibida por el Estado al que fue transmitida, o, en su caso, por el depositario ;

c) Si ha sido transmitida a un depositario, sólo se entenderá que ha sido recibida por el Estado al que estaba destinada cuando éste haya recibido del depositario la información correspondiente.

#### Comentario

1) El artículo 17 se refiere al procedimiento por el que un Estado de reciente independencia puede ejercer su derecho, con arreglo al artículo 12 o al artículo 13, 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

<sup>240</sup> 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).

<sup>238</sup> *Ibid.*, párr. 359.

<sup>239</sup> *Ibid.*, párrs. 360 y 361.

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 a: el jefe del Estado, el jefe del gobierno o el ministro de relaciones exteriores* \* <sup>241</sup>.

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 <sup>242</sup> 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 del 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 <sup>243</sup>. 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 <sup>244</sup>. El Consejo Federal suizo acepta como suficiente cualquier otra fórmula tal que 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 proceda 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 revistan carácter organizacional, celebrados en su nombre por la metrópoli antes de que el nuevo Estado hubiese alcanzado la plena soberanía » <sup>245</sup>. 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 <sup>246</sup>.

6) En algunos casos, el Gobierno suizo ha aceptado una notificación procedente, 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 <sup>247</sup>; e igualmente, en 1937, cuando el Reino Unido le notificó la participación de Birmania en los Convenios humanitarios de Ginebra, de 1929 <sup>248</sup>. 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 los casos de los que fueron Dominios británicos eran muy peculiares, 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

<sup>245</sup> Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pág. 224.

<sup>246</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, págs. 29 y 30, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párr. 124.

<sup>247</sup> *Ibid.*, pág. 11, párrs. 22 y 23.

<sup>248</sup> 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).

<sup>241</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II, pág. 142, documento A/CN.4/150, párr. 134.

<sup>242</sup> *Ibid.*, pág. 146, párr. 162.

<sup>243</sup> *Ibid.*, 1968, vol. II, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, pág. 20, párr. 72.

<sup>244</sup> *Ibid.*, pág. 48, párr. 215. Debe señalarse que los Convenios humanitarios de Ginebra permiten también formas simplificadas de « adhesión » (*ibid.*, párr. 214).



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<sup>249</sup>. 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 ha hecho referencia en el párrafo anterior, se basa en un criterio diferente, no constituye un precedente que pueda ser respaldado por la Comisión. El propio hecho 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<sup>250</sup>.

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 12, cuando su predecesor es parte en el tratado en la fecha de sucesión, sino también con arreglo al artículo 13, cuando su predecesor es 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 a las partes o, según el caso, a los Estados contratantes o al depositario 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 sobre el derecho de los tratados, 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 (párrafo 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 (párrafo 2).

9) En consecuencia, la fraseología de los párrafos 1 y 2 del artículo 17 está inspirada en la del artículo 67 de la Convención de Viena. Estos párrafos disponen que la notificación de sucesión, efectuada con arreglo a los artículos 12 ó 13, 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. El párrafo 3, que es paralelo al artículo 78 de la Convención de Viena, agrega que, si no hay depositario, la notificación deberá ser transmitida directamente a los Estados a que esté destinada, o, si hay depositario, a éste. En cada caso, el párrafo especifica el momento en que se entenderá que se ha hecho la notificación.

#### *Artículo 18. — Efectos de la notificación de sucesión*

**1. Salvo que un tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto, un Estado de reciente independencia que haga una notificación de sucesión con arreglo a los artículos 12 ó 13 se considerará parte o, según el caso, Estado contratante en un tratado:**

- a) Al recibir esa notificación el depositario; o
- b) Si no hay depositario, al recibir esa notificación las partes o, según el caso, los Estados contratantes.

**2. Cuando con arreglo al párrafo 1 un Estado de reciente independencia se considere parte en un tratado que esté en vigor en la fecha de la sucesión de Estados, se entenderá que el tratado está en vigor respecto de ese Estado desde la fecha de la sucesión de Estados, a menos:**

- a) Que el tratado disponga otra cosa al respecto;
- b) Que en el caso de un tratado comprendido en el artículo 12, párrafo 3, se haya convenido una fecha ulterior por todas las partes;
- c) Que en el caso de otros tratados, la notificación de sucesión especifique una fecha ulterior.

**3. Cuando con arreglo al párrafo 1 un Estado de reciente independencia se considere Estado contratante en un tratado que no esté en vigor en la fecha de la sucesión de Estados, se entenderá que el tratado entra en vigor respecto de ese Estado en la fecha prevista por el tratado para su entrada en vigor.**

#### *Comentario*

1) Este artículo se ocupa de los efectos jurídicos de la notificación de sucesión hecha por un Estado de reciente independencia con arreglo a los artículos 12 ó 13 del presente proyecto. A este respecto deben tenerse especialmente presentes tres artículos de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados: el artículo 78, relativo a las notificaciones y comunicaciones; el artículo 16,

<sup>249</sup> Así ocurrió en el caso de los que fueron Dominios británicos.

<sup>250</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, págs. 12 y 13, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 26 a 31.

relativo al depósito de instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, y el artículo 24, relativo a la entrada en vigor.

2) El apartado *a* del artículo 78 dispone en esencia que toda notificación o comunicación que deba hacer 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. Esta disposición, de carácter puramente procesal, queda ya reflejada en el artículo 17 del presente proyecto y no precisa aquí más comentarios. El apartado *b* del artículo 78 de la Convención de Viena 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 al 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 destinada cuando éste haya recibido del depositario la información prevista [...] ». Por consiguiente, en virtud de estos dos apartados, la vinculación jurídica entre el Estado que efectúa la notificación y cualquier otro Estado parte o, en su caso, Estado contratante, no queda establecida definitivamente hasta que estos últimos hayan recibido la notificación o hayan sido informados de ella por el depositario.

3) Por otra parte, en el artículo 16 de la Convención de Viena se declara 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 su notificación a los Estados contratantes o al depositario, *si así se ha convenido*. El efecto de estas disposiciones es que, con el procedimiento de « depósito », el consentimiento en obligarse se hace constar tan pronto como se efectúa el depósito del instrumento en poder del depositario; e igual ocurre con el procedimiento de « notificación » cuando el tratado disponga que se efectúe la notificación al depositario. En cambio, cuando el tratado estipula que la notificación se efectúe a los demás Estados contratantes se aplica el artículo 78 de la Convención de Viena, y el consentimiento en obligarse únicamente se establece al recibir la notificación el Estado contratante interesado.

4) En el caso que se estudia, el derecho a notificar la sucesión no se basa en estipulación alguna del tratado, excepto en las situaciones, relativamente pocas, de que se ocupa el artículo 9 del actual proyecto. Se basa en el derecho consuetudinario. No obstante, en cada caso el tratado multilateral tendrá o no un depositario. Además, una notificación de sucesión es un acto de naturaleza análoga a la del depósito o notificación de un instrumento. En consecuencia, cuando se notifica una sucesión con respecto a un tratado del que existe depositario, se considera que deben aplicarse por analogía las normas establecidas en los apartados *b* y *c* del artículo 16 de la Convención de Viena. En resumen, debe estimarse que la notificación hace constar el consentimiento del Estado sucesor en obligarse al ser recibida por el depositario. Por otra parte, cuando no existe

depositario parecería natural aplicar por analogía la norma del apartado *b* del artículo 78 de la Convención de Viena; y, en tal caso, la vinculación jurídica entre el Estado que efectúa la notificación y cualquier otro Estado interesado no quedará establecida hasta que este último reciba la notificación.

5) Por ello, en el *párrafo 1* del artículo que se examina se dice que « Salvo que un tratado disponga o se haya convenido otra cosa al respecto » un Estado de reciente independencia que haga una notificación de sucesión con arreglo a los artículos 12 ó 13 se considerará parte o, en su caso, Estado contratante en un tratado al recibir esa notificación el depositario o, si no hay depositario, al recibir esa notificación las partes o, en su caso, los Estados contratantes interesados.

6) El momento de la determinación de la calidad de « parte » o de « Estado contratante » del Estado de reciente independencia no coincide necesariamente con el de la entrada en vigor del tratado respecto de ese Estado. A este respecto, hay que tener presente el artículo 24 de la Convención de Viena. Los párrafos 1 y 2 de dicho artículo se ocupan de la entrada en vigor del propio tratado, y estipulan que tendrá lugar de la manera y en la fecha que disponga el tratado o que acuerden los Estados negociadores o, a falta de tal disposición o acuerdo, tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse. El párrafo 3 añade que, una vez que el tratado está en vigor, la fecha de su entrada en vigor en relación con cualquier otro Estado coincide con la fecha en que éste haga constar su consentimiento en obligarse, a menos que el tratado disponga otra cosa. En algunos tratados multilaterales se dispone que entrarán en vigor inmediatamente después de que se haya depositado (o notificado) un número prescrito de ratificaciones, adhesiones, etc., y que posteriormente entrarán en vigor con respecto a cualquier otro Estado cuando éste deposite (o notifique) su instrumento de ratificación, adhesión, etc. No obstante, en la actualidad es muy frecuente que un tratado establezca un plazo de treinta días o de tres meses, o incluso seis, después de efectuado el depósito (o notificación) del último de los instrumentos prescritos para su entrada en vigor, y un plazo igual para la posterior entrada en vigor del tratado con respecto a cualquier otro Estado. Así sucede, de hecho, con la gran mayoría de los tratados multilaterales de los que es depositario el Secretario General, tipo de tratados que con mucha frecuencia han sido objeto de notificaciones de sucesión. Por consiguiente, se plantea la cuestión de si una disposición convencional que estipule un plazo de ese género para los instrumentos de ratificación, adhesión, etc., debe considerarse aplicable por analogía a las notificaciones de sucesión.

7) La práctica en materia de tratados parece confirmar más bien que, cuando un Estado de reciente independencia transmite 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 deposi-

tario 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] <sup>251</sup>.

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 consignados en algunos de los tratados mencionados en su carta. Se limita a señalar que :

[...] los nuevos Estados suelen reconocer que se hallan obligados por dichos tratados 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 los Estados 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 [...] <sup>252</sup>.

De ello se desprende que, según la práctica del Secretario General en el ejercicio de sus funciones de depositario, no se considera que los plazos sean aplicables a las notificaciones de sucesión. Por consiguiente, parece haberse estimado que el concepto de continuidad, inherente a la « sucesión », excluye la aplicación de una disposición que fije un plazo para la entrada en vigor. Por otra parte, podría aducirse que, como se desprende del artículo 28 de la Convención de Viena, la fecha de la entrada en vigor de un tratado y la fecha a partir de la cual sus disposiciones son aplicables no coinciden necesariamente. Sin embargo, las notificaciones de sucesión, *ex hypothesi*, presuponen una relación entre el territorio de que se trate y el tratado que ya ha sido establecida por el Estado predecesor, por lo que parece justificado considerarlas exceptuadas de la intención general de los Estados negociadores de someter la entrada en vigor a un plazo. Además, como se ha señalado anteriormente, el derecho a notificar la sucesión deriva normalmente del derecho consuetudinario y no del propio tratado.

8) La declaración contenida en el memorando de la Secretaría antes citada sobre los convenios del trabajo requiere unas palabras de explicación. Las notificaciones de sucesión respecto de los convenios del trabajo adoptan 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

<sup>251</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II, pág. 146, documento A/CN.4/150, párr. 164.

<sup>252</sup> *Ibid.*, pág. 142, párr. 134.

declaración de continuidad surte efectos y hace constar su consentimiento en obligarse por el convenio. 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 partir de la fecha de su independencia*.

9) 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 <sup>253</sup>. Por ejemplo, se cita a 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 dichos países. En cambio, cuando un nuevo Estado hace constar su consentimiento en obligarse por medio de la *adhesión*, se le considera parte sólo desde la fecha en que surte efecto el instrumento de adhesión <sup>254</sup>. 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 <sup>255</sup>.

10) 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 <sup>256</sup>. La práctica de los Estados Unidos 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 originario » <sup>257</sup>. Como ejemplos de la práctica seguida, los Estados Unidos citan a Ceilán

<sup>253</sup> *Ibid.*, 1968, vol. II, págs. 21 y 22, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 78 a 82.

<sup>254</sup> Un mes después del depósito del instrumento (*ibid.*, pág. 21, párr. 81).

<sup>255</sup> *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).

<sup>256</sup> *Ibid.*, pág. 30, párr. 125.

<sup>257</sup> Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pág. 224.

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<sup>258</sup> 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<sup>259</sup>.

11) 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, porque el resultado es que se estima que el Estado de reciente independencia ha asumido desde esa fecha la responsabilidad internacional del cumplimiento del tratado con respecto al territorio. 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 o aprobación 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<sup>260</sup>. Pero es igualmente difícil creer que al concertar un acuerdo de transmisión, por amplios que fueran sus términos<sup>261</sup>, 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.

<sup>258</sup> *Ibid.*, pág. 225.

<sup>259</sup> *Ibid.*

<sup>260</sup> Por ejemplo, Ceilán y Chipre.

<sup>261</sup> 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 dimanen 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]. »

12) A la luz de estas consideraciones, el párrafo 2 del presente artículo establece que, cuando con arreglo al párrafo 1 un Estado de reciente independencia se considere parte en un tratado multilateral que esté *en vigor* en la fecha de la sucesión de Estados, se entenderá que el tratado está en vigor respecto de ese Estado desde la fecha de la sucesión de Estados, excepto en los casos incluidos en los apartados a, b y c del párrafo 2. Esta presunción, que supone apartarse de la regla general contenida en el párrafo 3 del artículo 24 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, parece justificarse a la luz de la práctica actual y del propio fin que normalmente persigue una notificación de sucesión. Se trata de una presunción que puede ser invalidada por las propias disposiciones del tratado (apartado a) o, en determinados casos concretos, por el acuerdo de las partes en el tratado (apartado b) o por la voluntad del Estado de reciente independencia (apartado c).

13) La excepción contenida en el apartado a del párrafo 2 es la misma que figura en el párrafo 3 del artículo 24 de la Convención de Viena. Las disposiciones del tratado prevalecen al respecto. Por ejemplo, si, en el caso comprendido en el artículo 9 del presente proyecto, el tratado no sólo prescribe de antemano que se efectúen notificaciones de sucesión, sino que establece también un plazo de espera antes de la entrada en vigor del tratado respecto del Estado que hace la notificación, se aplicarán las disposiciones del tratado y el tratado entrará en vigor respecto de ese Estado una vez transcurrido el plazo de espera.

14) El apartado b del párrafo 2 se refiere al caso concreto de un tratado multilateral que, por sus propias estipulaciones o por el número reducido de Estados negociadores y el objeto y el fin del tratado, ha de entenderse que exige el consentimiento de todas las partes para la participación de cualquier Estado. El apartado b del párrafo 2 preserva la libertad de las partes en esos tratados de convenir una fecha ulterior a la de la sucesión de Estados. Si así lo hacen, se entenderá que el tratado está en vigor respecto del Estado que efectúa la notificación en la fecha ulterior convenida por las partes.

15) El apartado c del párrafo 2 da al Estado que efectúa la notificación la posibilidad de hacer efectiva su participación en el tratado desde la fecha de su notificación y no desde su independencia. Cuando la notificación de sucesión se refiere a tratados multilaterales distintos de los mencionados en el párrafo anterior, los Estados de reciente independencia tienen derecho a especificar en su notificación una fecha ulterior a la fecha de la sucesión de Estados, y se entenderá que el tratado está en vigor respecto de dicho Estado desde esa fecha posterior.

16) Por último, en el párrafo 3 del artículo se dispone que cuando un Estado de reciente independencia se considere Estado contratante en un tratado que no esté *en vigor* en la fecha de la sucesión de Estados, se entenderá que el tratado entra en vigor respecto del Estado de reciente independencia en la fecha prevista por el tratado para su entrada en vigor. Esta regla corresponde a la contenida en el párrafo 1 del artículo 24 de la Convención de Viena.

### SECCIÓN 3. — TRATADOS BILATERALES

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

1. Un tratado bilateral que en la fecha de una sucesión de Estados esté en vigor respecto al territorio al que se refiere la sucesión de Estados se considerará que está en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte de conformidad con las disposiciones del tratado :

a) Cuando esos Estados lo hayan acordado así expresamente ; o

b) Cuando por su comportamiento deba considerarse que esos Estados así lo han acordado.

2. Un tratado que se considere en vigor conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 será aplicable en las relaciones entre el Estado sucesor 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<sup>262</sup>, la cuestión de si el Estado sucesor 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 11 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 sucesor está en la situación de « tabla rasa » respecto de los tratados bilaterales.

2) Como se ha señalado en el comentario al artículo 11, 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 sucesor 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 sucesor y las demás partes en esos tratados. Si bien en el caso de muchos tratados multilaterales ese nexo

jurídico parece conferir efectivamente al Estado sucesor 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 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 sucesor y su predecesor, como sucede en el caso de un tratado multilateral. Ciertamente 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 sucesor, 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 sucesor y el Estado predecesor. No cabe duda de que los Estados sucesor 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 sucesor 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 respecto a un territorio y conocidos del Estado sucesor continúan en vigor, a menos que se haga constar lo contrario dentro de un plazo razonable una vez obtenida la independencia por el Estado sucesor<sup>263</sup>. 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

<sup>262</sup> Véase *supra* artículo 11, párrafo 2 del comentario.

<sup>263</sup> Véase International 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*, Londres, 1969, pág. xiii y págs. 589 a 632.

examinados en los estudios segundo<sup>264</sup> y tercero<sup>265</sup> de la Secretaría sobre « Sucesión en materia de tratados bilaterales ».

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 sucesor como el otro Estado interesado deseen que continúen funcionando los servicios aéreos existentes, al menos con carácter provisional, hasta que se concierten nuevos acuerdos<sup>266</sup>. El comercio internacional es también parte integrante de las relaciones internacionales modernas, y la práctica demuestra que tanto para el Estado sucesor 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<sup>267</sup>.

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<sup>268</sup>. Ofrece un ejemplo de ello el intercambio de notas efectuado en 1962 entre los Estados Unidos de América y el Zaire 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 Succession of States*<sup>269</sup>. 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 »<sup>270</sup>.

<sup>264</sup> Documento A/CN.4/243 (véase la nota 26 *supra*).

<sup>265</sup> Documento A/CN.4/243/Add.1 (*idem*).

<sup>266</sup> El resumen de la práctica que se hace en el estudio de la Secretaría (A/CN.4/243, párrs. 177 y 182; véase la nota 26 *supra*) pone de relieve que en el caso de los acuerdos sobre transporte aéreo prevalece la continuidad.

<sup>267</sup> También en este caso el resumen de la práctica que se hace en el estudio de la Secretaría sobre los acuerdos comerciales (A/CN.4/243/Add.1, párrs. 169 y 172; véase la nota 26 *supra*) indica que hay considerable continuidad.

<sup>268</sup> Véase International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, pág. 576.

<sup>269</sup> Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession 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).

<sup>270</sup> Véase la nota de un Asesor Jurídico Adjunto del Departamento de Estado en *The American Journal of International Law*, Washington, D.C., vol. 59, No. 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*, Londres, 1967, pág. 564.

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<sup>271</sup>. 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 examinarán por separado en el comentario a los artículos 29 y 30.

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 sucesor 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 8 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 7<sup>272</sup>, 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 sucesor.

9) La publicación *Materials on Succession of States*<sup>273</sup> 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 »<sup>274</sup>. Análogamente, la correspon-

<sup>271</sup> International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, pág. 577.

<sup>272</sup> Véase *supra*, artículo 7, párrs. 5 y 6 del comentario.

<sup>273</sup> Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*.

<sup>274</sup> *Ibid.*, págs. 6 y 7.



dencia entre Ghana y los Estados Unidos de América en 1957-58 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<sup>275</sup>. 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<sup>276</sup>. Pero tal fraseología aparece generalmente en casos en que la otra parte estaba evidentemente de acuerdo con el Estado sucesor en cuanto a la conveniencia de mantener el tratado en vigor y no parece basarse en el reconocimiento de un derecho efectivo del Estado sucesor. Además, en el caso concreto citado, el Estado sucesor, Malaya, parece haber considerado en su respuesta que se trataba más bien de celebrar un acuerdo que de ejercer un derecho: « Vuestro *aide-mémoire* del 15 de octubre de 1958 y la presente nota han de considerarse como el acuerdo en esta materia »<sup>277</sup>. 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*<sup>278</sup> 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 »<sup>279</sup>, dedicado a los tratados de extradición.

10) La continuidad de los tratados bilaterales, que se pone de relieve en los estudios de la Secretaría<sup>280</sup>, se ha reconocido o logrado desde el punto de vista del procedimiento mediante diversos arbitrios, lo que indica de por sí que la continuidad depende de la actitud y la intención de los Estados interesados. Ciertamente 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<sup>281</sup>.

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 autoritativamente 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 los 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<sup>282</sup>.

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 1952, relativa al mantenimiento en vigor del Acuerdo de Doble Imposición anglo-noruego de 1951 con respecto a determinados Estados recientemente emancipados:

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 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 \*<sup>283</sup>.

<sup>281</sup> 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. Véase el documento A/CN.4/243, párrs. 122 y 123 y 138 a 143 (véase la nota 26 *supra*).

<sup>282</sup> International Law Association, *The Effect...* (*op. cit.*), págs. 385 y 386. Véase también *supra*, artículo 7, párrafo 16 del comentario.

<sup>283</sup> Naciones Unidas, *Materials on Succession of States* (*op. cit.*), pág. 192.

<sup>275</sup> *Ibid.*, págs. 211 a 213.

<sup>276</sup> *Ibid.*, págs. 229 y 230.

<sup>277</sup> *Ibid.*, pág. 230.

<sup>278</sup> *Ibid.*, págs. 211 a 224.

<sup>279</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 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. 138, párr. 135).

<sup>280</sup> *Ibid.*, pág. 137, párrs. 134 y 135. Véase también los documentos A/CN.4/243, párrs. 177 a 187, y A/CN.4/243/Add.1, párrs. 169 a 177 (véase la nota 26 *supra*).

Una exposición reciente de la práctica canadiense <sup>284</sup> 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 <sup>285</sup>.

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 sucesor 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 sucesor 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 sucesor y el otro Estado parte han acordado que siga en vigor un tratado que regía respecto del territorio del Estado sucesor en la fecha de la sucesión. Cuando hay un acuerdo expreso, como el canje de notas mencionado en el párrafo 9 *supra*, 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 <sup>286</sup>, 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 norma 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

<sup>284</sup> Véase *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. VII, 1969, Vancouver, B.C., págs. 329 a 331.

<sup>285</sup> *Ibid.*, pág. 331.

<sup>286</sup> Véase *supra* párrafo 4.



casos. Pero esas dificultades se derivan 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 <sup>287</sup>.

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 7 y 8, 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 sobre el derecho de los tratados (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,

<sup>287</sup> 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 sobre el derecho de los tratados.

ya sea mediante pruebas expresas o por inferencia 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 sobre el derecho de los tratados. 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 sucesor y el otro Estado parte en el tratado cuando esos Estados: a) lo hayan acordado así expresamente, o b) cuando « por su comportamiento deba considerarse que esos Estados así lo han acordado ».

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 del predecesor permanece en vigor con respecto al Estado sucesor. 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 sucesor 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 <sup>288</sup> la cuestión de si el Estado sucesor 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 20. — La situación entre el Estado predecesor y el Estado sucesor*

**Un tratado que con arreglo al artículo 19 se considere que está en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte no habrá de entenderse que, por**

<sup>288</sup> Véase *supra* párrafo 13.

ese solo hecho, está también en vigor en las relaciones entre el Estado predecesor y el Estado sucesor.

#### 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 en las relaciones bilaterales entre el nuevo soberano del territorio y el otro Estado parte—por acuerdo entre ellos.—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<sup>289</sup>, 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 el Estado sucesor ni el Estado predecesor han alegado que debe entenderse que el tratado está 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 19, se considere en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte, no habrá de entenderse que, por ese solo hecho, también está en vigor entre el Estado predecesor y el Estado sucesor.

<sup>289</sup> Véase *supra* artículo 19, párrafo 3 del comentario.

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

1. Cuando con arreglo al artículo 19 se considere que un tratado está en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte, el tratado :

a) No dejará de estar en vigor en las relaciones entre ellos por el solo hecho de que se le haya puesto fin subsiguientemente en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte ;

b) No se suspenderá en su aplicación en las relaciones entre ellos por el solo hecho de que su aplicación haya sido subsiguientemente suspendida en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte ;

c) No se enmendará en las relaciones entre ellos por el solo hecho de que haya sido subsiguientemente enmendado en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte.

2. El hecho de que se haya puesto fin a un tratado o de que, según el caso, su aplicación haya quedado suspendida 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 se considere en vigor o, según el caso, sea aplicable entre el Estado sucesor y el otro Estado parte si consta con arreglo al artículo 19 que así lo han acordado.

3. El hecho de que se haya enmendado un tratado en las relaciones entre el Estado predecesor y el otro Estado parte con posterioridad a la fecha de sucesión de Estados no impedirá que el tratado no enmendado se considere en vigor con arreglo al artículo 19 en las relaciones entre el Estado sucesor y el otro Estado parte, a menos que conste que la intención de éstos ha sido 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 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 sucesor 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 Estado 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 <sup>290</sup>, 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. Otro ejemplo es el que figura en el estudio de la Secretaría sobre los acuerdos comerciales <sup>291</sup>, 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 estos países su independencia.

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 sucesor y el otro Estado parte <sup>292</sup>. 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 <sup>293</sup>. 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 a esos dos Estados.

<sup>290</sup> Documento A/CN.4/243, párr. 54 (véase la nota 26 *supra*).

<sup>291</sup> Documento A/CN.4/243/Add.1, párr. 71 (*idem*).

<sup>292</sup> Esta cuestión es objeto de una norma expresa de la Asociación de Derecho Internacional en su resolución No. 3 sobre la sucesión en materia de tratados [International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, pág. xiv (Resolutions) y pág. 601 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, nota 3)].

<sup>293</sup> Documento A/CN.4/243, párrs. 17 a 19 (véase la nota 26 *supra*).

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 <sup>294</sup>, al Pakistán <sup>295</sup> y a Ceilán <sup>296</sup>. 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 <sup>297</sup>, Noruega <sup>298</sup>, Francia <sup>299</sup>, los Países Bajos <sup>300</sup> y Nueva Zelandia <sup>301</sup>, 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 <sup>302</sup>. 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 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 <sup>303</sup>. Al cabo de tres años, 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, Canadá opuso como objeción que tenía entendido que Gran Bretaña comunicaría la notificación de terminación a todos los Estados interesados por vía

<sup>294</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970*, vol. II, pág. 117, documento A/CN.4/229, párr. 25.

<sup>295</sup> *Ibid.*, pág. 119, párr. 32.

<sup>296</sup> *Ibid.*, pág. 119, párr. 38.

<sup>297</sup> Documento A/CN.4/243, párr. 131 (véase la nota 26, *supra*).

<sup>298</sup> *Ibid.*

<sup>299</sup> *Ibid.*, párr. 135.

<sup>300</sup> *Ibid.*, párr. 146.

<sup>301</sup> *Ibid.*, párr. 147.

<sup>302</sup> *Ibid.*, párr. 151; véase asimismo párr. 125.

<sup>303</sup> Véase International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, pág. 632 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, anexo E].

de sucesión. De ser así, no parece que Canadá alegara que el hecho de haber dado por terminado el tratado primitivo también ponía fin *ipso jure* a su 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 <sup>304</sup>.

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 le haya puesto fin subsiguientemente 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 sobre el derecho de los tratados, 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 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 <sup>305</sup>. 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 <sup>306</sup>. 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 les representara en las negociaciones, mientras que otros seis nuevos Estados firmaron el instrumento de reforma en su propio nombre. En otros casos análogos <sup>307</sup>, 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 instrumentos 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 <sup>308</sup>; 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 <sup>309</sup> 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

<sup>305</sup> Documento A/CN.4/243, párrs. 20, 35, 40, 42, 58 y 66 (véase la nota 26, *supra*).

<sup>306</sup> Documento A/CN.4/243/Add.1, párrs. 73 a 76, 77 (*idem*).

<sup>307</sup> En muchos de esos casos el objeto del instrumento de enmienda era fundamentalmente prorrogar el acuerdo comercial vigente.

<sup>308</sup> Véase el documento A/CN.4/243/Add.1, párrs. 95 a 104 (véase la nota 26, *supra*).

<sup>309</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1970, vol. II, pág. 116, documento A/CN.4/229, párr. 13.

<sup>304</sup> Véase *infra* párrafo 13.

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.

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 se enmendará en sus relaciones mutuas por el solo hecho de haber sido 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 estima que la cuestión carece de gran importancia puesto que, como se reconoce expresamente en el artículo 19, 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 el tratado sigue en vigor o es aplicable si consta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, 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 19, en las relaciones entre el Estado sucesor y el otro Estado parte, a menos que conste que la intención de éstos ha sido aplicar entre sí el tratado enmendado.

#### SECCIÓN 4. — APLICACIÓN PROVISIONAL

##### *Artículo 22. — Tratados multilaterales*

1. Un tratado multilateral que en la fecha de una sucesión de Estados esté en vigor respecto al territorio al que se refiere la sucesión de Estados se considerará que se aplica provisionalmente entre el Estado sucesor y otro Estado parte en el tratado si el Estado sucesor notifica a las partes o al depositario su deseo de que el tratado así se aplique y si el otro Estado parte conviene en ello expresamente o, por su comportamiento, debe considerarse que ha convenido en ello.

2. Sin embargo, en el caso de un tratado comprendido en el párrafo 3 del artículo 12, se requerirá que todas las partes consientan en esa aplicación provisional.

##### *Comentario*

1) La Comisión, según se ha dicho ya<sup>310</sup>, 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 23 se refieren respectivamente a los tratados multilaterales y bilaterales, y el artículo 24 a la terminación de la aplicación provisional.

2) La aplicación provisional de un tratado multilateral apenas si parece 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

<sup>310</sup> Véase *supra* artículo 8, párrafo 19 del comentario.

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 los 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 si ocurre en la práctica, y está implícito en algunas declaraciones unilaterales mencionadas en el comentario al artículo 8, 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 12 y 13 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 12, 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) En consecuencia, en el *párrafo 1* del presente artículo se declara que un tratado multilateral que en la fecha de la sucesión de Estados esté en vigor respecto al territorio al que se refiere la sucesión considerará que se aplica provisionalmente *entre el Estado sucesor y otro Estado parte* cuando se cumplan las dos condiciones siguientes: *a)* que el Estado sucesor notifique a las partes o al depositario su deseo de que el tratado se aplique provisionalmente, y *b)* que el otro Estado parte convenga en ello expresamente o, por su comportamiento, deba considerarse que ha convenido en ello. En el *párrafo 2* se especifica que en el caso de un tratado multilateral restringido es necesario el consentimiento de *todas las partes* para tal aplicación provisional.

#### *Artículo 23. — Tratados bilaterales*

**Un tratado bilateral que en la fecha de una sucesión de Estados esté en vigor respecto al territorio al que se refiere la sucesión de Estados se considerará que se aplica provisionalmente entre el Estado sucesor y el otro Estado parte :**

*a)* Si esos Estados lo han acordado así expresamente ; o

*b)* Si por su comportamiento debe considerarse que esos Estados han acordado continuar aplicando el tratado provisionalmente.

#### *Comentario*

1) Según el artículo 19, 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 8. 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<sup>311</sup>.

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) El artículo 23 prevé en consecuencia que un tratado bilateral que en la fecha de una sucesión de Estados esté en vigor respecto al territorio al que se refiere la sucesión de Estados se considerará que se aplica provisionalmente entre el Estado sucesor y el otro Estado

<sup>311</sup> Véanse, por ejemplo, los tres estudios de la Secretaría sobre sucesión en materia de tratados bilaterales : *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970*, pág. 110, documento A/CN.4/229 ; y los documentos A/CN.4/243 y A/CN.4/243/Add.1 (véase la nota 26, *supra*).



parte si ambos lo han acordado así *expresamente* o si, *por su comportamiento*, debe considerarse que esos Estados han acordado continuar aplicando el tratado provisionalmente.

#### **Artículo 24. — Terminación de la aplicación provisional**

1. La aplicación provisional de un tratado multilateral en virtud del artículo 22 terminará si :

a) Los Estados que provisionalmente aplican el tratado así lo acuerdan ;

b) El Estado sucesor o el otro Estado parte notifica con antelación razonable tal terminación y expira el plazo señalado ; o

c) En el caso de un tratado comprendido en el párrafo 3 del artículo 12, el Estado sucesor o las partes notifican con antelación razonable tal terminación y expira el plazo señalado.

2. La aplicación provisional de un tratado bilateral en virtud del artículo 23 terminará si :

a) El Estado sucesor y el otro Estado parte así lo acuerdan ; o

b) El Estado sucesor o el otro Estado parte notifica con antelación razonable tal terminación y expira el plazo señalado.

3. Para los efectos de los presentes artículos, se entenderá por notificación de terminación con antelación razonable :

a) El plazo que acuerden los Estados interesados ; o

b) En defecto de acuerdo, un plazo de doce meses, salvo que un plazo inferior esté estipulado en el tratado para notificar su terminación.

#### *Comentario*

1) En este artículo se enuncian las normas generales para la terminación de un tratado que se está aplicando provisionalmente entre un Estado sucesor y otro Estado parte en el tratado. El *párrafo 1* trata de la terminación en los casos de aplicación provisional de un tratado multilateral en virtud del artículo 22, y el *párrafo 2* de la terminación en los casos de aplicación provisional de un tratado bilateral en virtud del artículo 23. En ambos párrafos se dispone que la terminación se produce por acuerdo mutuo o mediante una notificación al efecto dada con antelación razonable. Sin duda, puede ponerse fin a la aplicación provisional de otros modos, de conformidad con el derecho general de los tratados, por ejemplo, si los Estados interesados celebran un tratado posterior sobre la misma materia y es incompatible con la aplicación del tratado anterior. No obstante, la Comisión estimó que el presente artículo debía limitarse a las normas que conciernen específicamente a la terminación de la aplicación provisional del tratado de un Estado predecesor entre el Estado sucesor y otro Estado parte.

2) Cuando se trata de una terminación por acuerdo mutuo, lo fundamental consiste en determinar el Estado o los Estados cuyo asentimiento es necesario. En el caso de los tratados bilaterales no se plantea ningún problema ; lo mismo puede decirse de un tratado multilateral provisionalmente aplicado entre el Estado sucesor y otro Estado parte de conformidad con el artículo 22. El consentimiento de los dos Estados que aplican el tratado provisionalmente es necesario *ex hypothesi*. En el caso de un tratado multilateral de carácter restringido, de la misma manera que el consentimiento de todas las partes y del Estado sucesor es necesario para la aplicación provisional del tratado, también ha de serlo para la terminación de su aplicación provisional.

3) Cuando se trata de una terminación notificada con antelación razonable, lo fundamental consiste en identificar el Estado o los Estados que pueden hacer tal notificación y determinar lo que constituye un plazo razonable. En cuanto al Estado o los Estados que pueden hacer la notificación, tampoco se plantea el menor problema en el caso de un tratado bilateral ni de un tratado multilateral : el Estado sucesor o el otro Estado parte que aplique el tratado provisionalmente pueden notificar tal terminación con un plazo razonable de antelación. En el caso de un tratado multilateral de carácter restringido, la notificación puede ser hecha por el Estado sucesor o por las partes ; se plantea seguidamente la cuestión de si la notificación debe ser hecha por *todas* las partes. La Comisión consideró que en principio la terminación de la aplicación provisional de un tratado frente al Estado sucesor concernía a todas las partes, pero no creyó necesario especificar que la notificación debía ser hecha por todas las partes.

4) El requisito del plazo razonable de antelación tiene por objeto proteger tanto al Estado sucesor como a los demás Estados partes, puesto que la terminación abrupta de la aplicación provisional puede crear al otro Estado dificultades administrativas y de otra índole. La Comisión señaló que el artículo 56 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 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 notificar la terminación, lógicamente habría de aplicarse también ese plazo más breve a la terminación de la aplicación provisional del tratado de conformidad con el presente artículo.

5) En consecuencia, en el *párrafo 1* del artículo se dispone que la aplicación provisional de un *tratado multilateral* en virtud del artículo 22 termina si : a) los Estados que aplican provisionalmente el tratado así lo acuerdan ; b) el Estado sucesor o el otro Estado parte notifica con antelación razonable tal terminación y expira el plazo señalado ; o c) en el caso de un tratado multilateral de carácter restringido, si el Estado sucesor o las partes notifican con antelación razonable tal



terminación y expira el plazo señalado. Se prevé luego en el párrafo 2 que la aplicación provisional de un *tratado bilateral* en virtud del artículo 23 termina si: a) el Estado sucesor y el otro Estado parte así lo acuerdan; o b) el Estado sucesor o el otro Estado parte notifica tal terminación con antelación razonable y expira el plazo señalado.

6) Por último, en el párrafo 3 se especifica que, para los efectos de los presentes artículos, se entenderá por *notificación de terminación con antelación razonable*: a) el plazo que acuerden los Estados interesados; o b) en defecto de acuerdo, un plazo de doce meses, salvo que un plazo inferior esté estipulado en el tratado para notificar su terminación.

#### SECCIÓN 5. — ESTADOS FORMADOS DE DOS O MÁS TERRITORIOS

##### *Artículo 25. — Estados de reciente independencia formados de dos o más territorios*

Cuando el Estado de reciente independencia se haya formado de dos o más territorios respecto de los cuales los tratados en vigor en la fecha de la sucesión de Estados no sean idénticos, cualquier tratado que continúe en vigor de conformidad con los artículos 12 a 21 se considerará aplicable 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 a la totalidad del territorio sería incompatible con su objeto y su fin o la reunión de los territorios tenga por efecto cambiar radicalmente las condiciones de aplicación del tratado;

b) Que, en el caso de un tratado multilateral distinto de los mencionados en el párrafo 3 del artículo 12, la notificación de sucesión se circunscriba al territorio respecto del cual se hallaba en vigor el tratado con anterioridad a la sucesión;

c) Que, en el caso de un tratado multilateral del tipo mencionado en el párrafo 3 del artículo 12, el Estado sucesor y los otros Estados partes acuerden otra cosa;

d) Que, en el caso de un tratado bilateral, el Estado sucesor y el otro Estado parte acuerden otra cosa.

#### *Comentario*

1) El artículo 25 se refiere al caso especial de la aparición de un Estado de reciente independencia compuesto de dos o más territorios, *que no eran ya Estados al ocurrir la sucesión*, y respecto de los cuales los tratados que estaban en vigor en la fecha de la sucesión de Estados no eran idénticos. Debe distinguirse este caso del de la unificación de dos o más *Estados* en un Estado, de que se ocupa el artículo 26 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 compuesto de dos o más nuevos terri-

torios<sup>312</sup>. 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 en su propio nombre. Cabe que un nuevo territorio tenga un conjunto de tratados vigentes que le haya sido hecho aplicable anteriormente por su 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 sucesor sólo se consideraría parte después de haber notificado la sucesión en el caso de un tratado multilateral o mediante 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<sup>313</sup>. La situación en materia de tratados en vísperas de la independencia se ha evaluado en términos generales del modo siguiente<sup>314</sup>: 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, tres a los dos protectorados solamente, seis a Lagos y a los dos protectorados, y uno al territorio en fideicomiso solamente. De los 222 tratados bilaterales, 151 se aplicaban a las cuatro partes del país, 53 a Lagos solamente, uno a los dos protectorados solamente, 13 a Lagos y a los dos protectorados, y dos 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<sup>315</sup> 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

<sup>312</sup> 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 Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, pág. 600 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, nota 2)].

<sup>313</sup> 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.

<sup>314</sup> Las cifras para los tratados multilaterales y bilaterales ascienden a 300 tratados en vigor respecto de las distintas partes de Nigeria en la fecha de la independencia.

<sup>315</sup> Para el texto, véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II, págs. 147 y 148, documento A/CN.4/150, anexo 10.

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<sup>316</sup> como las otras partes contratantes parecen haber coincidido en este punto de vista, puesto que también se limitan a hacer referencias a Nigeria<sup>317</sup>.

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<sup>318</sup> 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<sup>319</sup>, 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<sup>320</sup>. 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

<sup>316</sup> Véase, por ejemplo, la carta del Secretario General, de 28 de febrero de 1961 (*ibid.*, pág. 136, párr. 96).

<sup>317</sup> Véase, por ejemplo, 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*, Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1972, págs. 179 y 180.

<sup>318</sup> Véase Naciones Unidas, *Materials on Succession of States* (*op. cit.*), pág. 76.

<sup>319</sup> *Ibid.*, págs. 87 y 88.

<sup>320</sup> Véase la carta del Secretario General, de 9 de diciembre de 1957, en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II, pág. 130, documento A/CN.4/150, párr. 44; y Naciones Unidas, *Multilateral Treaties... 1971* (*op. cit.*), donde se hace referencia sencillamente a Malaya como parte en algunos de los tratados enumerados en la carta del Secretario General.

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 Árabe Unida y de la República Federal del Camerún<sup>321</sup>.

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 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 en 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*

<sup>321</sup> Naciones Unidas, *Anuario Jurídico, 1963* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 65.V.3), pág. 175.

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 <sup>322</sup>.

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 <sup>323</sup>. 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* <sup>324</sup>, 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 <sup>325</sup>. Constituye una excepción el caso del GATT, en que Malasia notificó al Director General que ciertos acuerdos anteriores a la federación de Singapur, Sarawak y Sabah 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 <sup>326</sup>.

7) En 1953, las circunstancias de la federación de Rhodesia y Niasalandia, formada por la colonia de Rhodesia del Sur y los protectorados de Rhodesia del Norte y Niasalandia, 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 » 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 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* <sup>327</sup>. 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* <sup>328</sup>. 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 semejanza 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.

<sup>322</sup> *Ibid.*, págs. 190 y 191.

<sup>323</sup> Véase *supra* artículo 10, párrafo 5 del comentario.

<sup>324</sup> Naciones Unidas, *Multilateral Treaties... 1971* (*op. cit.*).

<sup>325</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1969, vol. II, págs. 39 y 41, documento A/CN.4/210, párrs. 53 y 63, e *ibid.*, 1970, vol. II, pág. 98, documento A/CN.4/225, párrs. 114 y 115.

<sup>326</sup> *Ibid.*, 1968, vol. II, pág. 81, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párr. 371.

<sup>327</sup> Naciones Unidas, *Multilateral Treaties... 1971* (*op. cit.*).

<sup>328</sup> Naciones Unidas, *Materials on Succession of States* (*op. cit.*).

Esto queda confirmado ciertamente por la posición adoptada por Somalia en relación con los convenios de la OIT aplicables anteriormente a cualquiera o a ambos de los territorios de que se componía<sup>329</sup>. 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<sup>330</sup>. 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 de la República Somalí\*<sup>331</sup>.

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 deba atribuirse a un tratado que en la fecha de la sucesión no estuviese en vigor en todos los territorios que formen

<sup>329</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, pág. 138, documento A/CN.4/150, párr. 106.

<sup>330</sup> *Ibid.*

<sup>331</sup> *Ibid.*, pág. 137, párr. 103.

el Estado de reciente independencia, cuando éste reconozca que dicho tratado sigue en vigor.

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 en los cuales estaba anteriormente en vigor, 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. Consiguientemente, en la frase introductoria del artículo 25 se dispone que cuando el Estado de reciente independencia se haya formado de dos o más territorios respecto de los cuales los tratados que estaban en vigor en la fecha de la sucesión de Estados no sean idénticos, cualquier tratado que continúe en vigor de conformidad con las disposiciones de los artículos 12 al 21 del presente proyecto, se considerará aplicable respecto de la totalidad del territorio de ese Estado.

15) Al mismo tiempo, la Comisión estimó necesario exceptuar de la presunción de la «totalidad del territorio» los casos mencionados en los apartados a a d del artículo. La primera excepción se refiere al caso en que se desprenda del tratado o conste de otro modo que la aplicación del tratado a la totalidad del territorio sería incompatible con el objeto y el fin del tratado, o que la reunión de los territorios tengan por efecto alterar radicalmente las condiciones de aplicación del tratado (*apartado a*). La segunda excepción se refiere a los tratados multilaterales distintos de los 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 se hallaba en vigor el tratado con anterioridad a la sucesión (*apartado b*). Finalmente, para los tratados multilaterales restringidos y los tratados bilaterales, puede invalidarse la presunción de la «totalidad del territorio» mediante acuerdo entre el Estado sucesor y los otros Estados partes (*apartados c y d*).

#### PARTE IV

### UNIFICACIÓN, DISOLUCIÓN Y SEPARACIÓN DE ESTADOS

#### *Artículo 26. — Unificación de Estados*

1. Al unirse dos o más Estados en un Estado, cualquier tratado que en la fecha de la unificación esté en vigor entre uno de esos Estados y otros Estados partes en él

continuará en vigor entré el Estado sucesor y esos otros Estados partes, a menos :

a) Que el Estado sucesor y los otros Estados partes acuerden otra cosa ; o

b) Que la aplicación de un tratado determinado después de la unificación de los Estados sea incompatible con su objeto y su fin o la unificación de los Estados tenga por efecto cambiar radicalmente las condiciones de aplicación del tratado.

2. Cualquier tratado que continúe en vigor de conformidad con el párrafo 1 sólo tendrá fuerza obligatoria en relación con la parte del territorio del Estado sucesor respecto de la cual esté en vigor el tratado en la fecha de la unificación de los Estados, a menos :

a) Que el Estado sucesor notifique a las partes o al depositario de un tratado multilateral que el tratado ha de considerarse que tiene fuerza obligatoria en relación con la totalidad de su territorio ;

b) Que, en el caso de un tratado multilateral comprendido en el párrafo 3 del artículo 12, el Estado sucesor y todas las otras partes acuerden otra cosa ; o

c) Que, en el caso de un tratado bilateral, el Estado sucesor y el otro Estado parte acuerden otra cosa.

3. Los párrafos 1 y 2 se aplicarán cuando un Estado sucesor se una a otro Estado.

#### Comentario

1) Este artículo se refiere al caso de 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 la sucesión. El caso de la formación de un Estado como resultado de la fusión de dos o más territorios que no eran ya Estados en la fecha de la sucesión cae dentro del ámbito de las normas que rigen los Estados de reciente independencia y, por consiguiente, se ha tratado por separado en la parte III, artículo 25. 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 10.

2) La sucesión de Estados prevista en el presente artículo supone pues la desaparición de dos o más Estados soberanos y, mediante su unificación, la creación de un nuevo Estado. No importa cuál sea 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 del artículo.

3) Toda vez que el artículo se refiere únicamente a la unificación en un *Estado* de dos o más Estados, quedan totalmente excluidas del ámbito del mismo las asocia-

ciones 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 <sup>332</sup> 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 sobre el derecho de los tratados). 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 ni de la movilidad del ámbito territorial de los tratados. Lo mismo cabe decir de los instrumentos por los que se constituyeron las otras dos comunidades europeas <sup>333</sup>. Además, el artículo 4 del Tratado de adhesión de 22 de enero de 1972 <sup>334</sup>, 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 ni de movilidad del ámbito territorial de los tratados.

5) Se han creado otras muchas uniones económicas de diversas formas y dotadas de mecanismos « comuni-

<sup>332</sup> 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.).

<sup>333</sup> 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).

<sup>334</sup> *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*, édition spéciale, Luxemburgo, 27 de marzo de 1972, año 15.º, No. L.73, págs. 14 y 15.

tarios» de distintos grados; por ejemplo, la AELI, la ALACC 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 Federación 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 Tanganyica 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* »<sup>335</sup>. 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 »<sup>336</sup>.

10) Quizas se pueda 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 que

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 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 Tejas, 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 Tejas antes de su ingreso en la federación habían caducado y que Tejas quedaba dentro del régimen de tratados de los Estados Unidos; en otras palabras, había que aplicar 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 Tejas, 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

<sup>335</sup> C. Hilty, *Les constitutions fédérales de la Confédération suisse*, Neuchâtel, Attinger, 1891, pág. 439.

<sup>336</sup> J. M. Bonilla, ed., *Derecho de Gentes Positivo Nicaragüense*, tomo II, *Pactos internacionales panamericanos*, Managua, Tipografía y Encuadernación Nacional, 1922, págs. 212 y 213.



Unidos de que los tratados celebrados por Tejas 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 los 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 *disolución* de uniones<sup>337</sup>. 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 Árabe 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<sup>338</sup> 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 RAU 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 RAU.

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 RAU envió una comunicación al Secretario General de las Naciones Unidas en los siguientes términos :

Conviene observar que el Gobierno de la República Árabe Unida declara que, a partir de este momento, la Unión constituye un sólo 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<sup>339</sup>.

Como consecuencia de esta comunicación y mientras duró la Unión, el Secretario General hizo figurar a la RAU como parte en todos los tratados en que participaban Egipto o Siria antes de constituirse la Unión, y bajo el nombre de la República Árabe Unida indicaba si Egipto, Siria o ambos, habían tomado alguna medida respecto del tratado correspondiente<sup>340</sup>. En cuanto a la forma en que se trató el caso de la RAU en lo que respecta a su calidad de Miembro de las Naciones Unidas<sup>341</sup>, en la notificación dirigida por la RAU 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 RAU 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 Árabe Unida

<sup>337</sup> 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 disolución de una unión en los tratados.

<sup>338</sup> Para el texto de la Constitución Provisional de la República Árabe Unida, véase *The International and Comparative Law Quarterly*, Londres, 1959, vol. 8, págs. 374 a 380.

<sup>339</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, pág. 131, documento A/CN.4/150, párr. 48.

<sup>340</sup> *Ibid.*

<sup>341</sup> *Ibid.*, págs. 120 y 121, documento A/CN.4/149 y Add.1, párrs. 17 a 21.



y de la nota del 1.º de marzo de 1958<sup>342</sup>. [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 RAU « 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 RAU como Estado Miembro<sup>343</sup>. Parece, pues, que el Secretario General y los otros órganos de las Naciones Unidas actuaron fundándose en que la RAU 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 Árabe Unida. En el caso de la UIT, parece que la RAU fue considerada parte en el Convenio constitutivo, con sujeción a distintas reservas respecto de Egipto y Siria que correspondían a las que previamente contenían las ratificaciones hechas por esos dos Estados<sup>344</sup>.

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<sup>345</sup>. 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 Árabe Unida 21 tratados bilaterales anteriores a la unión concertados con Egipto y seis con Siria.

17) La unificación de Tanganyika y Zanzibar 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<sup>346</sup>. 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 RAU, también establecía

para Zanzibar 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 Zanzibar eran ambos Estados independientes en 1964, cuando se unieron para formar la República de Tanzania, su independencia era de fecha muy reciente. Tanganyika, que había sido un territorio en fideicomiso, había logrado la independencia en 1961; Zanzibar, que anteriormente era un protectorado colonial, había logrado 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 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 determinado periodo, en espera de una decisión acerca de su continuación, terminación o nueva negociación<sup>347</sup>. 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 con Zanzibar, 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 habían adoptado medidas para que continuaran en vigor. Por lo que respecta a Zanzibar, parece indudable que, independientemente 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 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 Zanzibar (la adopción subsiguiente del nombre de Tanzania se notificó el 2 de noviembre de 1964)<sup>348</sup>. También se pedía al Secretario General:

...que tome nota de que la República Unida de Tanganyika y Zanzibar declara que es ahora un solo Miembro de las Naciones

<sup>342</sup> *Ibid.*, párr. 19.

<sup>343</sup> *Ibid.*, párr. 20.

<sup>344</sup> *Ibid.*, 1970, vol. II, págs. 96 y 97, documento A/CN.4/225, párr. 108.

<sup>345</sup> *Ibid.*, págs. 139, 136 y 137, documento A/CN.4/229, párrs. 147, 130 y 131. Véanse también los documentos A/CN.4/243 (véase la nota 26 *supra*), párrs. 152 a 175, y 190, y A/CN.4/243/Add.1 (*idem*), párrs. 149 y 166 y 181.

<sup>346</sup> 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, párrs. 26 a 28.

<sup>347</sup> Véase *supra* artículo 8, párr. 2 del comentario.

<sup>348</sup> Naciones Unidas, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*, pág. 7, nota 8.

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 Zanzibar 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 <sup>349</sup>.

Esta declaración, excepto la reserva «en la medida en que su cumplimiento sea compatible con el régimen constitucional establecida por los Artículos de la Unión», sigue la misma orientación que la de la República Árabe 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 RAU, y los organismos especializados parecen haber seguido el precedente de la RAU al ocuparse de la fusión de Tanganyika y de Zanzibar 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 Zanzibar 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 Zanzibar* durante el brevísimo periodo 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 <sup>350</sup>. Sólo se mencionaba a Zanzibar, en los casos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Constitución de la OMS, en las que Zanzibar había pasado a ser parte por admisión antes de que se concertase la unión, y en esos casos el Secretario General dio también los

nombres de Tanganyika y Zanzibar junto al de Tanzania, así como las distintas fechas de sus admisiones respectivas en las Naciones Unidas <sup>351</sup>. 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 <sup>352</sup>. En cambio, Zanzibar 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 Zanzibar además de Tanganyika <sup>353</sup>. Análogamente, la República de Tanganyika, pero no Zanzibar, 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 Zanzibar <sup>354</sup>. La situación existente en el momento de la unión era distinta en el caso del GATT, por cuanto Zanzibar, 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 Zanzibar, y la República Unida pasó a ser considerada como una sola Parte Contratante en el GATT <sup>355</sup>. 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 Zanzibar, ex miembro asociado. Al 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 Zanzibar». 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 Zanzibar tuvo la condición de Estado no miembro durante el breve intervalo trans-

<sup>349</sup> *Ibid.*

<sup>350</sup> 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... 1971 (op. cit.)*, págs. 34, 43, 49, 54, 56, 164, 167, 175, 180 y 205.]

<sup>351</sup> *Ibid.*, págs. 7 y 185.

<sup>352</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1968, vol. II, pág. 39, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párr. 171.

<sup>353</sup> Véase Estados Unidos de América, Department of State, *Treaties in Force... 1972 (op. cit.)*, pág. 364, nota 3.

<sup>354</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1968, vol. II, pág. 57, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párr. 258 y nota 466.

<sup>355</sup> *Ibid.*, págs. 81 y 82, párrs. 373 y 382.

currido entre la consecución de su independencia y la formación de la República Unida de Tanzania<sup>356</sup>. En la UIT parece haberse determinado de forma análoga los efectos de la creación del Estado unido<sup>357</sup>.

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 Unida 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.

<sup>356</sup> *Ibid.*, 1969, vol. II, págs. 39 y 42, documento A/CN.4/210, párrs. 52 y 70.

<sup>357</sup> *Ibid.*, 1970, vol. II, págs. 97 y 98, documento A/CN.4/225, párrs. 111 y 112.

26) De los precedentes relativos a la unificación de Egipto y Siria y de Tanganyika y Zanzibar parece, pues, 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 ellos 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 incorporada en el artículo 26 sobre la base del principio de la continuidad *ipso jure*, debidamente calificado por otros elementos que también deben tenerse en cuenta: la compatibilidad de los tratados en vigor antes de la unificación de los Estados con la situación resultante de ella y el ámbito territorial de esos tratados conforme a sus propias estipulaciones. En el párrafo 1 del artículo se dispone por tanto que al unirse dos o más Estados en un Estado, cualquier tratado que en la fecha de la unificación esté en vigor entre uno de esos Estados y

otros Estados partes en él continuará en vigor entre el Estado sucesor y esos otros Estados partes, salvo lo previsto en los apartados a y b.

29) El apartado a del párrafo 1 se limita a destacar la norma de la continuidad *ipso jure* cuando el Estado sucesor y los otros Estados partes acuerdan otra cosa. El apartado b del párrafo 1 exceptúa de la norma de la continuidad *ipso jure* los casos en que la aplicación del tratado después de la unificación de los Estados sea incompatible con su objeto y su fin o la unificación de los Estados tenga por efecto cambiar radicalmente las condiciones de aplicación del tratado. 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.

30) El párrafo 2 del artículo se refiere al ámbito territorial y dispone que cualquier tratado que continúe en vigor de conformidad con el párrafo 1 *sólo tendrá fuerza obligatoria en relación con la parte del territorio del Estado sucesor respecto de la cual esté en vigor el tratado en la fecha de la unificación de los Estados*. Pero esta norma general que limita el ámbito territorial de los tratados a las partes del territorio respecto de las cuales sean aplicables en la fecha de la sucesión de Estados admite las tres excepciones enumeradas en los apartados a, b y c del párrafo 2. Con arreglo a la excepción del apartado a, el Estado sucesor puede notificar unilateralmente a las partes o al depositario de un tratado multilateral que el tratado ha de considerarse que tiene fuerza obligatoria en relación con la totalidad de su territorio. A la Comisión le pareció que ello se justificaba por la práctica actual y en vista de que favorecía la efectividad de los tratados multilaterales. Los apartados b y c, relativos a los tratados multilaterales restringidos y a los tratados bilaterales prevén que tales tratados también se pueden hacer extensivos a todo el territorio del Estado sucesor cuando este Estado y los otros Estados partes lo acuerden.

31) En el párrafo 3 se dispone simplemente que las normas enunciadas en los párrafos 1 y 2 del artículo se aplicarán también cuando un Estado sucesor se una a otro Estado, es decir, cuando otro Estado se une a los Estados ya unidos en un solo Estado.

32) 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 el presente artículo están por tanto destinadas a aplicarse por igual a los casos de una unificación de Estados establecida por tratado. En tal sentido, 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 éstos serían de otro modo aplicables.

### *Artículo 27. — Disolución de un Estado*

**1. Cuando se disuelve un Estado y partes de su territorio pasan a ser Estados distintos :**

**a) Todo tratado celebrado por el Estado predecesor respecto a la totalidad de su territorio continuará en vigor respecto de cada uno de los Estados que resultan de la disolución ;**

**b) Todo tratado celebrado por el Estado predecesor respecto únicamente a una parte determinada de su territorio que haya pasado a ser un Estado distinto continuará en vigor respecto de este solo Estado ;**

**c) Todo tratado que tenga fuerza obligatoria para el Estado predecesor en virtud del artículo 26 respecto de una parte determinada del territorio del Estado predecesor que haya pasado a ser un Estado distinto continuará en vigor respecto de este Estado.**

**2. El párrafo 1 no se aplicará :**

**a) Si los Estados interesados acuerdan otra cosa al respecto ; o**

**a) Si la aplicación de un tratado determinado después de la disolución del Estado predecesor es incompatible con el objeto y el fin del tratado o la disolución tiene por efecto cambiar radicalmente las condiciones de aplicación del tratado.**

### *Comentario*

1) Este artículo versa sobre cuestiones de sucesión en materia de tratados cuando se disuelve un Estado y partes de su territorio se convierten en Estados separados independientes y el Estado anterior cesa de existir. La situación prevista en el artículo presupone un Estado predecesor, es decir, el Estado disuelto, y dos o más Estados sucesores, es decir, los nuevos Estados establecidos en partes del antiguo territorio del Estado predecesor. El artículo regula los efectos de tal sucesión de Estados sobre los tratados vigentes en la fecha de la disolución, con respecto al territorio del Estado disuelto.

2) Uno de los precedentes más antiguos que se suelen mencionar a este respecto es la disolución de la Gran Colombia en 1829-1831, que se había 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 disolución, 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 disolución 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 disolverse la unión, cada Estado dirigió notificaciones idénticas a las Potencias extranjeras, exponiendo sus opiniones sobre los efectos de la disolución. 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 la disolución 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 Doble Monarquía. 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 1919 parece haber sido un caso de disolución de una unión por lo que respecta a Austria y Hungría, y una separación por lo que respecta a otros territorios del Imperio. La disolución de la Doble Monarquía 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 Doble Monarquía 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 su obligación de aceptar la continuación de la

vigencia de los tratados de la Doble Monarquía. Aunque Austria había aceptado en la práctica la continuación de los tratados de la Doble Monarquía 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 Doble Monarquía.

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 :

La Hongrie est, au point de vue du droit constitutionnel hongrois, identique à l'ancien royaume de Hongrie, lequel au temps du dualisme formait auprès de l'Autriche l'autre partie composante de l'ancienne monarchie austro-hongroise. Il s'ensuit donc que la dissolution de la monarchie, c'est-à-dire l'extinction de la connexion constitutionnelle entre l'Autriche et la Hongrie en elle-même, n'a pas modifié la vigueur des traités et conventions qui étaient en vigueur dans le royaume de Hongrie au temps du dualisme \* <sup>358</sup>

Austria, por el contrario, parece haber considerado la continuidad del Tratado de extradición de la Doble Monarquía con Suiza, como dependiente de la conclusión de un acuerdo con dicho país <sup>359</sup>. 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 que Hungría adoptó un criterio positivo » <sup>360</sup>. 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 <sup>361</sup>.

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

<sup>358</sup> 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\* (*ibid.*, pág. 133, documento A/CN.4/229, párr. 115).

<sup>359</sup> *Ibid.*, párr. 116.

<sup>360</sup> Documento A/CN.4/243/Add.1 (véase la nota 26 *supra*), párr. 110.

<sup>361</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, págs. 26 y 27, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 110 a 112.

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 disolución, 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 <sup>362</sup>.

Igualmente, según el estudio de la Secretaría sobre los 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 <sup>363</sup>.

En cuanto a los tratados multilaterales, se tiene entendido que, después de la disolución, 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 <sup>364</sup>. Además,

<sup>362</sup> *Ibid.*, 1970, vol. II, pág. 132, documento A/CN.4/229, párr. 111.

<sup>363</sup> Documento A/CN.4/243/Add.1 (véase la nota 26 *supra*), párr. 109.

<sup>364</sup> « Protocol on Arbitration Clauses » (1923), « Convention for the Execution of Foreign Arbitral Awards » (1927), etc. Véase Naciones Unidas, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, págs. 414 y ss.



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<sup>365</sup>. 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 26 se examina el efecto de la formación de la República Árabe Unida sobre los tratados de Siria y Egipto anteriores a la unión. Aproximadamente dos años y medio después de su formación la unión se disolvió 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 periodo de la unión con Egipto debía considerarse en vigor con respecto a la República Árabe Siria. El Gobierno de Siria comunicó el texto de ese decreto al Secretario General, manifestando que, en consecuencia, las « obligaciones contraídas por la República Árabe Siria en virtud de los acuerdos y convenciones multilaterales durante el periodo de la unión con Egipto siguen en vigor en Siria »<sup>366</sup>. 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 Árabe 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 Árabe Unida aparecen frente al nombre de la República Árabe 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 Árabe Unida durante el periodo en que Siria formaba parte de la República Árabe Unida<sup>367</sup>.

En otras palabras, se indicaba que cada Estado seguía obligado respecto de su propio territorio por los tratados de la República Árabe Unida celebrados durante el periodo de la unión, así como por los tratados en que ese Estado hubiese pasado a ser parte con anterioridad a la 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 disolución 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 Árabe Unida (el cambio

<sup>365</sup> 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 No. 193*, 1944.

<sup>366</sup> Naciones Unidas, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*, pág. 3, nota 3.

<sup>367</sup> *Ibid.*

subsiguiente de su nombre, que pasó a ser el de República Árabe de Egipto [Egipto] fue notificado el 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 Árabe Unida. Esta práctica en materia de tratados por lo que respecta a Siria y a la RAU debe apreciarse teniendo en cuenta los antecedentes en cuanto al trato que se les dio como miembros de organizaciones internacionales<sup>368</sup>. Siria, en una carta dirigida al Presidente de la Asamblea General, pidió simplemente que las Naciones Unidas « tomen nota de que la República Árabe Siria vuelve a ser uno de sus miembros »<sup>369</sup>. 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 se le exigió que pasase el proceso de admisión como nuevo Estado. Nunca se planteó la cuestión del derecho de la República Árabe Unida a seguir siendo miembro con posterioridad a la disolución 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<sup>370</sup>, las Convenciones para la protección de la propiedad industrial<sup>371</sup> y los Convenios humanitarios de Ginebra<sup>372</sup>. 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<sup>373</sup> y los acuerdos comerciales<sup>374</sup> confirman que la práctica es similar.

11) La disolución de la Federación de Malí en 1960 se cita a veces a este respecto. Sin embargo, se considera que las circunstancias en el caso de la disolución 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

<sup>368</sup> Véase *supra* artículo 26, comentario.

<sup>369</sup> *Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, decimosexto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1961*, documento S/4958.

<sup>370</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968*, vol. II, pág. 17, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 50 y 51.

<sup>371</sup> *Ibid.*, pág. 65, párrs. 296 y 297.

<sup>372</sup> *Ibid.*, pág. 47, párr. 211.

<sup>373</sup> Documento A/CN.4/243 (véase la nota 26 *supra*), párrs. 152 a 175.

<sup>374</sup> Documento A/CN.4/243/Add.1 (*idem*), párrs. 161 a 166.



de la Comunidad francesa aprobaron el texto de una constitución para la « Federación de Mali », 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 Mali. 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 disuelto la Federación o se había separado de ella, 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 Mali 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 Mali, sin perjuicio de las adaptaciones que de común acuerdo se consideren necesarias<sup>375</sup>.

En su respuesta, el Gobierno francés declaró que compartía este criterio. Por otra parte, Mali, que había impugnado la legalidad de la disolución de la Federación por Senegal y conservó el nombre de Mali, 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 que cabía esperar que la hubiese rechazado, y fue rechazada por el Estado 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 a la disolución de esta Federación.

12) La Comisión reconoció que casi todos los precedentes conocidos de desintegración de un Estado cuyo resultado era su extinción conciernen a la disolución de una llamada unión de Estados. Reconoció también 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.

13) Teniendo en cuenta las discrepancias en la práctica que quedan expuestas, algunos miembros de la Comisión se inclinaban por una norma conforme a la cual la participación de los Estados resultantes de la disolución

de un Estado en tratados del Estado predecesor vigentes en la fecha de la disolución habrá de depender del consentimiento. Sin embargo, la Comisión concluyó que la práctica era 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. Tal es la norma propuesta en el *párrafo 1* del presente artículo que relaciona su aplicación con el ámbito territorial de los correspondientes tratados antes de la disolución.

14) Así, el *apartado a del párrafo 1* declara que todo tratado celebrado por el Estado predecesor *respecto a la totalidad de su territorio* continuará en vigor respecto de cada uno de los Estados que resultan de la disolución. Luego, el *apartado b del párrafo 1* dispone que todo tratado celebrado por el Estado predecesor *respecto únicamente a una parte determinada de su territorio que haya pasado a ser un Estado distinto* continuará en vigor respecto de este solo Estado. Por último, el *apartado c*, que prevé el caso de la disolución de un Estado anteriormente constituido por la reunión de dos o más Estados, especifica que todo tratado que tenga fuerza obligatoria para el Estado predecesor en virtud del artículo 26 respecto de una parte determinada de su territorio que haya pasado a ser un Estado distinto, continuará en vigor respecto de este Estado.

15) El *párrafo 2* del artículo atenúa la aplicación de la disposición del párrafo 1 exceptuando a los tratados de la norma de la continuidad *ipso jure* si los Estados interesados acuerdan otra cosa al respecto o si la aplicación del tratado después de la disolución del Estado predecesor es incompatible con el objeto y el fin del tratado o la disolución tiene por efecto cambiar radicalmente las condiciones de aplicación del tratado.

#### *Artículo 28. — Separación de parte de un Estado*

1. Si parte del territorio de un Estado se separa de él y pasa a ser un Estado distinto, todo tratado que en la fecha de la separación esté en vigor respecto de ese Estado continuará teniendo fuerza obligatoria para él en relación con el territorio restante, a menos :

- a) Que se acuerde otra cosa al respecto ; o
- b) Que se desprenda del tratado o de su objeto y su fin que el tratado estaba destinado a aplicarse únicamente al territorio que se ha separado de ese Estado, que la separación tiene por efecto modificar radicalmente las obligaciones y los derechos estipulados en el tratado.

2. En tal caso, se considerará que el Estado distinto que resulta de la separación está en la misma posición que un Estado de reciente independencia en relación con todo tratado que en la fecha de la separación esté en vigor respecto del territorio que haya pasado a estar bajo su soberanía.

#### *Comentario*

1) El artículo 10 del presente proyecto se refiere al caso de parte de un territorio que se separa de un Estado

<sup>375</sup> Documento A/CN.4/243 (*idem*), párr. 176.

y se incorpora a otro Estado (el principio de la movilidad del ámbito territorial del tratado), y el artículo 27 trata de la disolución completa de un Estado cuyas partes separadas se convierten en Estados independientes y soberanos. El artículo 28 versa sobre otra situación; el caso en que parte del territorio de un Estado se separa de éste y pasa a ser un Estado independiente, pero el Estado del cual se ha desprendido, el Estado predecesor, continúa su existencia sin modificaciones, excepto la disminución de su territorio. En un caso de esta índole, el efecto de la separación es el nacimiento de un nuevo Estado por secesión. El presente artículo regula la situación en cuanto a los tratados tanto del Estado anterior como del nuevo Estado que surge de la separación.

2) 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; es decir, a las secesiones de las colonias americanas de la 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 a formalizó la continuación de los antiguos con cierto número de Estados.

3) Cuando Cuba se separó de España 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 en 1903, la 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 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 la Gran Bretaña como los Estados Unidos 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 servidumbres »<sup>376</sup>.

<sup>376</sup> Véase *supra* artículo 11, párrafo 3 del comentario.

4) La extinción del Imperio Austro-Húngaro ha sido ya examinada<sup>377</sup> en el contexto de la disolución de una unión de Estados. Se expresa allí la opinión de que parece ser un caso de disolución de una unión en lo que concierne a la Doble Monarquía y de separación por lo que respecta a otros territorios del Imperio. Estos otros territorios, que parecen entrar en la categoría de la separación, eran Checoslovaquia y Polonia<sup>378</sup>. 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.

5) 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 Zelanda 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<sup>379</sup>.

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. En vista de ello, 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.

<sup>377</sup> Véase *supra* artículo 27, párrafos 5 y 6 del comentario.

<sup>378</sup> Polonia se formó con los territorios que anteriormente se hallaban bajo la soberanía de tres Estados distintos: el Imperio Austro-Húngaro, Rusia y Alemania.

<sup>379</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970*, vol. II, pág. 116, documento A/CN.4/229, párr. 15.

6) En cuanto a los tratados multilaterales, el Estado Libre de Irlanda parece en general haber hecho constar su calidad de parte mediante la 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<sup>380</sup>. 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<sup>381</sup>. 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 en dos convenios ratificados por la Gran Bretaña antes de la independencia de aquella y, en ambos casos, la República adquirió la calidad de parte por vía de adhesión<sup>382</sup>.

7) Así pues, en los casos de separación, la práctica anterior a la época de las Naciones Unidas, salvo alguna que otra excepción, brinda firme apoyo a la norma de la « tabla rasa », tal como se enuncia en el artículo 11 del presente proyecto: es decir, que el Estado que se separa, 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.

8) Desde la constitución de las Naciones Unidas, los casos de separación que han dado por resultado

<sup>380</sup> *Ibid.*, 1968, vol. II, págs. 36 y 37, documento A/CN.4/200 y Add.1 y 2, párrs. 154 a 158.

<sup>381</sup> *Ibid.*, págs. 11 y 12, párr. 25.

<sup>382</sup> 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... 1971 (op. cit.)*, págs. 168 y 181].

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 que, para los efectos de su ingreso en las organizaciones internacionales y de su participación en tratados multilaterales, se consideró en general que se había separado de la India y que, por consiguiente no estaba obligado ni facultado *ipso jure* a mantener en vigor los tratados anteriores a la independencia<sup>383</sup>. Esto es también cierto en gran medida en lo concerniente a los tratados bilaterales<sup>384</sup>, aun cuando en algunos casos parece haberse 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 11, parece ser una aplicación del principio de que el Estado que se separa por secesión 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.

9) Ya se ha hablado de la adhesión de Singapur a la Federación de Malasia en 1963<sup>385</sup>. 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<sup>386</sup>. Análogamente, como muestran los datos consignados en *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions*<sup>387</sup>, Singapur ha notificado o no su sucesión en tratados multilaterales, según lo ha

<sup>383</sup> Véase *supra* artículo 11, párrafos 4 y 5 del comentario. Véase también *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 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; *ibid.*, 1969, vol. II, pág. 38, documento A/CN.4/210, párr. 49; e *ibid.*, 1970, vol. II, págs. 77 a 79, documento A/CN.4/225, párrs. 24 a 33.

<sup>384</sup> *Ibid.*, págs. 118 y 119, documento A/CN.4/229, párrs. 28 a 34. Véanse también los documentos A/CN.4/243 (véase la nota 26 *supra*), párrs. 11 a 19, y A/CN.4/243/Add. 1 (*idem*), párrs. 30 a 36, y Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 1 a 8, 137 y 138, 190 y 191, 225.

<sup>385</sup> Véase *supra* artículo 25, párrafos 5 y 6 del comentario.

<sup>386</sup> Véase la nota 281 *supra*. Véase también *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1970, vol. II, pág. 127, documento A/CN.4/229, párr. 89.

<sup>387</sup> Naciones Unidas, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*

considerado pertinente, del mismo modo que cualquier otro Estado de reciente independencia.

10) Por consiguiente, los testimonios que la práctica ofrece no apoyan la tesis de que, en el caso de separación de una parte de un Estado, a diferencia de la disolución de un Estado, los tratados continúen en vigor *ipso jure* respecto del territorio separado. Por el contrario, indican firmemente que el territorio separado que se convierte en Estado soberano ha de 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. Tal es la práctica, sea cual fuere la magnitud de la separación. 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 reciente 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.

11) 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 elementos que han de tenerse en cuenta. En consecuencia, el *párrafo 1* del artículo 28 dispone que el Estado predecesor continúa obligado, en relación con el territorio restante, por los tratados que tenían fuerza obligatoria para él en la fecha de la separación. En los apartados *a* y *b* del *párrafo 1* se formulan, como excepciones a la norma general, las necesarias disposiciones de salvaguardia a fin de tener en cuenta los elementos que acaban de ser mencionados. En virtud de esas excepciones, el Estado predecesor no continuará obligado: *a*) cuando se acuerde otro cosa al respecto (*apartado a*); *b*) cuando el tratado estaba destinado a aplicarse únicamente al territorio que se ha separado o cuando la separación tenga por efecto modificar radicalmente las obligaciones y los derechos estipulados en el tratado (*apartado b*). La posición del Estado predecesor con relación a los tratados anteriores a la separación continúa siendo la misma que antes de la separación, a reserva únicamente de estas excepciones.

12) A la luz de la práctica observada, el *párrafo 2* del artículo 28 dice que se considerará que el Estado distinto resultante de la separación está en la misma posición que un Estado de reciente independencia en relación con todo tratado que en la fecha de la separación esté en vigor respecto del territorio que haya pasado a estar bajo su soberanía. Es decir, la norma básica que rige la posición del Estado separado será la norma llamada de la tabla rasa, formulada en el

artículo 11, y su participación en los tratados del Estado anterior existentes en la fecha de la separación se regirá por los artículos 12 a 21 del presente proyecto de artículos. Algunos miembros de la Comisión manifestaron dudas de que el *párrafo 2* debiera aplicarse automáticamente y en todos los casos al Estado separado, y reservaron su posición al respecto hasta que la Comisión hubiera recibido las observaciones de los gobiernos.

## PARTE V

### REGÍMENES DE FRONTERA U OTROS REGÍMENES TERRITORIALES ESTABLECIDOS POR UN TRATADO

#### *Artículo 29. — Regímenes de frontera*

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.

#### *Artículo 30. — Otros regímenes territoriales*

1. Una sucesión de Estados no afectará 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;
- b) 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.

2. Una sucesión de Estados no afectará 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 grupo de Estados o de todos los Estados y que se consideren vinculadas a ese territorio;
- b) Los derechos establecidos por un tratado expresamente en beneficio de un grupo de Estados o de todos los Estados y relativos al uso de un territorio determinado, o a 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, calificadas a veces de « territoriales », « dispositivos », « reales » o « localizados », los cuales siguen vinculando a un territorio no obstante cualquier sucesión de Estados. La cuestión de los tratados que, por razones de conveniencia, se denominarán « tratados territoriales », es a la vez

importante, compleja y controvertida. Para subrayar su importancia, basta a la Comisión señalar que guarda relación con aspectos tan importantes como las fronteras internacionales, los derechos de tránsito por vías navegables internacionales o por encima de otro Estado, el aprovechamiento de ríos internacionales, la desmilitarización o neutralización de determinadas localidades, etcétera.

2) 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. 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 sucesión 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 tratadistas hace difícil encontrar en ellos una guía clara en cuanto a la medida en que el derecho internacional reconoce que los tratados de carácter territorial 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 de la región 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 que obliga al Estado sucesor 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 alegó que, con arreglo al tratado, la línea aduanera 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 aduanera. 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 \* <sup>388</sup>.

Esta decisión se recogió en términos muy similares en el fallo definitivo pronunciado por la Corte en la segunda

<sup>388</sup> Providencia de 6 de diciembre de 1930 (C.P.J.I., serie A, No. 24, pág. 17).

fase del asunto <sup>389</sup>. 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. De hecho, el Gobierno suizo había destacado firmemente en sus alegatos el carácter « real » del acuerdo <sup>390</sup>, que entrañaba el concepto de servidumbre en relación con las Zonas Francas <sup>391</sup>. Por ello se ha reconocido con razón que ese asunto constituye un precedente en favor del principio de que determinados tratados de carácter territorial obligan *ipso jure* al 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; en otra parte de sus fallos <sup>392</sup>, 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 citada y un pasaje análogo de su 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 en relación con una controversia entre Suecia y Finlandia relativa a la asignación de las islas después de la separación de 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 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 declararon que « las islas Aland no serán fortificadas ni se mantendrá ni creará en ellas base militar o naval alguna » <sup>393</sup>. 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

<sup>389</sup> C.P.J.I., serie A/B, No. 46, pág. 145.

<sup>390</sup> C.P.J.I., serie C, No. 17-I, *Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, vol. III, pág. 1654.

<sup>391</sup> *Ibid.*, vol. I, pág. 415.

<sup>392</sup> Por ejemplo, C.P.J.I., serie A/B, No. 46, pág. 148.

<sup>393</sup> G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Gotinga, Dieterich, 1857, t. XV, pág. 790.

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<sup>394</sup>. 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 »<sup>395</sup>, 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* \*<sup>396</sup>.

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*<sup>397</sup>, 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 sobre la base de un mapa resultante de la delimitación y de 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, no estar viciada 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 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* <sup>398</sup>.

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* \*<sup>399</sup>.

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

<sup>394</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 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.

<sup>395</sup> Sociedad de las Naciones, *Journal Officiel, Supplément spécial No. 3* (octubre de 1920), pág. 16.

<sup>396</sup> *Ibid.*, pág. 18.

<sup>397</sup> *C.I.J. Recueil* 1962, págs. 6 a 146.

<sup>398</sup> *C.I.J. Mémoires, Temple de Preah Vihear*, vol. 1, págs. 145 y 146.

<sup>399</sup> *Ibid.*, pág. 165.



acesorias de dicho acuerdo. Tailandia consideró que la sucesión había de limitarse a las disposiciones que formarían 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<sup>400</sup> 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 »<sup>401</sup>.

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.

10) *Tratados de fronteras.* Debe mencionarse ante todo el apartado a del párrafo 2 del artículo 62 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 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

<sup>400</sup> « Droit de passage sur territoire indien », *C.I.J. Recueil 1960*, pág. 6.

<sup>401</sup> *Ibid.*, pág. 40.

el que en el contexto del derecho de los tratados se presentara como una aplicación de la norma enunciada 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<sup>402</sup>.

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*, acerca de la sucesión de este último país en la frontera establecida por el Tratado franco-siamés de 1904<sup>403</sup>. 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<sup>404</sup>. 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 »<sup>405</sup>. Pero en 1964, con reservas únicamente de Somalia y Marruecos, la Conferencia de Jefes de Estado y de gobierno, celebrada en El Cairo, aprobó

<sup>402</sup> Párrafo 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* [publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.70.V.5], pág. 84).

<sup>403</sup> Véase *supra* párrafo 6.

<sup>404</sup> OUA, documento A.H.G./Res. 16 (1); véase también S. Touval, « Africa's Frontiers — Reactions to a Colonial Legacy », *International Affairs*, 1966 (Londres), No. 4, octubre de 1966, págs. 641 a 654.

<sup>405</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 479, pág. 75.



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 en la fecha del logro de su independencia nacional »<sup>406</sup>. 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 puedan 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 relativo 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 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. 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. 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 terrenos 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 terrenos de pastoreo. El Tratado de 1897 fue reafirmado 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 lo 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<sup>407</sup>.

<sup>406</sup> OUA, documento A.H.G./Res. 16 (1).

<sup>407</sup> Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pág. 185.

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 suponía 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. Etiopía, por otra parte, si bien sostuvo la validez del acuerdo de fronteras, se negó a reconocer que las estipulaciones accesorias, que constituían una de las condiciones de ese acuerdo, siguieran teniendo fuerza obligatoria para ella.

13) 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 diplomática 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 »<sup>408</sup>.

14) 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 dos 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 suponía 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 ejecutadas, 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* \*<sup>409</sup>.

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

<sup>408</sup> *Ibid.*, pág. 190.

<sup>409</sup> *Ibid.*, pág. 187.

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<sup>410</sup>. 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.

15) 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<sup>411</sup>, y se cree que lo mismo cabe decir de las diversas reclamaciones 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 « tabla rasa » de un Estado de reciente independencia respecto de los tratados, incluidos los tratados de fronteras.

16) 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 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 referiría a cualesquiera excepciones que jurídicamente pudieran oponerse a tal reclamación. 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 establecida, si lo está en la fecha de la sucesión de Estados.

17) La Comisión examinó seguidamente el modo en que debía formularse una disposición de tal índole. La

disposición análoga de la Convención de Viena figura en el 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 11 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.

18) 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. Sin embargo, otros miembros estimaron 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

<sup>410</sup> *Ibid.*, págs. 1 a 5.

<sup>411</sup> Véase *supra* artículo 9, párrafo 9 del comentario.

y que las disposiciones del tratado se combinaban en un todo para formar el título constitutivo de la frontera.

19) 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, el artículo 29 dispone que 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 refieren 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 una frontera establecida por un tratado o un régimen de fronteras así establecido. Como ya se ha señalado<sup>412</sup>, 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.

20) *Otros tratados territoriales.* La Comisión ha señalado<sup>413</sup> 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<sup>414</sup>. Otra es la respuesta de la Oficina de Relaciones del Commonwealth a la International Law Association<sup>415</sup>. Otra afirmación análoga 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<sup>416</sup>.

21) 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

<sup>412</sup> Véase *supra* párrafo 16.

<sup>413</sup> Véase *supra* artículo 11, párrafo 15 del comentario.

<sup>414</sup> *Ibid.*, párrafo 3.

<sup>415</sup> *Ibid.*, párrafo 17.

<sup>416</sup> Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pág. 183.

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* \* [...] <sup>417</sup>.

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 <sup>418</sup>. Por otra parte, el Canadá reconoció hallarse obligado por una condición que impedía la utilización por aeronaues 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.

22) Un precedente instructivo que afecta a la sucesión de Estados de reciente independencia son los llamados Acuerdos Belbases de 1921 y 1951, que se refieren a Tanzania por una parte, y al Zaire, 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-Salam. 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-Salam 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

<sup>417</sup> Documento A/CN.4/243 (véase la nota 26 *supra*), párr. 85.

<sup>418</sup> *Ibid.*, párrs. 86 a 100.

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-Salam, pero se dejaban en vigor los demás acuerdos concertados en 1921. Cabe agregar que el Gobierno belga invirtió sumas considerables en la construcción de instalaciones portuarias 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 y de Rwanda y Burundi sobre la declaración de Tanganyika y su propia respuesta<sup>419</sup>. En la Asamblea Nacional, el Primer Ministro Nyerere explicó<sup>420</sup> 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, 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.

23) 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 posición específicamente en el carácter limitado de la competencia de una Potencia administradora para obligar a un territorio bajo mandato o en fideicomiso, parece haber reconocido implícitamente que las disposiciones de los acuerdos sobre las Zonas Francas portuarias y el tránsito eran tales que habrían obligado en otro caso a un Estado sucesor.

<sup>419</sup> Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 187 y 188.

<sup>420</sup> 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.

24) 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<sup>421</sup>. 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 »<sup>422</sup>. 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<sup>423</sup>.

25) 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 1863, derecho que cuando Luisiana había sido cedida a España, esta última admitió que seguía en vigor<sup>424</sup>. También 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,

<sup>421</sup> Véase A. J. Esgain, « Military servitudes and the New Nations », en W. V. O'Brien, ed., *The New Nations in International Law and Diplomacy*, Londres, Stevens, 1965, págs. 77 y 78.

<sup>422</sup> *Ibid.*, pág. 79.

<sup>423</sup> *Ibid.*, págs. 72 a 76.

<sup>424</sup> Otro precedente antiguo que se cita es la concesión de derechos de navegación a Gran Bretaña por Rusia en el Tratado de 1825 relativo a la frontera entre el Canadá y Alaska, pero este precedente no está muy claro.

estos países y Francia reconocieron que permanecerían en vigor los derechos de navegación de Tailandia.

26) 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 llega a Egipto, bien modificando la fecha de llegada de las aguas, bien reduciendo su nivel<sup>425</sup>.

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 emprender 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 RAU, 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.

27) 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

<sup>425</sup> Naciones Unidas, *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Utilization of International Rivers for other Purposes than Navigation* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta : 63.V.4), pág. 101 ; véase también el documento A/5409, párrs. 100 a 107.

de las aguas del Jordán. Un acuerdo de 1923 preveía la igualdad de derechos de navegación y pesca<sup>426</sup>, 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 »<sup>427</sup>. 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.

28) 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<sup>428</sup>. 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<sup>429</sup>. 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.

29) 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 terceros Estados figura en la documentación del 16.º período de sesiones de la Comisión<sup>430</sup>. 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

<sup>426</sup> Véase Naciones Unidas, *Legislative Texts and Treaty Provisions...* (op. cit.), págs. 287 y 288.

<sup>427</sup> *Ibid.*, pág. 288.

<sup>428</sup> Por ejemplo, ciertos arreglos de fronteras de Finlandia, la desmilitarización de Hünningen, los arriendos del Congo, etc.

<sup>429</sup> Véase el proyecto de Harvard sobre el derecho de los tratados preparado por la Research in International Law of the Harvard Law School [*American Journal of International Law* (octubre, 1935), vol. 29, Suplemento No. 4, parte III].

<sup>430</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1964, vol. I, págs. 101 y ss., sesiones 738.<sup>a</sup> y 739.<sup>a</sup> ; *ibid.*, vol. II, págs. 25 a 32, documento A/CN.4/167 y Add.1 a 3, comentario al artículo 63, y págs. 178 y 179, documento A/5809, capítulo II, sección B, comentario al artículo 62.

riberaños 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 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 o ligadura 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.

Ya se han mencionado dos precedentes importantes,<sup>431</sup> 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 de 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<sup>432</sup>, 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 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<sup>433</sup>. 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.

31) 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 signatarios del Acta de 1885 derogaron 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

<sup>432</sup> G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, tomo II, Gotinga, Dieterich, 1887, pág. 421.

<sup>433</sup> G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3.<sup>a</sup> serie, t. XI, pág. 663.

<sup>431</sup> Véase *supra* párrafos 3 a 5.



ese 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 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<sup>434</sup>.

32) En el Acta Final del Congreso de Viena se estableció una Comisión para el Rin, 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.

33) 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 (1956), 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<sup>435</sup>. 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.

34) 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 tratadistas hay testimonios de peso en favor de la tesis de que ciertos tratados atribuyen un régimen a un territorio que conserva su carácter vinculatorio al pasar a cualquier 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.

35) 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 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.

36) En consecuencia, el artículo 30, al igual que el artículo 29, 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— el régimen de que se trata. La dificultad estriba en encontrar términos que definan y limiten adecuadamente las condiciones en que el artículo se aplica. El artículo está dividido en dos párrafos que

<sup>434</sup> Véase *American Journal of International Law*, Washington, vol. 57, No. 4, (octubre de 1963), págs. 879 y 880.

<sup>435</sup> Naciones Unidas, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, págs. 157 y 158.



regulan, respectivamente, los regímenes territoriales establecidos en beneficio de un territorio determinado de otro Estado (párrafo 1), y los regímenes territoriales establecidos en beneficio de un grupo de Estados o de todos los Estados (párrafo 2).

37) El apartado a del párrafo 1 del artículo 30 prevé que una sucesión de Estados no afectará de por sí 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 dispone que una sucesión de Estados no afectará 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 consideren vinculados 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.

38) El párrafo 2 contiene disposiciones similares para regímenes objetivos, excepto que en este caso el requisito de la vinculación de un territorio determinado se aplica solamente al territorio sobre el cual recae 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.

39) Para los efectos del presente artículo, el término « territorio » indica 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.

## PARTE VI

### DISPOSICIONES DIVERSAS

#### *Artículo 31. — Casos de ocupación militar, de responsabilidad de un Estado o de ruptura de hostilidades*

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, de la responsabilidad internacional de un Estado o de la ruptura de hostilidades entre Estados.

1) Ya se han mencionado<sup>436</sup> los motivos por los que se incluye en el proyecto el artículo que se examina. El artículo excluye del ámbito del proyecto tres materias específicas. En cuanto a la primera, las cuestiones que en relación con un tratado surjan como consecuencia de la ocupación militar de un territorio, la Comisión consideró que la ocupación militar, aunque quizás no constituyera una sucesión de Estados en el sentido dado al término en el artículo 2 del proyecto, podía plantear problemas análogos. En consecuencia, aunque sólo sea para evitar equívocos, parece conveniente disponer expresamente que las disposiciones de los artículos que se examinan no prejuzgarán ninguna cuestión que pueda surgir en caso de ocupación militar. No cabe duda de que algunos casos de ocupación militar siempre quedarían excluidos por la disposición general del artículo 6 por la que se limita el proyecto de artículos a la sucesión de Estados que ocurra de conformidad con el derecho internacional, pero parece dudoso que esa disposición baste necesariamente para todos los casos.

2) La segunda materia excluida, es decir, las cuestiones que en relación con un tratado surjan como consecuencia de la responsabilidad internacional de un Estado, también quedó excluida de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados en virtud de su artículo 73. La Comisión de Derecho Internacional, al proponer tal exclusión en su informe definitivo sobre el derecho de los tratados, explicó en su comentario relativo al artículo pertinente<sup>437</sup> 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. A juicio de la Comisión, por las mismas consideraciones conviene incluir en el proyecto una reserva general que comprenda los casos de responsabilidad de los Estados.

3) La tercera materia excluida, las cuestiones que en relación con un tratado surjan como consecuencia de la ruptura de hostilidades, también fue excluida de la

<sup>436</sup> Véase *supra* sección A, párr. 44.

<sup>437</sup> Artículo 69. 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, No. de venta : S.70.V.5), págs. 92 y 93.

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados por el artículo 73. Tal exclusión se incluyó en el artículo 73 no por la Comisión de Derecho Internacional sino por la propia Conferencia de Viena. La Comisión había adoptado el punto de vista de que la 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 de Viena 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.

### Capítulo III

## CUESTIÓN DE LA PROTECCIÓN Y LA INVIOABILIDAD DE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS Y OTRAS PERSONAS CON DERECHO A PROTECCIÓN ESPECIAL DE CONFORMIDAD CON EL DERECHO INTERNACIONAL

### A. — Introducción

#### I. RESUMEN DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN

54. En su 22.º período de sesiones, en 1970, la Comisión recibió del Presidente del Consejo de Seguridad una carta de fecha 14 de mayo de 1970, con la que se transmitía una copia del documento S/9789; este documento reproducía el texto de una carta, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el representante de los Países Bajos ante las Naciones Unidas, sobre el problema de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos, en vista del aumento de los atentados contra esos agentes en los últimos tiempos. El Presidente de la Comisión contestó a la mencionada comunicación con una carta de fecha 12 de junio de 1970, en la cual se refería a las actividades pasadas de la Comisión sobre esa materia y se indicaba que la Comisión continuaría ocupándose del problema <sup>438</sup>.

55. En el 23.º período de sesiones de la Comisión, en 1971, en relación con la aprobación del programa de la Comisión, el Sr. Kearney sugirió que la Comisión examinara la posibilidad de preparar un proyecto de artículos relativo a delitos tales como el asesinato, el secuestro y las agresiones perpetrados contra diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional <sup>439</sup>. La Comisión reconoció la importancia y urgencia de la cuestión, pero aplazó su decisión en vista de la prioridad que había otorgado a la terminación del proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales. Durante el período de sesiones se hizo evidente que no se dispondría de tiempo suficiente para ocuparse de ningún

<sup>438</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8010/Rev. 1)*, págs. 2 y 3, párr. 11 [*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970*, vol. II, págs. 295 y 296, documento A/8010/Rev.1, párr. 11].

<sup>439</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. I, pág. 3, 1087.ª sesión, párr. 38.

tema suplementario. Sin embargo, al examinar su programa de trabajo para 1972, la Comisión decidió que, si la Asamblea General se lo pedía, prepararía en su período de sesiones de 1972 un proyecto con una serie de artículos sobre este importante tema, con miras a someter ese articulado a la Asamblea General en el vigésimo séptimo período de sesiones <sup>440</sup>.

56. En su resolución 2780 (XXVI), de 3 de diciembre de 1971, la Asamblea General, tomando en consideración las opiniones de la Comisión de Derecho Internacional contenidas en los párrafos 133 y 134 de su informe, en especial respecto de la importancia y la urgencia de ocuparse del problema de la protección e inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, pidió: a) al Secretario General que invitara a los Estados Miembros a formular observaciones sobre la cuestión de la protección de los diplomáticos antes del 1.º de abril de 1972 y que las transmitiera a la Comisión de Derecho Internacional en su 24.º período de sesiones; y b) a la Comisión de Derecho Internacional que estudiara lo antes posible, a la luz de los comentarios de los Estados Miembros, la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, con miras a preparar una serie de proyectos de artículos sobre los actos delictivos cometidos contra diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, para su presentación a la Asamblea General en el plazo más breve que la Comisión considerara apropiado.

57. En cumplimiento de la mencionada decisión, el Secretario General, en una carta circular de fecha 11 de enero de 1972, invitó a los Estados Miembros a que

<sup>440</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8410/Rev.1)*, págs. 81 y 82, párrs. 133 y 134 [*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. II (primera parte), documento A/8410/Rev.1, párrs. 133 y 134].

le enviaran, antes del 1.º de abril de 1972, sus observaciones sobre la cuestión de la protección de los diplomáticos para transmitir las a la Comisión de Derecho Internacional en su 24.º período de sesiones.

58. En su actual período de sesiones la Comisión tuvo a la vista las observaciones escritas de veintiséis Estados Miembros, que se reproducen en un anexo al presente informe. Con sus observaciones, Dinamarca presentó el texto de un proyecto de convención conocido con el nombre de « proyecto de Roma »<sup>441</sup>. Además, la Comisión tuvo a la vista un documento de trabajo que contenía el texto de un proyecto de convención sobre la materia, presentado a la Asamblea General en el vigésimo sexto período de sesiones por la delegación del Uruguay (denominado en adelante « documento de trabajo del Uruguay ») y preparado para su transmisión a la Comisión<sup>442</sup>; también tuvo a la vista un documento de trabajo preparado por el Sr. Kearney, Presidente de la Comisión, que contenía un proyecto de artículos sobre los delitos contra personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional (A/CN.4/L.182)<sup>443</sup>. La Comisión tuvo asimismo a su disposición una considerable documentación sobre el tema facilitada por el Secretario General; esa documentación incluía en particular la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando éstos tengan transcendencia internacional, suscrita en Washington en el tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, el 2 de febrero de 1971, y denominada en lo sucesivo « Convención de la OEA »<sup>444</sup>; el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971<sup>445</sup>; y el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970<sup>446</sup>; estos dos últimos Convenios, denominados en lo sucesivo « de Montreal » y « de La Haya » se celebraron con los auspicios de la OACI.

59. En el presente período de sesiones, la Comisión inició sus trabajos con esta cuestión, que fue examinada en las sesiones 1150.<sup>a</sup> a 1153.<sup>a</sup>, 1182.<sup>a</sup> a 1186.<sup>a</sup>, 1188.<sup>a</sup>, 1189.<sup>a</sup> y 1191.<sup>a</sup> a 1193.<sup>a</sup>. En las sesiones 1150.<sup>a</sup> a 1153.<sup>a</sup>, se celebró un debate general inicial. En la 1150.<sup>a</sup> sesión, la Comisión estableció un Grupo de Trabajo<sup>447</sup>, con la tarea de examinar los problemas planteados y preparar un proyecto de artículos para su examen por la Comisión.

60. Durante el debate general se planteó la cuestión de si la Comisión debía limitarse a redactar unos artículos relativos a las personas con derecho a protección especial

<sup>441</sup> Véase *infra*, pág. 126.

<sup>442</sup> A/C.6/L.822.

<sup>443</sup> Aparecerá en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1972, vol. II.

<sup>444</sup> Para el texto de la Convención de la OEA, véase *OEA Documentos Oficiales*, OEA/Ser.A/17, Washington, D.C., Secretaría General de la OEA, 1971.

<sup>445</sup> Para el texto del Convenio de Montreal, véase OACI, documento 8966, pág. 23.

<sup>446</sup> Para el texto del Convenio de La Haya, véase OACI, documento 8920, pág. 17.

<sup>447</sup> Véase *supra*, capítulo primero, párr. 6.

de conformidad con el derecho internacional. El terrorismo se había extendido mucho y gran número de personas inocentes eran sus víctimas. Quizá fuera mejor seguir el ejemplo de los Convenios de La Haya y de Montreal y tratar de brindar algunos medios de protección contra los actos terroristas en general. Otros miembros pusieron en duda el que una convención de la naturaleza prevista pudiera ser realmente útil para brindar esa protección. A este respecto se mencionó el hecho de que la Convención de la Sociedad de las Naciones para la prevención y el castigo del terrorismo, de 16 de noviembre de 1937, no había sido ratificada por ningún Estado<sup>448</sup>. La mayoría de los oradores fueron del parecer, sin embargo, de que la cuestión de la utilidad y el alcance del proyecto de artículos sobre la materia había sido ya decidida por la Asamblea General en su resolución 2780 (XXVI).

61. Otros miembros expresaron dudas en cuanto a la posibilidad de dar cima a un proyecto de artículos durante el 24.º período de sesiones de la Comisión en vista de las difíciles cuestiones que se hallaban en juego y, en particular, la cuestión de la forma en que debían tratarse los « delitos políticos » y la necesidad de defender el principio de asilo. Se señaló que en la Convención de la OEA, el artículo 6 disponía expresamente que « Ninguna de las disposiciones de esta Convención será interpretada en el sentido de menoscabar el derecho de asilo ». También se señaló que el derecho de asilo territorial era tradicional en América Latina. En vista de esas dificultades y del hecho de que la Asamblea General, en su resolución 2780 (XXVI), se había limitado simplemente a pedir que el proyecto de artículos se presentara « a la Asamblea General en el plazo más breve que la Comisión considere apropiado », se instó a la Comisión a que siguiera el procedimiento tradicional de designar un relator especial que hiciera un estudio del tema y preparara un proyecto de artículos para su examen por la Comisión.

62. La mayoría de los miembros que participaron en el debate, sin embargo, adoptaron la posición de que la cuestión, por su urgencia e importancia, justificaba que la Comisión adoptara un método más expeditivo de preparar un proyecto de artículos que el que suponía la designación de un relator especial, y que la creación de un grupo especial de trabajo, que había de basar sus labores en los tratados existentes relativos a la protección de los agentes diplomáticos y otros funcionarios dedicados a actividades internacionales así como en los tratados relativos a tipos concretos de terrorismo, tales como el apoderamiento ilícito de aeronaves, era el medio más eficaz para que la Comisión pudiera preparar una serie de proyectos de artículos y someterlos a la Asamblea General en su vigésimo séptimo período de sesiones.

63. En la fase inicial de su labor, el Grupo de Trabajo celebró siete sesiones entre el 24 de mayo y el 16 de junio, al finalizar las cuales presentó a la Comisión para su examen un primer informe que contenía un proyecto de 12 artículos sobre la prevención y el castigo

<sup>448</sup> Sociedad de las Naciones, *Journal Officiel, Supplément spécial No. 193*, 1944, pág. 34.

de los delitos contra agentes diplomáticos y otras personas internacionalmente protegidas (A/CN.4/L.186 y Corr.1) <sup>440</sup>. Al presentar el informe del Grupo de Trabajo en la 1182.<sup>a</sup> sesión, el Presidente, Sr. Tsuruoka, señaló que el Grupo de Trabajo, a fin de facilitar el examen en la Comisión y las subsiguientes observaciones de los gobiernos, presentaba un texto que tenía por objeto asegurar la máxima protección de los interesados. La Comisión estudió el informe del Grupo de Trabajo en sus sesiones 1182.<sup>a</sup> a 1186.<sup>a</sup>, 1188.<sup>a</sup> y 1189.<sup>a</sup> y remitió de nuevo el proyecto de artículos al Grupo de Trabajo para su revisión a la luz del debate. En esas deliberaciones, la mayoría de los miembros de la Comisión manifestaron su apoyo a la concepción general que informaba el proyecto de artículos. Algunos miembros de la Comisión plantearon nuevamente la cuestión de si debía preservarse expresamente el principio del asilo territorial en el contexto de los delitos políticos. La opinión general de la Comisión, sin embargo, fue que los delitos del tipo descrito en el proyecto de artículos no eran delitos políticos. La cuestión de si el agresor debía saber que el agredido era una persona especialmente protegida fue discutida por varios miembros en relación con el uso de la frase « cualesquiera que sean los móviles » en el artículo 2 del proyecto. Hubo consenso en que había de adoptarse alguna fórmula que estableciera como requisito tal conocimiento. Entre otros aspectos discutidos del proyecto de artículos, la Comisión apoyó en general la conclusión de que sería demasiado severa una cláusula que eliminara la aplicación de todo plazo de prescripción para la acción penal nacida de los delitos especificados. Un miembro estimó que los artículos del proyecto tenían el defecto de no prever disposiciones alternativas que permitieran a los Estados indicar en sus comentarios su preferencia por otras medidas posibles.

64. El Grupo de Trabajo celebró otras tres sesiones los días 26, 28 y 30 de junio de 1972 y presentó a la Comisión dos nuevos informes que contenían un proyecto revisado de 12 artículos (A/CN.4/L.188 y Add.1 <sup>450</sup>; A/CN.4/L.189 <sup>451</sup>). La Comisión examinó los informes segundo y tercero del Grupo de Trabajo en sus sesiones 1191.<sup>a</sup>, 1192.<sup>a</sup> y 1193.<sup>a</sup> y aprobó provisionalmente un proyecto de 12 artículos sobre la prevención y el castigo de los delitos contra los agentes diplomáticos y otras personas internacionalmente protegidas <sup>452</sup>. De conformidad con los artículos 16 y 21 de su estatuto, la Comisión decidió presentar el anteproyecto de artículos a la Asamblea General y remitirlo a los gobiernos para que éstos formularan sus observaciones.

## 2. CAMPO DE APLICACIÓN, FINALIDAD Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS

65. Según el mandato descrito en el párrafo 2 de la sección III de la resolución 2780 (XXVI) de la Asamblea

<sup>440</sup> El texto de los artículos se reproduce en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1972, vol. I, sesiones 1182.<sup>a</sup>, 1185.<sup>a</sup>, 1186.<sup>a</sup>, 1188.<sup>a</sup> y 1189.<sup>a</sup>.

<sup>450</sup> *Idem*, sesiones 1191.<sup>a</sup> y 1192.<sup>a</sup>.

<sup>451</sup> *Idem*, 1193.<sup>a</sup> sesión.

<sup>452</sup> El texto de los artículos, con comentarios, se reproduce *infra*, sección B.

General <sup>453</sup>, el campo de aplicación del presente proyecto está circunscrito a los delitos cometidos contra agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional. La Comisión, no obstante, reconoce que la cuestión de los delitos cometidos contra esas personas no es sino uno de los aspectos de un problema más amplio: el de la perpetración de actos de terrorismo. La preparación de un instrumento jurídico con un campo de aplicación circunscrito, como es el presente proyecto, constituye una etapa esencial en el proceso de formulación de normas jurídicas encaminadas a lograr la cooperación internacional para la prevención, supresión y castigo del terrorismo. El problema general del terrorismo en todo el mundo es sumamente complejo, pero es indiscutible que hay que reducir, aunque no pueda suprimirse por completo, la comisión de actos terroristas. La Asamblea General tal vez considere importante proceder al examen de este problema general.

66. El campo de aplicación del proyecto comprende, *ratione personae*, a los agentes diplomáticos y a otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional. Al declarar inviolable la persona de los agentes diplomáticos, el derecho internacional ha reconocido, desde hace mucho tiempo, ciertas inmunidades y privilegios de esos agentes que son esenciales para el mantenimiento de relaciones entre Estados soberanos e independientes <sup>454</sup>. La inviolabilidad supone que los Estados ante los que están acreditados los agentes diplomáticos tienen la obligación de ofrecer una protección especial, es decir, una protección mayor que la que están obligados a ofrecer a un particular. Con arreglo al derecho internacional, son inviolables también los locales de la misión diplomática. Esos principios figuran codificados en los artículos 29 y 22 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961) <sup>455</sup>, adoptados a base del proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades diplomáticas preparado por la Comisión. Esos artículos dicen lo siguiente:

### Artículo 29

La persona del agente diplomático es inviolable [...]. El Estado receptor le tratará con el debido respeto y adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad.

### Artículo 22

1. Los locales de la misión son inviolables. [...]

2. El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión

<sup>453</sup> Véase *supra*, párr. 56.

<sup>454</sup> Véase E. M. Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, 4.<sup>a</sup> ed., Londres, Longmans, Green, 1957, págs. 176 y ss.; B. Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, La Haya, Nijhoff, 1965, págs. 80 y ss.; E. de Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*, libro IV, capítulo VII, reproducido en *The Classics of International Law*, ed. por J. B. Scott, Washington, D. C., Carnegie Institution, 1916, vol. II, págs. 314 y ss.

<sup>455</sup> Para el texto de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 500, pág. 95.

contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad

[...]

En el comentario al artículo 27 del proyecto definitivo sobre relaciones e inmunidades diplomáticas, en el que se basó el artículo 29 de la Convención de Viena, la Comisión decía lo que sigue :

El artículo consagra el principio de la inviolabilidad de la persona del agente diplomático. Desde el punto de vista del Estado receptor, esta inviolabilidad entraña, como en el caso de los locales de la misión, la obligación de respetar y de hacer respetar la persona del agente diplomático. A tal efecto, el Estado receptor debe adoptar todos los medios razonables, incluso la provisión de una guardia especial, si las circunstancias lo exigen. Por el hecho de su inviolabilidad, el agente diplomático se halla exento de medidas que constituyan una coacción directa. Este principio no excluye, respecto del agente diplomático, ni las medidas de legítima defensa ni, en circunstancias excepcionales, medidas para evitar que cometa delitos o infracciones <sup>456</sup>.

Las disposiciones relativas a la protección de los funcionarios consulares y de los locales consulares figuran en la Convención de Viena sobre relaciones consulares (1963) <sup>457</sup>. El artículo 40 (Protección de los funcionarios consulares) dice :

El Estado receptor deberá tratar a los funcionarios consulares con la debida deferencia y adoptará todas las medidas adecuadas para evitar cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad.

El párrafo 3 del artículo 31 (Inviolabilidad de los locales consulares) de la misma Convención dice así :

Con sujeción a las disposiciones del párrafo 2 de este artículo, el Estado receptor tendrá la obligación especial de adoptar las medidas apropiadas para proteger los locales consulares, con arreglo a las disposiciones de los párrafos anteriores, contra toda intrusión o daño y para evitar que se perturbe la tranquilidad de la oficina consular o se atente contra su dignidad.

La inviolabilidad de los representantes del Estado que envía y de los miembros del personal diplomático en una misión especial y de los locales de esa misión se prescribe en la Convención sobre las misiones especiales (1969) <sup>458</sup>. En 1971, la Comisión incluyó en su proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales una serie de disposiciones relativas a la inviolabilidad de los miembros de las misiones y las delegaciones que participan en las actividades de las organizaciones internacionales, así como de sus locales y residencias <sup>459</sup>. Otras varias

<sup>456</sup> *Documentes Oficiales de la Asamblea General, decimotercer período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/3859)*, pág. 20, capítulo III, sección II (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1958*, vol. II, pág. 105, documento A/3859, capítulo III, sección II).

<sup>457</sup> Para el texto de la Convención de Viena sobre relaciones consulares, véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 596, pág. 261.

<sup>458</sup> Artículos 29 y 25 de la Convención. Para el texto de la Convención sobre las misiones especiales, véase la resolución 2530 (XXIV) de la Asamblea General, anexo.

<sup>459</sup> Parte II (Misiones ante organizaciones internacionales), artículos 23 y 28 ; Parte III (Delegaciones en órganos en conferencias), artículos 54 y 59 ; y anexo al proyecto (Delegaciones de observación en órganos y en conferencias), artículos M y N. Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto*

categorías de personas que, en su calidad de funcionarios de un Estado o de una organización internacional, participan en las actividades concernientes a las relaciones internacionales, son objeto también de protección especial de conformidad con el derecho internacional general o en virtud de acuerdos internacionales <sup>460</sup>.

67. Los atentados violentos contra agentes diplomáticos u otras personas que tienen derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional no sólo trastornan gravemente el mecanismo que está precisamente destinado a lograr la cooperación internacional con miras a salvaguardar la paz, fortalecer la seguridad internacional y promover el bienestar general de las naciones, sino que impiden además que se logren y cumplan los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. La circunstancia de que esos delitos sean cada vez más frecuentes hace especialmente urgente la tarea de formular normas jurídicas destinadas a propiciar el clima de seguridad personal y ausencia de coerción en el que han de desempeñar sus funciones las personas que son elegidas por los Estados o las organizaciones internacionales para representarlos en sus relaciones con otros Estados u organizaciones. Este es el objeto del presente proyecto. Basándose en obligaciones jurídicas vigentes que tienen por objeto contribuir efectivamente a la inviolabilidad y la protección de tales personas, el presente proyecto de artículos trata de lograr ese objeto fomentando la cooperación internacional con miras a prevenir y castigar los delitos cometidos contra esas personas.

68. Concretamente, con el proyecto se procura que la persona de quien haya razones para creer que ha cometido un delito grave contra personas internacionalmente protegidas no pueda encontrar refugio. Para ello, el proyecto gira en torno de dos puntos principales : por un lado ofrece a cada Estado parte una base para reivindicar la jurisdicción sobre esos delitos, y por el otro, da al Estado en que se encuentre el presunto culpable la opción entre conceder la extradición de éste o someter el asunto a sus autoridades competentes para que procedan a su enjuiciamiento. En los artículos 2 y 6 del proyecto figuran disposiciones a este efecto.

69. Además, el proyecto prevé la cooperación internacional, tanto en la prevención como en la represión de los delitos, y está estructurado siguiendo un orden lógico entre una y otra. Así, el artículo 1 determina el campo de aplicación del proyecto *ratione personae*, y el artículo 2 *ratione materiae*. El artículo 3 prevé la situación en que la comisión del delito se encuentra en su fase preparatoria y dispone la colaboración internacional para prevenirlo. El artículo 4 trata del caso en que el delito se ha cometido y se supone que el presunto culpable ha huido al extranjero. El artículo 5 se refiere a las medidas que han de adoptarse cuando se encuentra al presunto culpable. El artículo 6 determina

*período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8410/Rev.1)*, págs. 26 y 29, 44 y 46, y 66 [*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1951*, vol. II (primera parte), documento A/8410/Rev.1, capítulo II, sección DJ].

<sup>460</sup> En general, véase C. W. Jenks, *International Immunities*, Londres, Stevens, 1961.

la opción que se ofrece al Estado en cuyo territorio se encuentra el presunto culpable entre proceder a su extradición o someterlo a enjuiciamiento, y el artículo 7 trata de hacer real esa opción en lo que respecta a la extradición. Los artículos 8 a 11 se refieren a diversos aspectos del procedimiento que ha de sustanciarse contra el presunto culpable y el artículo 12 regula la solución de las controversias que surjan entre Estados partes.

## B. — Proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los delitos contra los agentes diplomáticos y otras personas internacionalmente protegidas

### Artículo 1

Para los efectos de los presentes artículos :

1. Se entiende por « persona internacionalmente protegida » :

a) Un jefe de Estado o un jefe de gobierno, siempre que se encuentre en un Estado extranjero, así como los miembros de su familia que lo acompañen ;

b) Cualquier funcionario de un Estado o de una organización internacional que, conforme al derecho internacional general o un acuerdo internacional, tenga derecho a una protección especial en el desempeño de funciones en nombre de su Estado u organización internacional, o en relación con ellas, así como los miembros de su familia que tengan asimismo derecho a protección especial.

2. Se entiende por « presunto culpable » la persona de quien haya razones para creer que ha cometido uno o más de los delitos previstos en el artículo 2.

3. Se entiende por « organización internacional » una organización intergubernamental.

### Comentario

1) De conformidad con la práctica seguida en muchas de las convenciones adoptadas con los auspicios de las Naciones Unidas, este artículo trata de las expresiones a las que se atribuye un significado específico para los efectos del proyecto que se examina.

2) En el párrafo 1 se establece el significado de la expresión « persona internacionalmente protegida », determinando así, *ratione personae*, el alcance del proyecto. Al elegir esta expresión particular y determinar su alcance exacto, la Comisión se basó en los términos de su mandato, que figuran en el párrafo 2 de la parte III de la resolución 2780 (XXVI) de la Asamblea General<sup>461</sup>. En el párrafo 1 del proyecto de artículos se mencionan, en dos apartados distintos, las clases de personas a las que se aplica la expresión. En el apartado a se menciona expresamente a los jefes de Estado o jefes de gobierno. Ello se debe a la protección excepcional que, de conformidad con el derecho internacional, se da a los titulares de esos cargos. En el apartado se pone de relieve la condición especial de los jefes de Estado o de gobierno cuando viajan por el extranjero, que, se hace extensiva a los miembros de su familia que los

acompañan. Los jefes de Estado o de gobierno tienen derecho a protección especial siempre que se encuentren en otro Estado, ya sea su visita oficial, oficiosa o privada<sup>462</sup>. Algunos miembros de la Comisión estimaron que la expresión « jefe de Estado o jefe de gobierno » se aplicaba también a los miembros de órganos colegiados que ejerzan esas funciones. En cambio, otros miembros opinaron que el proyecto, dado su carácter penal, no podía aplicarse por analogía a otras clases de personas. La Comisión convino en que, al promulgar las leyes destinadas a poner en práctica esos artículos, los Estados debían tener en cuenta la conveniencia de dispensar la protección más amplia a todas las personas que ostenten la dignidad de jefe de Estado o de gobierno.

3) La Comisión estudió también si las personas de rango ministerial o condición equivalente debían incluirse con los jefes de Estado y jefes de gobierno como personas con derecho a protección especial en todo momento y en todas las circunstancias, cuando se hallaran en un Estado extranjero. La Comisión decidió que, si bien contaba con cierto apoyo la tesis de hacer extensivo el principio a los miembros de un gobierno, ello no podía basarse en ninguna regla de derecho internacional generalmente aceptada y en consecuencia no cabía proponerlo<sup>463</sup>.

4) Las otras personas que, con arreglo al artículo, deben considerarse como « personas internacionalmente protegidas » están definidas en el apartado b por una serie de requisitos. En este apartado se exige que esas personas sean funcionarios de un Estado o de una organización internacional que, conforme al derecho internacional general o a un acuerdo internacional, tengan derecho a protección especial en el desempeño de funciones en nombre de su Estado u organización internacional, o en relación con ellas. En el apartado

<sup>462</sup> Véase en general P. Cahier, *Derecho diplomático contemporáneo*, Madrid, Rialp, 1965, págs. 447 a 460 [*Le droit diplomatique contemporain*, Ginebra, Droz, 1962, Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales, No. 40, págs. 336 a 346].

<sup>463</sup> En lo que respecta a la condición de los jefes de Estado, jefes de gobierno, ministros de relaciones exteriores y ministros miembros del gobierno, véase el examen que hizo la Comisión del asunto en relación con la cuestión de las misiones especiales de alto rango : *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/6009)*, pág. 39 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1965*, vol. II, pág. 205, documento A/6009, capítulo III, anexo) ; *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1967*, vol. I, págs. 166 a 179, sesiones 923.<sup>a</sup> a 925.<sup>a</sup>, y pág. 225, 937.<sup>a</sup> sesión, párrs. 68 a 75 ; *ibid.*, vol. II, pág. 37, documento A/CN.4/194 y Add.1 a 5, párrs. 272 a 276 ; págs. 79 y 80, documento A/CN.4/194 y Add.1 a 5, capítulo III, artículo 17 *quater* ; y pág. 373, documento A/6709/Rev.1, capítulo II, sección D, artículo 21 [*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/6709/Rev.1)*, pág. 16, artículo 21].

El artículo 21 de la Convención sobre las misiones especiales y el artículo 50 del proyecto de artículos de la Comisión sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales [*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8410/Rev.1)*, pág. 9 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. II (primera parte), documento A/8410/Rev.1, capítulo II, sección D)] mencionan las facilidades y los privilegios e inmunidades « reconocidos por el derecho internacional » a los jefes de Estado, jefes de gobierno, ministros de relaciones exteriores y demás personalidades (personas) de rango elevado.

<sup>461</sup> Véase *supra*, párr. 56.



se menciona también a los miembros de la familia de esos funcionarios que tengan asimismo derecho a protección especial.

5) La Comisión prefirió una formulación general a una enumeración de las clases especificadas en las diversas convenciones, por considerar que era la mejor manera de cumplir el deseo manifestado por la Asamblea de que el campo de aplicación del artículo fuese lo más amplio posible. Al redactar el apartado *b*, la Comisión se inspiró en el artículo 2 de la Convención de la OEA, que menciona a « las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional », y en el artículo 1 del proyecto de Roma, que menciona a :

a) Los miembros de misiones diplomáticas permanentes o especiales y los miembros de oficinas consulares ;

b) Los agentes civiles del Estado en misión oficial ;

c) Los funcionarios de organizaciones internacionales en el desempeño de sus funciones oficiales ;

d) Las personas cuya presencia y actividad en el extranjero esté justificada por la realización de una tarea de carácter civil definida por un acuerdo internacional de cooperación o asistencia técnicas ;

e) Los miembros de las familias de las personas mencionadas.

6) Según el apartado *b*, para que un funcionario de un Estado o de una organización internacional se considere como « persona internacionalmente protegida » es preciso que tenga derecho, conforme al derecho internacional general o a un acuerdo internacional, en el momento y en el lugar en que se cometa un delito contra él o contra su residencia, a protección especial en el desempeño de funciones oficiales, o en relación con ellas. Así pues, un agente diplomático de vacaciones en un Estado que no sea receptor o huésped no tendrá derecho, normalmente, a protección especial. Algunos miembros sugirieron que si el objeto de la convención era reducir la frecuencia de los atentados contra personas internacionalmente protegidas, en cuanto tales, la convención debía aplicarse siempre que se encontraran en un país extranjero, independientemente de que estuvieran en misión oficial o en vacaciones. Podría realizarse un secuestro en el Estado receptor o huésped o en cualquier otro Estado extranjero con objeto de ejercer presión sobre el gobierno del país receptor o huésped o sobre el Estado que envía. La Comisión consideró en general que no se justificaba esta ampliación de las normas existentes acerca de los requisitos para la inviolabilidad y protección especial. El objeto básico del proyecto de artículos era proteger el sistema de comunicaciones entre los Estados, y la ampliación de la protección especial a agentes diplomáticos que estuvieran, por ejemplo, de vacaciones en un tercer Estado —el que muy bien podía incluso desconocer su presencia— no podía justificarse conforme a las convenciones internacionales actualmente en vigor ni por las normas aplicables del derecho internacional <sup>464</sup>.

<sup>464</sup> El artículo 40 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, el artículo 54 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares, el artículo 42 de la Convención sobre las misiones especiales y el artículo 78 del proyecto de artículos de la Comisión sobre la representación de Estados en sus relaciones

7) En el sentido en que se emplea en este apartado, la expresión « protección especial » se aplica a todos los funcionarios que tienen derecho a la inviolabilidad, así como a todas las demás personas que tienen derecho a una protección algo más limitada. Asimismo, el empleo de la expresión « derecho internacional general o un acuerdo internacional » indica claramente que, en lo referente a funcionarios del Estado, la persona internacionalmente protegida será la que esté al servicio de un Estado que no sea el que tiene la obligación de conceder la protección especial. Un miembro señaló la obligación que incumbía a todas las personas con derecho a protección especial de no inmiscuirse en los asuntos internos del Estado huésped o receptor y en particular a no intervenir directa ni indirectamente en movimientos de insurrección. La Comisión se mostró de acuerdo en general en que ese deber se encontraba ya debidamente enunciado en disposiciones tales como el artículo 41 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas <sup>465</sup>.

8) La expresión « derecho internacional general » se utiliza como complemento de la referencia a « un acuerdo internacional ». De no figurar la primera expresión, los agentes diplomáticos destinados en un Estado que no sea parte en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas o en un tratado análogo quedarían excluidos del campo de aplicación del apartado *b*. Además, se ha incluido la expresión para tener en cuenta las nuevas situaciones previstas en el derecho internacional, por ejemplo la necesidad de proteger a los representantes del Estado que envía en una misión especial y a los miembros del personal diplomático de la misión especial, según la Convención sobre las misiones especiales ; a los jefes de misión, miembros del personal diplomático y miembros del personal administrativo y técnico de la misión, de conformidad con el proyecto de artículos sobre la representación de los Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales, aprobado por la Comisión en 1971, así como los jefes de delegación, delegados, miembros del personal diplomático y miembros del personal administrativo y técnico de la delegación, en el sentido que se da a esos términos en el mismo proyecto de artículos. Un miembro de la Comisión sugirió que debía hacerse referencia a la protección brindada a los funcionarios extranjeros en virtud de la legislación interna del Estado huésped o receptor, ya que esa legislación podía abarcar algunas categorías de personas no consideradas en las normas del derecho internacional general o en un acuerdo internacional como personas con derecho a protección especial. Tal adición se consideró, sin embargo, innecesaria.

con organizaciones internacionales, todos ellos relativos al tránsito por territorio de un tercer Estado, disponen que el tercer Estado ha de conceder a la persona interesada inviolabilidad y todas las demás inmunidades que sean necesarias para asegurarle el tránsito por su territorio cuando se dirija a tomar posesión de sus funciones en el Estado receptor o huésped o cuando vuelva al Estado acreditante o que la envía.

<sup>465</sup> Así como en el artículo 55 de la Convención sobre relaciones consulares, el artículo 47 de la Convención sobre las misiones especiales y el artículo 75 del proyecto de artículos de la Comisión sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales.

9) Entre los funcionarios que, en las circunstancias previstas en el apartado *b*, podrían considerarse como « personas internacionalmente protegidas » por tener derecho a protección especial en virtud de acuerdos internacionales, cabe mencionar también los siguientes, a título de ejemplo : los agentes diplomáticos y miembros del personal administrativo y técnico de las misiones, en el sentido dado a estos términos en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas ; los funcionarios consulares, dentro del contexto de la Convención de Viena sobre relaciones consulares ; los funcionarios de las Naciones Unidas, según los artículos V y VII de la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas<sup>466</sup> ; los expertos destinados a una misión de las Naciones Unidas, dentro del contexto del artículo VI de la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, y los funcionarios de los organismos especializados, de conformidad con los artículos VI y VIII de la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados<sup>467</sup>. Al promulgar las leyes destinadas a llevar a efecto el proyecto de artículos, convendría que los Estados, al determinar el alcance de las disposiciones *ratione personae*, tengan en cuenta la necesidad de proteger a funcionarios extranjeros muy diversos contra las actividades terroristas.

10) El derecho a la protección especial a que se refiere el apartado *b* se debe al desempeño de funciones oficiales o tiene su origen en relación con ellas. El primer caso se refiere concretamente a la protección especial que debe conceder el Estado receptor o huésped ; el segundo caso corresponde a la protección especial que debe conceder el Estado de tránsito, como exige, por ejemplo, el artículo 40 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas.

11) En cuanto a los miembros de la familia a que se refiere el apartado *b*, la palabra « asimismo » se ha empleado para poner de relieve que el derecho de esas personas a protección especial no tiene su origen en el proyecto que se examina, sino que, como en el caso de los funcionarios, debe su existencia al derecho internacional general o a un acuerdo internacional y ha de aplicarse, también, donde y cuando se cometa el delito. Así, la mujer de un agente diplomático tendrá derecho a protección especial conforme al artículo 37 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, y con sujeción a las condiciones fijadas en el mismo, si su marido es destinado a un Estado parte en esa Convención.

12) El párrafo 2 trata del significado de la expresión « presunto culpable ». La Comisión consideró que convenía utilizar esta expresión a fin de indicar claramente que, para poner en movimiento el mecanismo previsto

<sup>466</sup> Para el texto de la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, véase 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].

<sup>467</sup> Para el texto de la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados, véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 33, pág. 329.

en el artículo contra una persona, tiene que haber razones para creer que ésta ha cometido uno o varios de los delitos a que se refiere el proyecto de artículos.

13) El párrafo 3 reproduce el significado de la expresión « organización internacional » que figura en el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados<sup>468</sup> y en el apartado 1 del párrafo 1 del artículo 1 del proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales. La Comisión consideró si la protección a los funcionarios de las organizaciones internacionales debía limitarse a las organizaciones de carácter universal y llegó a la conclusión de que las consideraciones especiales que obligaron a limitar el alcance del proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales no eran aplicables en el caso de la protección. La labor esencial e importante de muchas y muy variadas organizaciones de este tipo indujo a la Comisión a hacer extensivas las disposiciones del apartado *b* del párrafo 1 del artículo a los funcionarios, no sólo de las organizaciones internacionales de carácter universal, sino también de las organizaciones regionales y otras organizaciones intergubernamentales.

14) Se sugirió que, en vista de su carácter especial, debían asimismo quedar incluidas las organizaciones humanitarias importantes tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja. La Comisión estimó que no convenía proponer que se hiciera extensivo el concepto de la protección especial a funcionarios de organizaciones que no fueran intergubernamentales.

## Artículo 2

### 1. Cualesquiera que sean sus móviles :

*a)* La comisión intencional de un atentado violento contra la integridad o la libertad de una persona internacionalmente protegida ;

*b)* La comisión intencional de un atentado violento contra los locales oficiales o la residencia particular de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad personal o libertad ;

*c)* La amenaza de cometer tales atentados ;

*d)* La tentativa de cometer tales atentados ; y

*e)* La complicidad en tales atentados,

serán calificados por cada Estado Parte como delitos en su legislación independientemente de que tengan lugar dentro o fuera de su territorio.

2. Cada Estado Parte hará que esos delitos sean castigados con penas severas que tengan en cuenta el carácter grave de la infracción.

3. Cada Estado Parte dispondrá lo que sea necesario para instituir su jurisdicción sobre esos delitos.

<sup>468</sup> Para el texto de la Convención 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* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta : S.70.V.5), pág. 311.

## Comentario

1) Las disposiciones del artículo 2 se ocupan de dos cuestiones distintas, aun cuando relacionadas entre sí: a) la determinación, *ratione materiae*, del alcance del proyecto al enunciar los delitos a que será aplicable, y b) la determinación de la competencia de los Estados partes para perseguir y castigar esos delitos.

2) El primero de esos aspectos se trata en el párrafo 1, en el que se tipifican, en primer lugar, los delitos incluidos, como la comisión de un atentado violento contra la integridad o la libertad de una persona internacionalmente protegida o contra los locales oficiales o la residencia particular de una de esas personas, que pueda poner en peligro su integridad personal o libertad (apartados a y b). A esto sigue una serie de figuras delictivas accesorias: la amenaza o tentativa de cometer tales atentados y la complicidad en ellos (apartados c, d y e).

3) El artículo 1 de los Convenios de Montreal y de La Haya, del documento de trabajo del Uruguay y del proyecto de Roma, así como el artículo 2 de la Convención de la OEA, contienen también disposiciones en las que se tipifican los delitos comprendidos en esos instrumentos. En los dos últimos textos se hace referencia concreta a delitos determinados tales como el «secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial»<sup>469</sup>. Algunos miembros de la Comisión manifestaron su preferencia por ese método de enumerar los distintos delitos que habían de quedar comprendidos en el proyecto de artículos. La razón principal de tal criterio era que un articulado relativo a cuestiones penales debía ser lo más concreto posible, ya que la interpretación de los delitos mencionados tendría un carácter restrictivo.

4) La Comisión consideró, sin embargo, que era preferible utilizar la expresión general «atentado violento» a fin de abarcar esencialmente los delitos graves y evitar al mismo tiempo las dificultades que planteaba la enumeración casuística de delitos en una convención destinada a ser aprobada por gran número de Estados. Habida cuenta de las diferentes definiciones de homicidio, secuestro o lesiones graves que pueden encontrarse en un centenar o más de sistemas penales diversos, si se utilizara el método de enumerar los distintos delitos parecería necesario adoptar el difícil enfoque de incluir, para su reincorporación en las leyes nacionales, una definición precisa de esos delitos. La Comisión estimó que quizá no sería posible llegar a un acuerdo sobre tales definiciones concretas. Por consiguiente, decidió dejar a cada Estado parte la posibilidad de utilizar las diversas definiciones que existan en sus derechos nacionales para los delitos concretos que incluye el concepto

<sup>469</sup> Por ejemplo, el artículo 2 de la Convención de la OEA dice así:

« Para los efectos de esta Convención, se consideran delitos comunes de trascendencia internacional, cualquiera que sea su móvil, el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexas con esos crímenes. »

de atentado violento contra la integridad o la libertad de la persona y contra los locales oficiales o la residencia particular o modificar su legislación interna, en caso necesario, a fin de poner en práctica los artículos de la convención.

5) Como ya se ha dicho, el apartado a del párrafo 1 del artículo 2 habla de un atentado violento contra la integridad o la libertad de una persona internacionalmente protegida, y como ejemplos de delitos de tal clase pueden citarse el homicidio, las lesiones corporales o el secuestro de una de esas personas. El apartado b del párrafo 1 habla del atentado violento contra los locales oficiales o la residencia particular de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad personal o libertad. Se incorpora en ese apartado un principio que no figura en la Convención de la OEA, en el documento de trabajo del Uruguay ni en el proyecto de Roma. Esos atentados violentos, que han revestido la forma de colocación de bombas en embajadas, el allanamiento con violencia de los locales de una misión diplomática o el disparo de armas de fuego contra la residencia de un embajador, han ocurrido tan a menudo en los últimos tiempos que era esencial incluirlos en el presente proyecto. De nuevo, el término «atentado violento» permite que los Estados definan los delitos incluidos en tal expresión de conformidad con su práctica interna. Sin embargo, debe observarse que el apartado b no pretende abarcar la intrusión carente de importancia en unos locales protegidos. Asimismo, la Comisión no consideró necesario incluir en el artículo 1, concerniente a los términos empleados, disposiciones relativas a las expresiones «locales oficiales» y «residencia particular», por estimar que su significado es preciso y de aceptación general.

6) Los apartados c y d del párrafo 1 se refieren respectivamente a la amenaza y a la tentativa de cometer cualquiera de los atentados mencionados en los apartados a y b. El apartado e prevé la complicidad en tales atentados. El concepto de amenaza figura en el artículo 1 del Convenio de La Haya. La tentativa y la participación aparecen incluidas igualmente en los Convenios de La Haya y de Montreal y en el documento de trabajo del Uruguay. La amenaza, la tentativa y la complicidad son conceptos perfectamente definidos en la mayoría de los sistemas de derecho penal y, por consiguiente, no exigen explicación detallada alguna en el contexto del presente proyecto. Cabe señalar, sin embargo, que se manifestó alguna inquietud acerca del alcance de la disposición relativa a la amenaza y sobre la necesidad de incluir este tipo de delito.

7) A diferencia del documento de trabajo del Uruguay, el párrafo 1 no comprende la conspiración para cometer cualquiera de los atentados violentos mencionados en los apartados a y b, debido a las considerables diferencias de definición en los diversos sistemas de derecho penal. Algunos sistemas no reconocen ni siquiera que la conspiración constituya un delito separado.

8) Como se indica en la primera frase del párrafo 1, los actos enumerados en los apartados a a e son delictuosos cuando se cometen intencionalmente, cualesquiera que sean sus móviles. Se ha utilizado la palabra «inten-

cional » —requisito análogo al previsto en el artículo 1 del Convenio de Montreal— tanto para poner en claro que el culpable debe conocer la calidad de persona internacionalmente protegida de que disfruta la víctima como para disipar toda duda sobre el hecho de que quedan excluidos de la aplicación del artículo ciertos actos punibles que, en otro caso, podrían quedar comprendidos en los apartados *a* o *b*, tales como las lesiones graves causadas a una persona internacionalmente protegida en un accidente de automóvil debido a negligencia de la otra parte.

9) Al propio tiempo que la intención dolosa se considera elemento esencial de los delitos comprendidos en el artículo 2, la expresión « cualesquiera que sean sus móviles » reitera el principio jurídico universalmente admitido de que el factor decisivo es la intención de cometer el acto y no los móviles que inducen a su comisión. Tal expresión se encuentra en el artículo 2 de la Convención de la OEA y en el artículo 1 del proyecto del Uruguay. Consiguientemente, las disposiciones de la convención han de ser aplicadas por un Estado parte aunque, por ejemplo, el autor del secuestro de un embajador se haya inspirado en motivos que le parezcan ser sumamente dignos, o que los considere así ese Estado parte.

10) El segundo aspecto importante del artículo 2 es el de que el párrafo 1 incorpora el principio de la universalidad como base para la determinación de la jurisdicción respecto de los delitos enunciados en él. Al establecer una base jurisdiccional comparable a la que existe respecto de la piratería, la disposición del párrafo 1 sitúa el presente proyecto, a los fines de la jurisdicción, en la misma categoría que las convenciones en las que se prevé la cooperación en la prevención y represión de delitos que afectan a la comunidad internacional en su conjunto, tales como la trata de esclavos o el tráfico de estupefacientes<sup>470</sup>. Por consiguiente, cada Estado parte se obliga a calificar como delitos en su legislación nacional los actos proscritos, cualquiera que sea el lugar de su comisión. Debe observarse que, a diferencia de los Convenios de La Haya y de Montreal y del proyecto de Roma, que utilizan, en la versión inglesa, la palabra « *offence* », en el presente artículo se utiliza, en esa misma versión, el término « *crime* ». En el contexto de los Convenios de La Haya y de Montreal se justificaba el empleo de la palabra « *offence* » por el carácter nuevo de los actos delictivos a los que estaban destinados a aplicarse. Los actos comprendidos en el

<sup>470</sup> Por ejemplo, el artículo 36, párrafo 1, de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes dispone que:

« A reserva de lo dispuesto por su Constitución, cada una de las Partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho por cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes, no conformes a las disposiciones de esta Convención o cualesquiera otros actos que en opinión de la Parte puedan efectuarse en infracción de las disposiciones de la presente Convención, se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad. » (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 520, pág. 344.)

presente proyecto se han considerado normalmente como delitos en las legislaciones nacionales, y tal es la razón de que así se designen en el artículo 2.

11) El objeto de las disposiciones del párrafo 1 es prevenir el ejercicio de la jurisdicción en un sentido general, es decir, tanto en lo que se refiere a los aspectos penales sustantivos como a los de procedimiento. A fin de eliminar cualquier duda posible a este respecto, la Comisión decidió incluir en el párrafo 3 una estipulación concreta, análoga a la que figura en los Convenios de La Haya y de Montreal y en el proyecto de Roma, para determinar la jurisdicción y la sanción.

12) En el párrafo 2 del artículo 2 se dispone que los delitos enunciados en el párrafo 1 serán « castigados con penas severas que tengan en cuenta el carácter grave de la infracción ». Algunos miembros sugirieron que se eliminara la referencia al carácter grave de la infracción por considerarla injustificada e innecesaria, ya que el carácter del delito era el que determinaba la pena y el disponer que un mismo acto fuera castigado con una pena más severa si la víctima era una persona internacionalmente protegida, y no un ciudadano corriente, constituía una distinción odiosa. La mayoría de los miembros consideraron que se justificaba esa referencia y se señaló que la calidad oficial de la víctima se reconocía en general como elemento que influía en la gravedad del delito. Se citó, como ejemplo corriente, el asesinato de un policía en el desempeño de sus funciones. Igualmente se prescriben penas severas en los artículos 2 y 3, respectivamente, de los Convenios de La Haya y Montreal para los delitos en ellos previstos. La última frase del párrafo 2 del presente artículo subraya la idea de que los atentados contra personas por cuyo conducto realiza su labor la comunidad mundial constituyen una grave amenaza para los cauces de comunicación de que dependen los Estados para el mantenimiento de la paz y el orden internacionales. Por ello debe disuadirse la comisión de tales atentados mediante penas que tengan en cuenta la importancia de los intereses mundiales que tales atentados menoscaban.

### Artículo 3

**Lós Estados Partes cooperarán en la prevención de los delitos previstos en el artículo 2 :**

*a)* Adoptando medidas para impedir que se prepare en sus respectivos territorios la comisión de ellos tanto en su propio territorio como en el de otros ;

*b)* Intercambiando información y coordinando la adopción de medidas administrativas para impedir la comisión de esos delitos.

### Comentario

1) El artículo 3 persigue una prevención más eficaz de los delitos enunciados en el artículo 2, en particular mediante la cooperación internacional. Con tal fin establece la doble obligación de los Estados partes de adoptar medidas para impedir la preparación de esos delitos en sus territorios, vayan o no a cometerse en

ellos, y de intercambiar información y coordinar la adopción de medidas administrativas para impedir su comisión.

2) El artículo 3 reproduce en sustancia lo dispuesto en los apartados *a* y *b* del artículo 8 de la Convención de la OEA y en los apartados *a* y *b* del artículo 9 del proyecto contenido en el documento de trabajo del Uruguay. El apartado *a* del artículo recoge el bien conocido principio de derecho internacional según el cual todo Estado debe velar por que su territorio no sea utilizado para la preparación de delitos que vayan a cometerse en otros Estados<sup>471</sup>. Además, se menciona expresamente la obligación de todo Estado parte de adoptar medidas preventivas cuando los delitos que se encuentran en preparación vayan a cometerse en su propio territorio, lo que constituye el cumplimiento tanto de los principios de derecho internacional como de la obligación más especial de garantizar la inviolabilidad y la protección que se estipula, por ejemplo, en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y relaciones consulares.

3) Al igual que en otras disposiciones del proyecto, el artículo se limita a enunciar un principio general, sin especificar las modalidades de aplicación de las obligaciones impuestas. La naturaleza y el alcance de las medidas previstas en el apartado *a*, así como las medidas administrativas y de información previstas en el apartado *b*, deberán ser determinados por los Estados con arreglo a sus propias experiencias y necesidades. Incluirían, por supuesto, medidas de policía y judiciales según aconsejen las distintas circunstancias. A este respecto la Comisión examinó el deber del Estado huésped o receptor de velar por que se adoptaran las medidas pertinentes para custodiar las personas y los locales internacionalmente protegidos. Las medidas adecuadas evidentemente variarán mucho según el lugar. El tipo de protección necesario en una ciudad con una alta tasa de delitos de violencia o con grupos terroristas en acción habrá de ser mucho más amplio que en una ciudad donde esos elementos estén ausentes. En el primer caso, el Estado huésped o receptor tendrá quizás que dedicar considerables recursos a la adopción de medidas preventivas, pero es evidentemente su deber tomar todas las medidas de protección necesarias.

#### Artículo 4

**El Estado Parte en el que haya tenido lugar la comisión de uno o más delitos previstos en el artículo 2, cuando tenga razones para creer que el presunto culpable ha huido de su territorio, deberá comunicar a los demás Estados Partes todos los hechos pertinentes relativos al delito cometido y todos los datos de que disponga acerca de la identidad del presunto culpable.**

<sup>471</sup> « The law of nations requires every national government to use "due diligence" to prevent a wrong being done within its own dominion to another nation with which it is at peace, or to the people thereof. » [El derecho de gentes exige que todo gobierno nacional haga uso de la « debida diligencia » para impedir que, dentro de sus dominios, se cometa ningún mal contra una nación con la que se halla en paz, o contra su pueblo.] (United States v. Arjona, en Estados Unidos de América, Supreme Court, *United States Reports*, vol. 120, October term., 1886, Nueva York, The Banks Law Publishing Co., 1911, pág. 484.)

#### Comentario

1) Este artículo es el primero de una serie de disposiciones que establecen el sistema de notificaciones previsto en el proyecto como medio necesario para aplicar efectivamente las obligaciones en él establecidas. Ni en los Convenios de La Haya y de Montreal ni en la Convención de la OEA figura una disposición similar. La Comisión estimó que en las circunstancias previstas en el artículo, el Estado parte en cuyo territorio se hubiera cometido el delito debía tener la obligación de comunicar a todos los demás Estados partes todos los hechos pertinentes relativos al delito cometido y todos los datos de que dispusiera acerca de la identidad del presunto culpable. El modo en que ha de efectuarse la notificación se deja totalmente a discreción del Estado, ya que el procedimiento adecuado puede variar en cada caso.

2) El artículo no dispone que los « demás Estados Partes » hayan de adoptar ninguna medida determinada cuando reciban la información. Se supone que se aplicarán los procedimientos habituales para la búsqueda de delincuentes. Como esos procedimientos son distintos no sólo según el Estado de que se trate, sino también según las circunstancias del caso, no parecía pertinente señalar una norma general relativa a la obligación concreta de adoptar medidas cuando se haya recibido la información.

#### Artículo 5

**1. El Estado Parte en cuyo territorio se encuentre el presunto culpable adoptará las medidas pertinentes conforme a su legislación interna para asegurar su presencia a los fines de su enjuiciamiento o extradición. Tales medidas serán notificadas inmediatamente al Estado en cuyo territorio se haya cometido el delito, al Estado o los Estados de que sea nacional el presunto culpable, al Estado o los Estados de que sea nacional la persona internacionalmente protegida de que se trate y a todos los Estados interesados.**

**2. La persona respecto de la cual se adopten las medidas mencionadas en el párrafo 1 de este artículo tendrá derecho a ponerse inmediatamente en comunicación con el representante más próximo del Estado del que sea nacional y a ser visitada por un representante de ese Estado.**

#### Comentario

1) Las disposiciones del artículo 5 se refieren a la acción inmediata que debe adoptarse cuando se encuentre al presunto culpable en el territorio de un Estado parte, en caso de que se haya cometido uno cualquiera de los delitos indicados en el artículo 2. Estas disposiciones han de considerarse en función del requisito establecido en el párrafo 2 del artículo 1, de que haya razones para creer que el presunto culpable ha cometido uno o más de los delitos descritos en el artículo 2. Este artículo, a la vez que protege los derechos del presunto culpable, impone al Estado parte en cuyo territorio sea encontrado éste la obligación de adoptar las medidas pertinentes para evitar su fuga en tanto que el Estado decide si debe

proceder a la extradición o someter el asunto a las autoridades competentes a los fines de su enjuiciamiento, como dispone el artículo 6.

2) El artículo 5 reproduce en sustancia las disposiciones del artículo 6 de los Convenios de La Haya y de Montreal. Al igual que estos últimos artículos, la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 menciona expresamente a los Estados particularmente interesados, sean o no partes en el instrumento, a los que han de notificarse inmediatamente las medidas adoptadas. Esta cláusula tiene un doble objeto. En primer lugar, conviene notificar a todos los Estados que realizan pesquisas para encontrar al presunto culpable que éste ha sido encontrado ya. En segundo lugar, permite que todo Estado especialmente interesado en el delito pueda, si así lo desea, solicitar la extradición y comenzar a preparar las actuaciones y a reunir las pruebas necesarias.

3) El párrafo 2 del artículo tiene por objeto proteger los derechos del presunto culpable, reforzando en este caso concreto la obligación general establecida en el artículo 8. Disposiciones similares a ésta se encuentran en gran número de acuerdos consulares<sup>472</sup>.

### Artículo 6

**El Estado Parte en cuyo territorio se encuentre el presunto culpable, de no proceder a su extradición, someterá el asunto, sin ninguna excepción ni demora injustificada, a sus autoridades competentes a los fines del enjuiciamiento, según el procedimiento previsto en la legislación de ese Estado.**

### Comentario

1) El artículo 6 incorpora el principio *aut dedere aut judicare*, que es básico en todo el proyecto. El mismo principio sirve de base al artículo 5 de la Convención de la OEA, al artículo 7 de los Convenios de La Haya y de Montreal, al artículo 4 del proyecto de Roma y al artículo 5 del documento de trabajo del Uruguay. El artículo da al Estado parte en cuyo territorio se encuentre el presunto culpable la opción de proceder a su extradición o de someter el asunto a las autoridades competentes a los fines del enjuiciamiento. En otras palabras, se exige al Estado parte en cuyo territorio se encuentre el presunto culpable que opte por una de las dos posibilidades previstas en el artículo y se deja a ese Estado que decida al respecto. Hay la posibilidad, por supuesto, de que no se reciba ninguna petición de extradición, en cuyo caso el Estado en que se encuentre el presunto culpable se verá efectivamente privado de una de sus opciones y no tendrá más remedio que someter el asunto a sus autoridades competentes para los fines del enjuiciamiento. Por otra parte, aun cuando se le haya pedido la extradición, podrá someter el asunto a sus autoridades competentes a los fines del enjuiciamiento por cualesquiera razones que considere convenientes. Algunos miembros de la Comisión se habían preocupado de que

<sup>472</sup> En lo que respecta al derecho consular, las normas sobre comunicación y contacto de los funcionarios con los nacionales del Estado que envía han sido codificadas en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares.

no sufriese menoscabo el principio de no devolución. El artículo, tal y como está redactado, aclara este extremo: si el Estado en que se encuentre el presunto culpable estima que no tendrá un juicio imparcial o que será objeto de cualquier otra clase de trato injusto en el Estado que solicita la extradición, puede y debe denegarla.

2) El Estado parte en cuyo territorio se encuentre el presunto culpable está obligado, en caso de no proceder a su extradición, a someter el asunto a sus autoridades competentes a los fines del enjuiciamiento. Algunos miembros de la Comisión estimaron que debía dejarse muy en claro que el artículo no suponía poner una camisa de fuerza a las autoridades competentes para que incoaran en todo caso una causa criminal. El artículo está redactado en tal forma que es evidente que no hay ninguna obligación de encausar o castigar. La obligación del Estado en que se encuentra el presunto culpable habrá quedado cumplida una vez que haya sometido el asunto a las autoridades competentes, las cuales en la mayoría de los Estados serán de carácter judicial, a los fines del enjuiciamiento. Incumbirá a esas autoridades decidir si han de proceder o no a enjuiciar al presunto culpable, con sujeción al requisito normal del derecho de los tratados de que tal decisión habrá de tomarse de buena fe y a la luz de todas las circunstancias que concurren en el asunto. La obligación del Estado parte en tal caso quedará satisfecha de conformidad con el artículo, incluso si esas autoridades deciden no incoar ninguna causa criminal. Para subrayar la naturaleza exacta de la obligación creada por el presente artículo, la Comisión consideró oportuno agregar al final la frase « según el procedimiento previsto en la legislación de ese Estado ».

3) El artículo 6 reproduce en lo esencial el texto idéntico del artículo 7 de los Convenios de La Haya y Montreal y del artículo 4 del proyecto de Roma. El texto del artículo 6 no conserva la frase « con independencia de que el delito haya sido o no cometido en su territorio », la que parecería superflua en vista de la disposición relativa a la jurisdicción extraterritorial contenida en el artículo 2, párrafo 1, del presente proyecto. Por otra parte, se han agregado las palabras « ni demora injustificada » a fin de que el cumplimiento real de la obligación no se vea frustrado al permitir injustificadamente que pase el tiempo; esa frase trata asimismo de asegurar que el presunto culpable no quede en prisión provisional más tiempo del que sea razonable y justo y refuerza así, en este caso concreto, la obligación general enunciada en el artículo 8.

4) El artículo no incluye la segunda frase que figura en los textos correspondientes de los Convenios de Montreal y de La Haya y del proyecto de Roma, que dice lo siguiente: « Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a los delitos comunes de carácter grave, de acuerdo con la legislación de tal Estado ». En el examen de este artículo se sugirió que debía mantenerse íntegramente esa segunda frase. Se argumentó que los Estados presentes en las Conferencias de La Haya y de Montreal habían adoptado esa frase después de un estudio a fondo a fin de prever el grado necesario de tolerancia para los funcionarios encargados de adoptar la decisión de incoar o no una causa judicial. Si se dejaba de incluir



tal frase, el proyecto de artículo quizás no fuera aceptable para los Estados que habían apoyado esa fórmula en las Conferencias de La Haya y de Montreal. Como la obligación impuesta al Estado parte es la de someter el asunto a sus autoridades competentes a los fines del enjuiciamiento, la Comisión estimó que excedía del alcance del presente proyecto prever condiciones específicas en cuanto a la manera en que esas autoridades debían ejercer sus funciones conforme al derecho interno. Por lo demás, una disposición de tal género parecería redundante en vista de lo dispuesto en el artículo 2 del presente proyecto, en particular en su párrafo 2. Finalmente, en la medida en que esa frase podía interpretarse en el sentido de que su objeto era garantizar los derechos del supuesto culpable, parecía también innecesaria en vista de las disposiciones del artículo 8. La Comisión estimó en general que todos los efectos apetecidos de esa frase de los Convenios de Montreal y de La Haya y del proyecto de Roma podían lograrse más apropiadamente agregando al final la frase « según el procedimiento previsto en la legislación de ese Estado ».

#### Artículo 7

1. En la medida en que los delitos previstos en el artículo 2 no estén enumerados entre los casos de extradición en tratados de extradición celebrados entre los Estados Partes se reputarán incluidos como tales en esos tratados. Los Estados Partes se comprometen a incluir esos delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí en lo sucesivo.

2. Si un Estado Parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado recibe de otro Estado Parte con el que no tiene tratado una demanda de extradición podrá, si decide concederla, considerar los presentes artículos como la base jurídica necesaria para la extradición en lo que respecta a esos delitos. La extradición estará sujeta a las disposiciones de procedimiento de la legislación del Estado requerido.

3. Los Estados Partes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado reconocerán esos delitos como casos de extradición entre ellos con sujeción a las disposiciones de procedimiento de la legislación del Estado requerido.

4. La demanda de extradición del Estado en que se hayan cometido esos delitos tendrá prioridad sobre otras demandas similares si el Estado Parte en cuyo territorio se ha encontrado al presunto culpable la recibiere dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se haya hecho la notificación prevista en el párrafo 1 del artículo 5.

#### Comentario

1) Las disposiciones del artículo 7 son corolario de las del artículo 6. Al discutirse las relaciones entre estos dos artículos se mostró interés en que no se dejara ninguna duda de que las disposiciones del artículo 7 tenían por objeto contribuir a poner en práctica la opción prevista en el artículo 6 y no a hacer que prevaleciera

la posibilidad de la extradición. La Comisión estima que tal duda queda disipada con la redacción actual de los artículos 6 y 7.

2) Para que la opción que se reconoce en el artículo 6 sea efectiva, las dos posibilidades que en él se ofrecen han de poder realizarse cuando se encuentra al presunto culpable en el territorio de un Estado parte. Por consiguiente, conviene proporcionar en el presente proyecto una base jurídica para la extradición del presunto culpable en diversas situaciones, de modo que el Estado en que éste se encuentre tenga una opción auténtica y no ilusoria. El artículo 7 trata de lograr esto último detalladamente. El párrafo 1 será aplicable cuando medie entre los Estados interesados un tratado de extradición que no prevea el delito que motiva la petición de extradición. El párrafo 2 se refiere al caso en que los Estados partes subordinan la extradición a la existencia de un tratado de extradición y no existe tal tratado en el momento en que se va a solicitar la extradición. El párrafo 3 trata de la situación entre los Estados que no subordinan la extradición a la existencia de un tratado. En la Convención de la OEA, en los Convenios de La Haya y de Montreal, en el proyecto de Roma y en el documento de trabajo del Uruguay figuran disposiciones análogamente detalladas en cuanto a la base jurídica para la extradición.

3) El artículo 7 reproduce fundamentalmente el texto de los artículos 8 de los Convenios de La Haya y de Montreal y 5 del proyecto de Roma. La primera frase del párrafo 1 del artículo 8 del Convenio de Montreal dice lo siguiente: « Los delitos se considerarán incluidos entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición celebrado entre los Estados Contratantes ». La primera frase del párrafo 1 del artículo que se examina está formulada de un modo distinto para destacar la diferencia existente entre el presente proyecto y los Convenios de La Haya y Montreal. En estos dos Convenios se necesitaba el texto del artículo 8, puesto que versan sobre nuevos tipos de delitos que no figuran en la mayoría de los tratados de extradición. Sin embargo, los delitos previstos en el artículo 2 del presente proyecto son en su mayor parte delitos comunes graves con arreglo al derecho interno de casi todos los Estados, y como tales aparecerán normalmente enumerados en los tratados de extradición existentes dentro de figuras de delito tales como el asesinato, el secuestro, la colocación de explosivos, el allanamiento de morada, etc. También se ha sustituido en la primera frase del párrafo 1 la palabra « incluidos » por « enumerados » para destacar que se hace referencia a las disposiciones específicas de un tratado de extradición que definen los « delitos enumerados entre los casos de extradición ». Esas disposiciones pueden consistir en una auténtica lista de delitos reconocidos como casos de extradición o pueden señalar un criterio determinante en función del castigo impuesto, es decir, los delitos para los que se prevé la extradición se enuncian en relación con la gravedad de las penas prescritas <sup>473</sup>.

<sup>473</sup> Entre los delitos típicos enumerados en los tratados de extradición figuran el asesinato, la tentativa de asesinato, la mutilación, la piratería, el incendio, la violación, el robo, el hurto, la estafa, la falsificación, el desfalco y el secuestro (véase, por ejemplo, el artículo III del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y

Aunque las disposiciones del párrafo 2 del artículo 2 parecerían bastar por sí solas para lograr, por lo que respecta a los tratados de extradición que utilizan el criterio de la gravedad de la pena, el objeto que se persigue en el párrafo 1 del artículo 7, la Comisión estimó que, para que no quedase duda alguna sobre este punto, era necesario subrayar que ese párrafo está destinado a abarcar todos los tratados de extradición, sea cual fuere la forma en que en él se describan los delitos reconocidos como casos de extradición.

4) En la primera frase del párrafo 2 se han incluido las palabras « si decide concederla » en sustitución de las palabras « podrá discrecionalmente », que figuran en los Convenios de Montreal y de La Haya y en el proyecto de Roma para aclarar más la relación existente entre las disposiciones del artículo 7 y las del artículo 6. La utilización de las últimas palabras podría crear una impresión falsa respecto de la prioridad de las posibilidades de opción que se ofrecen al Estado requerido. Según el artículo 6, éste puede optar entre conceder la extradición o someter el asunto a sus autoridades competentes a los fines de enjuiciamiento. Si opta por la primera posibilidad, está autorizado, en las circunstancias previstas en el párrafo 2 del artículo 7, a considerar las disposiciones del presente proyecto como la base jurídica para efectuar la opción en el caso de que se trate.

5) En los párrafos 2 y 3 del artículo 7 se han sustituido las palabras « demás condiciones exigidas » de los Convenios de Montreal y La Haya y del proyecto de Roma por las palabras « disposiciones de procedimiento » para aclarar que se trata de la aplicación efectiva de la decisión de proceder a la extradición adoptada por el Estado requerido.

6) El párrafo 4 del artículo 7 es una disposición nueva que se incluye para atender el caso de conflicto de peticiones de extradición. Entre las peticiones que reciba el Estado parte en cuyo territorio se encuentre el presunto culpable, se ha de conceder prioridad a la del Estado en que se hayan cometido los delitos. Con esta disposición, el párrafo 4 reafirma sencillamente la primacía generalmente reconocida del principio de la territorialidad en materia de competencia. El sistema de prioridad así establecido sólo entra en juego dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se ha hecho la notificación prevista en el párrafo 1 del artículo 5. Se consideró que ese plazo era suficiente no sólo como medio para inducir al Estado del territorio a presentar rápidamente su petición de extradición, sino también para que se atiendan normalmente las condiciones de procedimiento relativas

a tal petición. A este respecto, la Comisión considera necesario subrayar que el plazo así fijado no prejuzga en modo alguno la libertad de elección que se reconoce a los Estados partes en el artículo 6. Si, en el ejercicio de la opción que se concede en ese artículo, un Estado parte ha sometido ya en el plazo de seis meses el caso a sus autoridades competentes para los efectos del enjuiciamiento, el hecho de haber recibido una demanda de extradición del Estado en que se haya cometido el delito antes de la expiración de ese plazo no afecta a la marcha del proceso así sustanciado. Sin embargo, por lo que respecta al proyecto de artículos, no habría ningún obstáculo para que acepte esa demanda de extradición o cualquier otra y dé por terminada su propia acción.

7) El artículo 7 no contiene una disposición semejante a la del párrafo 4 de los artículos correspondientes de los Convenios de La Haya y de Montreal y del proyecto de Roma en vista de las disposiciones del artículo 2 relativas a la jurisdicción extraterritorial.

### Artículo 8

**Toda persona respecto de la cual se sustancie un procedimiento en relación con uno de los delitos previstos en el artículo 2 gozará de las garantías de un trato imparcial en todas las fases del procedimiento.**

### Comentario

El artículo 8, que se inspira en los artículos 4 y 8 c de la Convención de la OEA y en los artículos 4 y 9 c del documento de trabajo del Uruguay, tiene por objeto salvaguardar los derechos del presunto culpable desde el momento en que es encontrado y se adoptan medidas para asegurar su presencia hasta que se adopta una decisión final en el asunto. La expresión « trato imparcial » se prefirió, debido a su generalidad, a las expresiones más corrientes de « las debidas garantías procesales », « enjuiciamiento imparcial », etc. que podrían interpretarse en un sentido técnico estricto. La expresión « trato imparcial » tiene por objeto incorporar todas las garantías que se reconocen generalmente al detenido o acusado. Como ejemplo de tales garantías puede citarse el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>474</sup>. Como se ha señalado en los comentarios a algunos otros artículos, se han establecido garantías concretas para el presunto culpable cuando ello parecía conveniente.

<sup>474</sup> Para el texto del Pacto, véase la resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, anexo. El artículo 14 del Pacto declara, entre otras cosas, en su párrafo 1, que

« Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil... »

Los párrafos 2 a 7 de ese artículo enuncian en detalle varias garantías mínimas, particularmente en relación con la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal.

los Estados Unidos de América para la extradición de criminales, de 11 de diciembre de 1861, en G. P. Sanger, ed., *The Statutes at Large, Treaties and Proclamations, of the United States of America*, vol. XII, Boston, Little, Brown, 1865, págs. 1200 y 1201). Como ejemplo de la disposición de un tratado en la que se definen los delitos haciendo remisión a la gravedad de las penas prescritas, véase el artículo 1 b de la Convención sobre extradición adoptada por la Séptima Conferencia Internacional Americana, firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. CLXV, pág. 45). Véase también el artículo 2 del proyecto de convención sobre extradición preparado por la Research in International Law of the Harvard Law School (*Supplement to the American Journal of International Law*, Washington, D. C., (enero y abril de 1935), vol. 29, Nos. 1 y 2, pág. 21).

## Artículo 9

El plazo de prescripción de la acción penal nacida de los delitos previstos en el artículo 2 será, en cada Estado Parte, el establecido para los delitos de mayor gravedad en su legislación interna.

### Comentario

1) Este artículo fue objeto de prolongado debate en la Comisión. Algunos miembros estimaron que en vista del efecto que los delitos de que trataba tenían sobre el mantenimiento de las relaciones internacionales y habida cuenta del elemento de confabulación presente en muchos de tales delitos, el proyecto de artículos debía disponer que no hubiera prescripción para la acción penal nacida de esos delitos. Otros miembros se opusieron a que se hiciera en absoluto referencia al problema en el proyecto de artículos. A su modo de ver, la finalidad básica de los plazos de la prescripción de la acción penal se aplicaba a los delitos previstos en el proyecto de artículos. Esa finalidad incluía la protección del inocente contra toda acusación después de haber transcurrido un plazo tal que el acusado no puede ya obtener pruebas para su defensa. El artículo 9, tal como fue aprobado por la Comisión, representa una transacción entre esos puntos de vista. Varios miembros, sin embargo, expresaron dudas en cuanto a la conveniencia de tal fórmula de transacción.

2) Las disposiciones del artículo tienen por objeto impedir que se frustre la finalidad del proyecto haciendo que funcione la prescripción en los tipos de delito previstos en el artículo 2, en particular cuando los plazos de prescripción son relativamente cortos. Ello explica que, conforme al artículo, el plazo de prescripción aplicable se señale por remisión al establecido para los delitos de mayor gravedad. Conforme al derecho interno, la gravedad de un delito, que puede medirse en función de la severidad de la pena señalada para el mismo, normalmente guarda relación directa con la duración del plazo fijado para la prescripción. Las disposiciones del artículo 9 corresponden por tanto a las del párrafo 2 del artículo 2 del presente proyecto.

3) El artículo 9 se refiere únicamente a la prescripción de la acción penal y no trata de la prescripción de la pena. Esta distinción refleja la naturaleza de las dos posibilidades que, conforme al artículo 6, tienen los Estados partes, una de las cuales no es castigar sino someter el asunto a sus autoridades competentes a los fines del enjuiciamiento. Asimismo, no se persigue evidentemente que las disposiciones de este artículo sean aplicables en los Estados Partes cuyos sistemas de derecho penal no contengan normas sobre la prescripción.

## Artículo 10

1. Los Estados Partes se prestarán la mayor ayuda posible por lo que respecta a todo procedimiento penal relativo a los delitos previstos en el artículo 2, inclusive el suministro de todas las pruebas necesarias para el enjuiciamiento que obren en su poder.

2. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo no afectarán a las obligaciones de ayuda judicial mutua estipuladas en cualquier otro tratado.

### Comentario

1) El artículo 10 se refiere a la cooperación entre los Estados partes en relación con las actuaciones penales incoadas respecto de los delitos previstos en el artículo 2, y establece al respecto la obligación de prestarse mutuamente la mayor ayuda judicial posible. La ayuda judicial mutua ha sido motivo de constante preocupación para los Estados y es objeto de numerosos tratados bilaterales y multilaterales. En virtud del artículo se mantienen plenamente las obligaciones derivadas de cualquiera de tales tratados vigentes entre los Estados partes en el proyecto que se examina.

2) En el artículo 10 se reproducen, en esencia, las estipulaciones del artículo 10 del Convenio de La Haya, del artículo 11 del Convenio de Montreal y del artículo 6 del proyecto de Roma. Asimismo hay disposiciones sobre la ayuda judicial mutua en el apartado e del artículo 9 del proyecto contenido en el documento de trabajo del Uruguay. En el párrafo 1 del presente artículo se han añadido las palabras « inclusive el suministro de todas las pruebas necesarias para el enjuiciamiento que obren en su poder » para que no se dé al artículo una interpretación estricta basada en el significado técnico riguroso que a veces se atribuye a la expresión « ayuda judicial mutua ». Evidentemente, si el presunto culpable ha de ser enjuiciado en un Estado distinto de aquel en el que se cometió el delito, será necesario facilitar las pruebas disponibles al tribunal que conozca del asunto y en la forma que exija la ley de ese Estado. Además, las pruebas necesarias pueden hallarse a veces en terceros Estados. En consecuencia, la obligación se impone a todos los Estados partes. Finalmente, la expresión « ayuda en cuestiones penales », que se utiliza en convenciones análogas, ha sido sustituida por « ayuda judicial mutua » en el párrafo 2 para evitar cualquier posible ambigüedad.

## Artículo 11

El Estado Parte donde se sustancie el procedimiento judicial contra el presunto culpable comunicará el resultado final de ese procedimiento al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá la información a los demás Estados Partes.

### Comentario

Con ese artículo se completa el sistema de notificaciones establecido en el proyecto. Se refiere al resultado final del procedimiento judicial contra el presunto culpable. La notificación de tal resultado a los otros Estados partes es un medio eficaz de asegurar la protección de los intereses tanto de esos Estados como de las personas interesadas. Hay disposiciones similares a las del artículo 11 en los artículos 11 y 13 de los Convenios de La Haya y de Montreal, respectivamente. En virtud de estos dos últimos artículos, el destinatario final de tal notificación es el Consejo de la OACI. En cambio,

conforme al artículo 11 los destinatarios últimos son los Estados partes, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas.

### *Artículo 12*

#### VARIANTE A

1. Toda controversia entre los Estados Partes relativa a la aplicación o la interpretación de los presentes artículos que no se resuelva por negociaciones podrá ser sometida por cualquiera de los Estados partes en ella a una comisión de conciliación que se constituirá de conformidad con las disposiciones de este artículo dirigiendo una notificación escrita al otro Estado o los otros Estados partes en la controversia y al Secretario General de las Naciones Unidas.

2. La comisión de conciliación se compondrá de tres miembros. Cada una de las partes en la controversia designará un miembro. Si en una u otra parte de la controversia hay dos o más Estados Partes, éstos nombrarán conjuntamente un miembro de la comisión de conciliación. Los dos nombramientos deberán hacerse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la notificación escrita mencionada en el párrafo 1. El tercer miembro, que actuará como presidente, será elegido por los otros dos miembros.

3. Si una de las partes en la controversia deja de nombrar el miembro de la comisión dentro del plazo mencionado en el párrafo 2, el Secretario General procederá a nombrarlo dentro de un nuevo plazo de dos meses. Si no se llega a un acuerdo respecto de la elección del presidente dentro de los cinco meses siguientes a la fecha de la notificación escrita mencionada en el párrafo 1, el Secretario General, dentro de un nuevo plazo de un mes, nombrará presidente a un jurista de competencia reconocida que no sea nacional de ninguno de los Estados partes en la controversia.

4. Toda vacante deberá cubrirse en la misma forma en que se ha hecho el nombramiento inicial.

5. La comisión estatuirá su reglamento y adoptará sus decisiones y recomendaciones por mayoría de votos. Además, tendrá competencia para pedir a cualquier órgano que, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, esté o sea autorizado para ello, que solicite una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la interpretación o la aplicación de los presentes artículos.

6. Si la comisión no logra que las partes lleguen a un acuerdo que resuelva la controversia dentro de los seis meses siguientes a la fecha de su primera reunión, preparará lo antes posible un informe sobre sus actuaciones y lo transmitirá a las partes y al depositario. El informe incluirá las conclusiones de la comisión sobre los hechos y sobre las cuestiones de derecho, así como las recomendaciones que haya presentado a las partes con objeto de facilitar una solución de la controversia. Ese plazo de seis meses podrá prorrogarse por decisión de la comisión.

7. Este artículo se entenderá sin perjuicio de las disposiciones relativas a la solución de controversias contenidas en acuerdos internacionales en vigor entre Estados.

#### VARIANTE B

1. Las controversias que surjan entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o aplicación de estos artículos, que no puedan solucionarse mediante negociaciones, se someterán a arbitraje, a petición de uno de ellos. Si en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de arbitraje las partes no consiguen ponerse de acuerdo sobre la forma del mismo, cualquiera de las partes podrá someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia, mediante una solicitud presentada de conformidad con el Estatuto de la Corte.

2. Todo Estado, en el momento de la firma o ratificación de estos artículos o de su adhesión a los mismos, podrá declarar que no se considera obligado por el párrafo anterior. Los demás Estados Partes no estarán obligados por el párrafo anterior ante ningún Estado que haya formulado dicha reserva.

3. Todo Estado Parte que haya formulado la reserva prevista en el párrafo anterior podrá retirarla en cualquier momento notificándolo a los gobiernos depositarios.

#### *Comentario*

1) El artículo 12 contiene disposiciones relativas a la solución de las controversias que surjan en relación con la aplicación o la interpretación de los artículos. El artículo se presenta en formulaciones alternativas que prevén, respectivamente, que se remita la controversia a conciliación (variante A) o a una forma facultativa de arbitraje (variante B). Algunos miembros de la Comisión manifestaron dudas en cuanto a la necesidad de incluir disposición alguna sobre la solución de las controversias en el proyecto de artículos, ya que era muy poco probable que surgieran tales controversias. En caso de surgir, su carácter sería tal que no se prestarían a la aplicación de los procedimientos previstos. En general, no obstante, la Comisión estimó que podían surgir diversas controversias en relación con el proyecto de artículos y que era pertinente sugerir métodos para resolverlas. Con las mencionadas formulaciones alternativas, la Comisión trata de recoger los puntos de vista expuestos por los gobiernos acerca de los métodos de solución de controversias que podrían incorporarse en ese instrumento. La Comisión se ha limitado a sugerir un procedimiento de conciliación o un procedimiento facultativo de arbitraje, ya que representan la mayor medida de acuerdo que parece existir actualmente entre los gobiernos en la cuestión de la solución de las controversias. Los miembros de la Comisión partidarios del método de la conciliación estimaron que era el procedimiento de solución que podía gozar de mayor aceptación en las condiciones actuales. Se opinó que la propuesta relativa al arbitraje facultativo era simplemente una variante del método de protocolo facultativo adoptado en relación con otras convenciones, que no había tenido gran aceptación. Los miembros partidarios del método facultativo de arbitraje consideraron que la conciliación no se prestaba al tipo de controversias que podían surgir. Sostuvieron también que era conve-

niente disponer de un procedimiento que, aunque fuera facultativo, podía suponer una solución en firme.

2) La Comisión estimó suficiente reproducir en cada variante, con las necesarias adaptaciones de forma, textos que, aunque se formularon en contextos diferentes del presente proyecto, reflejan el modo corriente de abordar cada uno de los métodos de solución previstos.

3) La *variante A* reproduce, con las adaptaciones necesarias, el artículo 82 del proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales que, en 1971, aprobó la Comisión en su 23.º período de sesiones<sup>475</sup>. El procedimiento de solución enunciado en ese artículo tuvo en cuenta la práctica reciente de los Estados, inclusive el artículo 66 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados y su Anexo y la Comisión de Reclamaciones prevista en el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales<sup>476</sup>. Las observaciones que se hacen en los párrafos 8, 11 y 13 del comentario al artículo 82 del proyecto de la Comisión de 1971 se aplican en general a las disposiciones de la variante A. Como ejemplo del tipo de cambios en el texto que se estima necesario hacer si se

<sup>475</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8410/Rev.1)*, págs. 61 y 62 [*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. II (primera parte), documento A/8410/Rev.1, capítulo II, sección D].

<sup>476</sup> Resolución 2777 (XXVI) de la Asamblea General, anexo.

adopta finalmente la variante A, se sugirió que como los funcionarios de las Naciones Unidas figuran entre las personas internacionalmente protegidas conforme al artículo 1, el Presidente de la Corte Internacional de Justicia debería tener una competencia supletoria o exclusiva para designar a un miembro de la comisión de conciliación en las circunstancias previstas en el párrafo 3, que actualmente atribuye tal competencia al Secretario General de las Naciones Unidas.

4) La *variante B* recoge el texto del artículo 14 del Convenio de Montreal. Se limita a prever el recurso al arbitraje obligatorio pero permite que cada Estado parte pueda hacer reserva a esa disposición particular. La Comisión cree que este texto podría dar origen a ciertas dificultades. Entre otros problemas, la referencia que se hacía a « la forma » del arbitraje en el párrafo 1 planteaba la cuestión de si con tal vocablo se aludía a la designación de los miembros o únicamente al acuerdo sobre cómo habían de designarse los miembros. En su opinión consultiva de 18 de julio de 1950 sobre la Interpretación de los Tratados de Paz con Bulgaria, Hungría y Rumania<sup>477</sup>, la Corte Internacional de Justicia adoptó el principio de que no se consideraba competente para suplir cualquier deficiencia que en la designación de árbitros existiera en el acuerdo de arbitraje.

<sup>477</sup> *C.I.J. Recueil 1950*, págs. 221 y ss.

## Capítulo IV

### SITUACIÓN DE LOS TRABAJOS SOBRE OTROS TEMAS

70. Como ya se ha indicado<sup>478</sup>, la Comisión no pudo, por falta de tiempo, examinar varios de los temas incluidos en el programa del actual período de sesiones. No obstante, los Relatores Especiales de cuatro de estos temas habían seguido adelantando en su labor, según se refleja en los informes que presentaron a la Comisión. Seguidamente se reseñan brevemente tales informes.

#### A. — Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados

71. El Sr. Mohammed Bedjaoui, Relator Especial, presentó en el actual período de sesiones un quinto informe (A/CN.4/259)<sup>479</sup> sobre sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. Ese informe revisaba y completaba los informes tercero<sup>480</sup> y cuarto<sup>481</sup> del Sr. Bedjaoui, presentados respectivamente en los períodos de sesiones 22.º y 23.º de la Comisión. Según se recordará, el cuarto informe contenía

<sup>478</sup> Véase el párrafo 9 *supra*.

<sup>479</sup> Aparecerá en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1972*, vol. II.

<sup>480</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970*, vol. II, págs. 141 y ss., documento A/CN.4/226.

<sup>481</sup> *Ibid.*, 1971, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/247 y Add.1.

un proyecto de 15 artículos relativos a la sucesión en los bienes públicos. En el quinto informe se proponían versiones revisadas de tres de esos artículos: el artículo 1, sobre adquisición irregular de un territorio; el artículo 5, sobre definición y determinación de los bienes públicos; y el artículo 6, sobre bienes sujetos a soberanía. Se sugería la conveniencia de incluir en el proyecto una disposición relativa al doble problema de la transmisibilidad de los bienes del Estado y de la posibilidad de que otros bienes públicos quedaran sometidos a la jurisdicción del Estado sucesor en virtud de su orden jurídico. También se completaba el examen de la práctica de los Estados contenido en el comentario del tercer informe sobre la disposición relativa a los archivos y bibliotecas públicos (artículo 7, que pasó a ser 14 en el cuarto informe).

#### B. — Responsabilidad de los Estados

72. El Sr. Roberto Ago, Relator Especial, presentó en el corriente período de sesiones un cuarto informe (A/CN.4/264)<sup>482</sup>, destinado a proseguir y completar el examen de la parte del tema que se refiere a las condiciones para atribuir al Estado un hecho que puede ser

<sup>482</sup> Aparecerá en *ibid.*, 1972, vol. II.

fuelle de responsabilidad internacional. El informe trataba en primer término del problema especialmente complejo de la atribución al Estado de hechos u omisiones de órganos que actuaban *ultra vires* o contrariamente a las disposiciones del derecho interno que les era aplicable. Se refería seguidamente a la cuestión de si los hechos u omisiones de particulares que actuaban como tales podían atribuirse al Estado como sujeto de derecho internacional; y, más generalmente, si podía considerarse la existencia de un hecho internacionalmente ilícito en caso de determinados comportamientos de particulares, y, en caso afirmativo, en qué sentido. Por último, el informe examina si cabe atribuir al Estado los hechos u omisiones de personas que actúan en su territorio en nombre de otro sujeto de derecho internacional o si el comportamiento de tales personas sólo debe ser atribuido a ese otro sujeto. También a este respecto el informe estudia la cuestión de si cabe considerar, y en qué sentido, que existe un hecho internacionalmente ilícito del Estado con ocasión de ciertos comportamientos de órganos de otro sujeto de derecho internacional.

73. En su próximo período de sesiones, en que se propone iniciar un estudio a fondo del tema de la responsabilidad internacional, la Comisión dispondrá de dos extensos informes que abarcarán una parte sustancial del tema.

#### C. — Cláusula de la nación más favorecida

74. El Sr. Endre Ustor, Relator Especial, presentó en el corriente período de sesiones un tercer informe sobre la cláusula de la nación más favorecida (A/CN.4/257 y Add.1)<sup>483</sup>. El informe contenía un proyecto de artículos sobre el tema, con comentarios. En los artículos se definían los términos empleados en el proyecto, y en particular los de «cláusula de la nación más favorecida» y de «trato de la nación más favorecida». En el comentario, el Relator Especial señalaba que el compromiso de dar el trato de la nación más favorecida era un elemento constitutivo de la cláusula de la nación más favorecida. En el informe se recordaba que sólo se podía invocar el trato de la nación más favorecida a base de una disposición de un tratado. Se señalaba que el derecho del Estado beneficiario a reclamar ventajas otorgadas por el Estado concedente a un tercer Estado se basaba en la cláusula de la nación más favorecida. En otras palabras, el nexo jurídico entre el Estado concedente y el Estado beneficiario tenía su fuente en el tratado que contenía tal cláusula y no en el tratado subsidiario concertado entre el Estado concedente y el tercer Estado.

<sup>483</sup> *Idem.*

75. Por sugerencia del Relator Especial, la Comisión pidió a la Secretaría que preparase un estudio sobre las cláusulas de la nación más favorecida que figuran en los tratados publicados en la colección de las Naciones Unidas *Recueil des Traités*. El estudio versaría sobre el campo de aplicación de tales cláusulas, su relación con las cláusulas de trato nacional, las excepciones previstas en los tratados y la práctica concerniente a la sucesión de Estados con respecto a las cláusulas de la nación más favorecida.

#### D. — Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales

76. En cumplimiento de la decisión mencionada en el apartado *b* del párrafo 118 del informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 23.º período de sesiones<sup>484</sup>, el Sr. Paul Reuter, Relator Especial del tema, dirigió por conducto del Secretario General un cuestionario a las principales organizaciones internacionales a fin de obtener información sobre su práctica en la materia. En el actual período de sesiones presentó a la Comisión un primer informe (A/CN.4/258)<sup>485</sup> que también remitió a esas organizaciones. El informe contenía una reseña histórica de las deliberaciones sobre el tema en la Comisión de Derecho Internacional durante su examen del derecho de los tratados de 1950 a 1966 y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados que se reunió en Viena en 1968 y 1969. A la luz de ese estudio, el informe 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 [...] de la organización», enunciada en el artículo 5 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Tan pronto como reciba las respuestas de las organizaciones interesadas al cuestionario que les envió, el Relator Especial se propone preparar otro informe que permitirá a la Comisión celebrar un debate preliminar sobre el tema, a fin de proporcionarle una orientación para su labor futura.

<sup>484</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8410/Rev.1),* pág. 78 [*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971,* vol. II (primera parte), documento A/8410/Rev.1, capítulo IV].

<sup>485</sup> Aparecerá en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1972,* vol. II.



OTRAS DECISIONES Y CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN

**A. — El derecho sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación**

77. La Asamblea General, en el párrafo 5 de la sección I de su resolución 2780 (XXVI), recomendó a la Comisión de Derecho Internacional que « a la luz de su programa de trabajo previsto, decida 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 ». La Comisión se propone examinar en general la recomendación cuando discuta su programa de trabajo a largo plazo. En el actual 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 al Secretario General que siguiese reuniendo información relativa al tema, y más concretamente sobre los problemas de la contaminación de los cursos de agua internacionales.

**B. — Organización de los trabajos futuros**

78. Como ya se ha dicho<sup>486</sup>, la Comisión decidió transmitir por conducto del Secretario General a los gobiernos de los Estados Miembros, para que formularan sus observaciones, el anteproyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, aprobado en el actual período de sesiones. En vista del tiempo que llevará la preparación de las observaciones de los gobiernos y su estudio por el Relator Especial, la Comisión no podrá examinar en su 25.º período de sesiones el tema de la sucesión de Estados en materia de tratados. El programa provisional de ese período de sesiones incluirá por tanto los temas restantes del actual programa de trabajo de la Comisión. Estos temas son: la responsabilidad de los Estados, la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, la cláusula de la nación más favorecida, la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, el examen del programa a largo plazo de la Comisión, incluida la cuestión de la prioridad que debe darse al tema del derecho sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.

79. La Comisión se propone examinar en su 25.º período de sesiones, como cuestiones prioritarias, los temas de la responsabilidad de los Estados y de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. También tiene la intención de debatir brevemente la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales; y espera revisar su programa de trabajo a largo plazo, basándose en el

« Examen de conjunto del derecho internacional »<sup>487</sup> preparado por el Secretario General y dedicar algún tiempo al estudio de la cláusula de la nación más favorecida.

**C. — Colaboración con otros organismos**

**1. COMITÉ JURÍDICO CONSULTIVO ASIÁTICO-AFRICANO**

80. El Sr. Senjin Tsuruoka presentó un informe (A/CN.4/262)<sup>488</sup> sobre la decimotercera reunión del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, celebrada en Lagos del 19 al 25 de enero de 1972, a la que asistió en calidad de observador de la Comisión.

81. El Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano estuvo representado en la Comisión por su Secretario General, el Sr. Sen, quien hizo uso de la palabra en la Comisión en su 1194.ª sesión.

82. El Sr. Sen comenzó diciendo que los Estados de Asia y Africa que habían surgido como naciones independientes en los últimos años habían contraído una deuda particular de gratitud con la Comisión por haber recogido adecuadamente sus opiniones en su labor sobre la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional. En consecuencia, los países miembros del Comité asignaban la mayor importancia al mantenimiento de estrechas relaciones con la Comisión y era de esperar que la fructífera cooperación que ya existía entre ambos organismos continuara en beneficio no sólo de los Estados africanos y asiáticos, sino de toda la comunidad mundial.

83. El Sr. Sen subrayó luego que el Comité, cuyo número de miembros había pasado en los últimos años de 7 a 22, había tenido la satisfacción, en su última reunión, de recibir observadores no sólo de 15 Estados de la región no miembros del Comité, sino también de otros 12 Estados, entre ellos Australia, los Estados Unidos de América, la URSS, el Reino Unido y varios Estados latinoamericanos.

84. El Comité, cuya secretaría había proporcionado a los países miembros colecciones sobre materias tales como el derecho de los tratados y el derecho del mar, había extendido también sus actividades en el campo del derecho mercantil internacional y se mantenía en íntima cooperación con la CNUDMI. En cumplimiento del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas para la difusión del derecho internacional, había introducido un plan de formación para jóvenes funcionarios del servicio de relaciones exteriores de países asiáticos y africanos.

85. Refiriéndose a las cuestiones incluidas en el programa de la Comisión que revestían particular interés

<sup>487</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. II (segunda parte), documento A/CN.4/245.

<sup>488</sup> Aparecerá en *ibid.*, 1972, vol. II.

<sup>486</sup> Véase *supra*, párr. 23.

para el Comité, el Sr. Sen manifestó que había recibido recientemente comunicaciones de países africanos que aún no eran miembros del Comité en las que pedían que se establecieran con carácter urgente los principios que habían de regir los derechos y obligaciones de los Estados derivados de la sucesión de Estados. Como hacía ya bastante tiempo que la Comisión de Derecho Internacional estaba examinando la cuestión de la sucesión de Estados, se estimó que la labor del Comité a este respecto sólo debería ocupar un lugar secundario y que su asistencia más útil consistiría en preparar sugerencias y comentarios a base de los proyectos de la Comisión. En consecuencia, el Comité ponía toda su esperanza en estudiar la labor de la Comisión sobre la materia.

86. En cuanto al tema de la responsabilidad de los Estados, el Comité había aplazado el examen de esta cuestión hasta que la Comisión hubiera presentado sus recomendaciones definitivas al respecto.

87. Por último, dos Estados miembros habían pedido al Comité que estudiara la cuestión de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación y que hiciera recomendaciones sobre este particular teniendo en cuenta el uso de las aguas con fines agrícolas y los problemas peculiares de la región. Un subcomité permanente estaba estudiando en la actualidad unas propuestas hechas por los Gobiernos del Irak y del Pakistán, a modo de labor preparatoria y antes de que esas propuestas fueran examinadas por el propio Comité. En relación con ello, el Sr. Sen expresó la esperanza de que la Comisión pudiera examinar pronto la materia y agregó que el Comité podría, a su juicio, prestar cierta ayuda sobre una cuestión que era de interés tan vital para Asia y Africa.

88. Informó a la Comisión de que la decimocuarta reunión del Comité, para la cual estaba como siempre invitada a enviar un observador, se celebraría en un lugar y una fecha que se notificarían más adelante. La Comisión pidió a su Presidente, el Sr. Richard D. Kearney, que asistiese a esa reunión o que, de no poder hacerlo, designase para ello a otro miembro de la Comisión.

## 2. COMITÉ EUROPEO DE COOPERACIÓN JURÍDICA

89. El Comité Europeo de Cooperación Jurídica estuvo representado por el Sr. H. Golsong, Director de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa, quien hizo uso de la palabra ante la Comisión en su 1186.<sup>a</sup> sesión.

90. Mencionó en primer lugar, entre las recientes realizaciones del Consejo de Europa en materia jurídica, la firma de la Convención europea sobre inmunidad de los Estados (mayo de 1972). La Convención se complementaba con un Protocolo en el que se establecía un régimen regional para la solución judicial de las controversias, de conformidad con el cual los particulares tendrían acceso a un tribunal integrado por magistrados de la Corte Europea de Derechos Humanos.

91. Refiriéndose a la protección del agua dulce contra la contaminación, el Sr. Golsong indicó que la labor emprendida debía culminar en la aprobación de una

convención modelo que contuviera disposiciones sobre la calidad del agua en los ríos internacionales, en la que se impondría a las partes contratantes la obligación de observar una norma mínima de pureza y se les estimularía a adoptar normas todavía más estrictas en virtud de acuerdos mutuos. Al principio se había considerado la posibilidad de introducir en el proyecto de convención disposiciones expresas sobre la responsabilidad interestatal por actos de contaminación, pero se había abandonado la idea pues resultarían superfluas en vista de los principios generales de derecho internacional sobre la responsabilidad de los Estados. Se habían tomado disposiciones con miras a armonizar las legislaciones nacionales, tanto en la esfera de la responsabilidad civil por daños resultantes de la contaminación del agua dulce como en la esfera del derecho penal. Otro hecho del que había que tomar nota respecto de la contaminación era una propuesta del Gobierno de los Países Bajos encaminada a que se elaborasen disposiciones sobre responsabilidad civil por daños debidos a la contaminación producida por hidrocarburos procedentes de las instalaciones de prospección y extracción de petróleo de los fondos marinos.

92. Pasando a ocuparse del derecho penal internacional, el Sr. Golsong señaló que se había firmado la Convención europea sobre la transmisión de medidas represivas (mayo de 1972), que complementaba el sistema de cooperación penal establecido en el ámbito del Consejo de Europa.

93. En materia de derechos humanos, el Sr. Golsong señaló que, por primera vez, la Corte Europea de Derechos Humanos había aplicado el artículo 50 de la Convención europea para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>489</sup>. En virtud de ese artículo, la Corte estaba autorizada para señalar una justa indemnización a la parte lesionada cuando estimara que se había violado una norma de la Convención y que las consecuencias de tal violación no podían repararse totalmente en el ámbito del derecho interno del Estado interesado.

94. En cuanto a la cuestión de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, recordó que algunos Estados miembros del Consejo habían formulado reservas sobre el proyecto de convención preparado por la Comisión de Derecho Internacional pues, a su juicio, otorgaba privilegios e inmunidades demasiado amplios y no dedicaba suficiente atención al criterio funcional. Entretanto la Comisión había añadido dos disposiciones a su proyecto definitivo, en una de las cuales se preveía la celebración de consultas entre el Estado que envía, el Estado huésped y la organización, y en la otra se establecía un sistema de conciliación. Estimó que la inserción de esas dos disposiciones podía influir favorablemente en la actitud definitiva de los miembros del Consejo de Europa acerca del proyecto de artículos. El Sr. Golsong observó también que las conferencias ministeriales especializadas, que cada día eran más frecuentes, no estaban comprendidas

<sup>489</sup> Naciones Unidas, *Annuaire des droits de l'Homme pour 1950* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta : 1952.XIV.1), pág. 490.

ni en el proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales ni en la Convención sobre las misiones especiales.

95. Refiriéndose a la cuestión de la protección de los diplomáticos contra los atentados, el Sr. Golsong declaró que la materia interesaba especialmente a los Estados miembros del Consejo de Europa. Agregó que algunos de ellos habían dudado en un principio acerca de la conveniencia de elaborar una convención sobre la materia y habían pensado que era indispensable contar con el apoyo del órgano principal de la comunidad internacional. En cuanto a la asistencia técnica para fomentar la enseñanza, el estudio, la difusión y una comprensión más amplia del derecho internacional —resolución 2099 (XX) de la Asamblea General—, el Sr. Golsong indicó que el Comité Europeo había acometido la tarea de poner en bandas de computadoras los textos de las convenciones elaboradas en el ámbito del Consejo de Europa a fin de facilitar una sincronización más rápida de las posiciones jurídicas y datos pertinentes. Además, conforme a la misma resolución, un jurista de Nigeria había sido invitado a Estrasburgo y durante su estada allí se había procedido a un cambio de impresiones muy útil. Por último, el Sr. Golsong señaló la publicación de una colección no sólo de los textos de las convenciones y los acuerdos concertados con los auspicios del Consejo de Europa, sino también de todas las declaraciones y reservas con ellos relacionadas.

96. Finalmente, subrayó que la labor del Comité Europeo no duplicaba en modo alguno la de la Comisión. Sólo en los casos en que se había comprobado que no era posible lograr una codificación universal del derecho internacional, el Comité emprendía la preparación de disposiciones aplicables en el ámbito regional a los Estados que habían establecido entre sí vínculos de cooperación internacional.

97. Informó a la Comisión de que la 17.<sup>a</sup> reunión del Comité, a la cual estaba como siempre invitada a enviar un observador, se celebraría en Estrasburgo (Francia) en noviembre de 1972. La Comisión pidió a su Presidente, el Sr. Richard D. Kearney, que asistiese a esa reunión, o que, de no poder hacerlo, designase para ello a otro miembro de la Comisión.

### 3. COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

98. El Sr. José Sette Câmara asistió como observador de la Comisión a la última reunión del Comité Jurídico Interamericano, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en enero y febrero de 1972; hizo una declaración ante el Comité.

99. El Comité Jurídico Interamericano estuvo representado por el Sr. Molina-Orantes, que hizo uso de la palabra en la 1175.<sup>a</sup> sesión de la Comisión.

100. Dijo que en las dos reuniones ordinarias que había celebrado el año anterior, el Comité había analizado y evaluado, a petición de la OEA, varios tratados multilaterales que estaban en vigor entre los Estados miembros. Con respecto a varios tratados mencionados en la resolución 2021 (XX) de la Asamblea General, el Comité

había expresado su opinión sobre la forma en que los Estados americanos debían abordar cada uno de ellos. En cuanto a algunos tratados interamericanos fundamentalmente de interés jurídico o relativos a asuntos educativos, científicos y culturales, el Comité, tras haberlos evaluado, había llegado a la conclusión de que si bien con respecto a algunos de ellos la adhesión debía ser más general, otros no eran aceptados por los países de la OEA, algunos habían sido reemplazados por tratados posteriores de alcance universal —como ejemplo citó la Convención sobre los tratados hecha en La Habana en 1928<sup>490</sup>— y finalmente algunos tenían que ponerse al día.

101. El Comité también había estudiado el tema de los conflictos de tratados especialmente en lo referente a los instrumentos constitutivos de las organizaciones regionales y subregionales. Había llegado a la conclusión de que las disposiciones sobre conflictos de tratados contenidas en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados eran no solamente adecuadas y acertadas, sino que también podían aplicarse en los casos en que los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales se modificasen, a menos que presentasen problemas de carácter político, en cuyo caso la OEA debería determinar las normas pertinentes para su modificación.

102. Otro tema que había examinado el Comité era el de los medios jurídicos para proteger y preservar el patrimonio histórico y artístico de los países americanos. El Comité había llegado a la conclusión de que era necesario poner al día las convenciones interamericanas que se referían a la protección de tal patrimonio, con miras, especialmente, a establecer un sistema eficaz de cooperación internacional que contribuyera a prevenir el creciente tráfico ilícito de objetos arqueológicos, históricos y artísticos.

103. A petición de la Asamblea General de la OEA, el Comité también había estudiado los tratados y convenciones que constituían el sistema interamericano de paz y de seguridad, con miras a reforzar el sistema. El Sr. Molina-Orantes recordó al respecto que, en 1948, los varios procedimientos pacíficos de solución de controversias —investigación, conciliación, buenos oficios y mediación, y arbitraje progresivo— que hasta la fecha se habían regido por convenciones distintas, se habían fundido en un documento único, el Tratado americano de soluciones pacíficas<sup>491</sup>, generalmente conocido con el nombre de «Pacto de Bogotá». Además de esos métodos de solución, los Estados signatarios habían aceptado la obligación de recurrir a la Corte Internacional de Justicia para la solución de controversias de carácter jurídico y, en ciertos casos, al arbitraje. El Comité había llegado a la conclusión de que el Pacto de Bogotá era un documento jurídico adecuado para consolidar y perfeccionar el sistema interamericano de paz y de seguridad y que era más práctico recomendar su ratificación por los Estados que todavía no lo habían hecho

<sup>490</sup> Conferencias Internacionales Americanas, 1889-1936, Washington, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938, pág. 368.

<sup>491</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 30, pág. 55.

que iniciar todo el largo procedimiento necesario para concertar un nuevo tratado. El Sr. Molina-Orantes añadió que algunos miembros habían expresado reservas con respecto al artículo 20 de la Carta de la OEA <sup>492</sup>, la que había sido firmada al mismo tiempo que el Pacto de Bogotá; a su juicio, ese artículo podía interpretarse en el sentido de que restringía el derecho de un Estado americano a recurrir directamente a los órganos de las Naciones Unidas para la solución de controversias sin acudir previamente a los órganos del sistema regional.

104. Pasando a otro tema, el Sr. Molina-Orantes indicó que el Comité había examinado la cuestión del derecho del mar con miras a refundir en un documento los principios comúnmente sostenidos por la mayoría de los Estados americanos sobre los aspectos más importantes del derecho marítimo internacional y contribuir así a la labor de codificación del tema que se estaba preparando en el ámbito mundial en las Naciones Unidas. Un análisis de la legislación de los Estados americanos, así como de varios acuerdos y declaraciones regionales, había revelado nuevas tendencias en el derecho del mar, especialmente en lo que se refería a la delimitación de las zonas de jurisdicción exclusiva. La reivindicación de una jurisdicción exclusiva se basaba principalmente en la necesidad de explotar los recursos naturales de las aguas adyacentes, que se consideraban de importancia vital para las poblaciones de los países ribereños. En las declaraciones de Montevideo <sup>493</sup> y de Lima <sup>494</sup> de 1970, se habían enunciado principios regionales de esa índole, en los que se proclamaba el derecho de los Estados ribereños a establecer zonas en las que ejercerían su soberanía o jurisdicción marítima sin afectar la libertad de las comunicaciones internacionales.

105. Por último, el Comité había aprobado un proyecto de convención sobre el cheque de viajero latinoamericano. También había efectuado un estudio sobre la condición jurídica de los llamados « guerrilleros extranjeros » en el territorio de los Estados y había iniciado un debate sobre el tema del régimen de las inversiones extranjeras.

106. Informó a la Comisión que la próxima reunión del Comité, para la cual estaba invitada a enviar un observador, se celebraría en Río de Janeiro (Brasil), del 17 de julio al 26 de agosto de 1972. La Comisión pidió a su Presidente, el Sr. Richard D. Kearney, que asistiese a esa reunión o que, de no poder hacerlo, designase para ello a otro miembro de la Comisión.

#### D. — Lugar y fecha del 25.º período de sesiones

107. La Comisión decidió celebrar su próximo período de sesiones en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, del 7 de mayo al 13 de julio de 1973.

<sup>492</sup> *Ibid.*, vol. 119, pág. 12.

<sup>493</sup> A/AC.138/34.

<sup>494</sup> A/AC.138/28.

#### E. — Representación en el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General

108. La Comisión decidió hacerse representar en el vigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General por su Presidente, el Sr. Richard D. Kearney.

#### F. — Conferencia en memoria de Gilberto Amado

109. En conformidad con la decisión adoptada por la Comisión en su 23.º período de sesiones <sup>495</sup>, y merced a una generosa donación hecha por el Gobierno brasileño, se pronunció la primera Conferencia en memoria de Gilberto Amado en la Sala del Consejo del Palacio de las Naciones el 15 de junio de 1972. El conferenciante fue el magistrado Sr. Eduardo Jiménez de Aréchaga, que habló del tema « La reforma del reglamento de la Corte Internacional de Justicia ». Asistieron a la misma los miembros de la Comisión y de su secretaría, los participantes en el octavo Seminario sobre Derecho Internacional y distinguidos juristas. También estuvo presente el magistrado Sr. Manfred Lachs. Tras la conferencia, se sirvió una cena.

110. En una reunión que el Comité Asesor de la Conferencia en memoria de Gilberto Amado celebró el 28 de junio de 1972, bajo la presidencia del Sr. T. O. Elias, se opinó que convendría publicar, por lo menos en francés y en inglés, la conferencia que se había pronunciado, a fin de difundir su contenido entre el mayor número posible de especialistas en derecho internacional. El número de ejemplares se podría decidir más adelante, una vez que se supiera el costo de la preparación del documento en ambos idiomas y la situación financiera del fondo de la Conferencia.

111. El Comité Asesor expresó su gratitud al Gobierno del Brasil por su gesto, que había permitido crear la Conferencia en memoria de Gilberto Amado e hizo votos por que ese Gobierno pudiera renovar su asistencia financiera a fin de mantener viva la memoria del ilustre jurista brasileño que fue durante tantos años miembro de la Comisión de Derecho Internacional. La Comisión apoyó la opinión del Comité Asesor y pidió al Sr. Sette Câmara que transmitiese sus puntos de vista al Gobierno del Brasil.

#### G. — Seminario sobre Derecho Internacional

112. En cumplimiento de la resolución 2780 (XXVI) de la Asamblea General, de 3 de diciembre de 1971, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra organizó, durante el 24.º período de sesiones de la Comisión, una octava reunión del Seminario sobre Derecho Internacional para estudiantes especializados en la materia y jóvenes funcionarios, principalmente de los ministerios de relaciones exteriores, encargados en sus respectivos países de asuntos relacionados con el derecho internacional.

<sup>495</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10* (A/8410/Rev.1), págs. 84 y 85, párrs. 164 a 169 [*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. II (primera parte), documento A/8410/Rev.1, párrs. 164 a 169].

113. El Seminario celebró, entre el 5 y el 23 de junio de 1972, 12 sesiones dedicadas a conferencias con los consiguientes debates o trabajos prácticos; la última sesión se reservó a una evaluación de la labor del Seminario por los participantes.

114. Participaron en el Seminario 23 estudiantes de 22 países; los participantes asistieron además a las sesiones celebradas por la Comisión durante ese período, contaron con los servicios de la Biblioteca del Palacio de las Naciones y tuvieron la oportunidad de ver dos películas de la Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas.

115. Un magistrado de la Corte Internacional de Justicia (el Sr. Lachs) y siete miembros de la Comisión (Sr. Bartoš, Sr. El-Erian, Sr. Reuter, Sr. Ruda, Sr. Ustor, Sir Humphrey Waldock y Sr. Yasseen) ofrecieron generosamente sus servicios como conferenciantes. Las conferencias versaron sobre varios temas relacionados con los trabajos pasados o presentes de la Comisión de Derecho Internacional, en particular las misiones especiales, la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales, los acuerdos celebrados por organizaciones internacionales, el límite exterior de la plataforma continental, la sucesión de Estados en materia de tratados y la cláusula de la nación más favorecida. Hubo además dos conferencias sobre la Corte Internacional de Justicia, una relativa a su funcionamiento en general y otra sobre el examen por la Asamblea General de las funciones de la Corte. Los participantes en el Seminario asistieron también a la Conferencia en memoria de Gilberto Amado que pronunció el magistrado Sr. Jiménez de Aréchaga.

Además, el Sr. Valencia Ospina, funcionario de la Secretaría, dirigió una reunión dedicada a trabajos prácticos sobre el proyecto de artículos relativo a la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales; el Sr. Raton, Director del Seminario, pronunció una alocución preliminar sobre la Comisión de Derecho Internacional y dirigió una reunión dedicada a trabajos prácticos sobre el tema del futuro programa de trabajo de la Comisión.

116. 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, Suecia y Suiza ofrecieron becas para participantes procedentes de países en desarrollo. Fueron escogidos 13 candidatos como beneficiarios de esas becas, y también fueron admitidos al Seminario dos becarios del UNITAR. 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 razones exclusivamente pecuniarias, no podrían participar en la reunión. Es de desear, en consecuencia, que, en lo sucesivo, los Gobiernos mencionados sigan dando muestras de su generosidad y que, de ser posible, se concedan una o dos becas adicionales, pues el cambio de paridades de ciertas monedas en 1971 redujo el valor real de las becas concedidas. Cabe señalar que se da 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 su beca.

## ANEXO

**Observaciones de los Estados Miembros sobre la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, transmitidas a la Comisión de Derecho Internacional en virtud de lo dispuesto en la sección III de la resolución 2780 (XXVI) de la Asamblea General \***

### ÍNDICE

	<i>Página</i>		<i>Página</i>
<i>Nota</i> .....	119	Israel .....	129
Argentina .....	119	Jamaica .....	130
Australia .....	120	Japón .....	130
Bélgica .....	120	Kuwait .....	131
Brasil .....	121	Madagascar .....	131
Canadá .....	121	Niger .....	132
Colombia .....	124	Noruega .....	132
Cuba .....	124	Países Bajos .....	132
Checoslovaquia .....	125	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte .....	134
Dinamarca .....	125	República Socialista Soviética de Ucrania .....	135
Ecuador .....	126	Rwanda .....	135
Estados Unidos de América .....	127	Suecia .....	135
Francia .....	127	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas .....	136
Irán .....	128	Yugoslavia .....	136

### NOTA

Para el texto de las convenciones mencionadas en las observaciones que van a continuación, véanse las fuentes siguientes:

Convención sobre las Misiones Especiales (Nueva York, 8 de diciembre de 1969)	Resolución 2530 (XXIV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, anexo.
Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando éstos tengan transcendencia internacional (Washington, 2 de febrero de 1971)	<i>OEA Documentos Oficiales</i> , OEA/Ser.A/17, Washington, D.C., Secretaría General de la OEA, 1971, pág. 1.
Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas (Nueva York, 13 de febrero de 1946)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1, pág. 15 [el texto español figura en anexo a la resolución 22 A (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas].
Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados (Nueva York, 21 de noviembre de 1947)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 33, pág. 329.
Convención sobre relaciones consulares (Viena, 24 de abril de 1963)	<i>Ibid.</i> , vol. 596, pág. 392.
Convención sobre relaciones diplomáticas (Viena, 18 de abril de 1961)	<i>Ibid.</i> , vol. 500, pág. 162.
Convención Única sobre Estupefacientes	<i>Ibid.</i> , vol. 520, pág. 322.
Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal, 23 de septiembre de 1971)	OACI, documento 8966, pág. 23.
Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (La Haya, 16 de diciembre de 1970)	OACI, documento 8920, pág. 17.

#### Argentina

[Original: español]  
[29 de junio de 1972]

otros representantes oficiales extranjeros. Esa obligación de tratarlos con el debido respeto y adoptar todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad ha sido expresamente consignada en los artículos 29 de la Convención sobre relaciones diplomáticas, 40 de la Convención sobre relaciones consulares y 29 de la Convención sobre las Misiones Especiales.

1. Es un principio del derecho internacional convencional y consuetudinario que los Estados están obligados a tutelar adecuadamente la inviolabilidad personal de los agentes diplomáticos y

\* Las observaciones contenidas en este anexo fueron distribuidas originalmente como documentos A/8710/Add.1 y A/8710/Add.2.



2. En cuanto al orden nacional, parece oportuno transmitir la parte pertinente de los siguientes artículos de la Constitución Nacional:

« Art. 100. Corresponde a la Corte Suprema y a los Tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 67 [...]; de las causas concernientes a Embajadores, Ministros Públicos y Cónsules extranjeros [...].

» Art. 101. En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a Embajadores, Ministros y Cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente. »

Con referencia a estas normas constitucionales, se las cita como prueba de las garantías que el Estado argentino concede a los diplomáticos extranjeros en los asuntos en que sean « partes » y sin perjuicio de lo que se expone más adelante.

3. Cabe agregar que el artículo 221 del Código Penal, texto reformado por la Ley 17565, dispone lo siguiente:

« Será reprimido con prisión de seis meses a tres años:

» 1) El que violentare las inmunidades del Jefe de un Estado o del Representante de una Potencia extranjera.

» 2) El que ofendiere en su dignidad o decoro a alguna de dichas personas mientras se encontraren en territorio argentino. »

Por último cabe informar que cuando la víctima de un delito es un agente diplomático o consular, la Corte Suprema de la Nación tiene competencia originaria y exclusiva para conocer en dichas causas <sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Fallos de la Corte Suprema, vol. 272, pág. 87; vol. 277, pág. 69; más recientemente (19 de julio de 1971), vol. 280, pág. 164.

## Australia

[Original: inglés]  
[25 de abril de 1972]

Las convenciones existentes imponen ya a un gran número de países del mundo la obligación de proteger a los agentes diplomáticos. Es dudoso que otra serie de artículos sea para los países ajenos a ese grupo más aceptable que las convenciones existentes. Se entiende por tales las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares que imponen a los Estados Partes en ellas la obligación de tratar a los agentes diplomáticos o a los funcionarios consulares « con la debida deferencia » y de adoptar « todas las medidas adecuadas para evitar cualquier atentado contra su persona, su libertad y su dignidad ».

La expresión « otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional » se refiere probablemente a las personas adscritas a organizaciones internacionales como, por ejemplo, representantes que asisten a reuniones, funcionarios, etc. El proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales <sup>a</sup> se refiere a los representantes que asisten a reuniones de organizaciones internacionales en las mismas condiciones que los agentes diplomáticos. Parecería que, en lo relacionado con la protección, esto refleja lo dispuesto en instrumentos tales como las Convenciones sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. Por otra parte, no sabemos de

<sup>a</sup> Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8410/Rev.1), págs. 9 y ss. [Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971, vol. II (primera parte), documento A/8410/Rev.1, capítulo II, sección D].

ningún instrumento aplicable a una organización internacional que imponga a los Estados Partes la obligación de proteger a los funcionarios. Normalmente la situación es la contraria, es decir, que los funcionarios están protegidos contra las actividades del Estado, como es el caso de la inmunidad de detención.

En estas condiciones, no parece ofrecer mucha utilidad el que la Comisión de Derecho Internacional prepare otra serie de artículos sobre los delitos contra agentes diplomáticos, funcionarios consulares, representantes que asisten a reuniones, etc. Lo que sí podría tener interés sería que la Comisión estudiara el modo en que los Estados podrían aplicar lo dispuesto en las convenciones, y ofreciera una orientación al respecto. La Comisión podría examinar las diversas formas en que los Estados han aplicado esas disposiciones y preparar un código de prácticas recomendables. En esta propuesta no parece haber nada contrario a la función de « impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación » que incumbe a la Comisión.

En cuanto a la protección de « otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional » no incluidas en las convenciones existentes o en las convenciones propuestas y ya redactadas, el alcance del problema — si es que existe — no es claro. Quizás sea éste otro punto que las Naciones Unidas podrían estudiar. Parecería que, en una situación normal, esas personas no serían víctimas de los ataques de los activistas políticos, como son los representantes de los Estados. En una situación anormal la eficacia de una convención sería discutible en cualquier caso. Ello podría, naturalmente, cambiar si el poder y la influencia de las organizaciones internacionales continuaran aumentando.

## Bélgica

[Original: francés]  
[2 de junio de 1972]

Las observaciones que se hacen a continuación tienen carácter provisional y se refieren a cuestiones propias de la esfera del derecho internacional público y privado. Bélgica tiene, en efecto, intención de formular observaciones más concretas en una fase ulterior de la elaboración del proyecto de convención, en particular en la esfera del derecho penal internacional.

### I. — OBSERVACIONES GENERALES

#### A. — Significado de la convención

1. La convención debe elaborarse en forma tal que pueda contar con el mayor apoyo posible.
2. La finalidad que se persigue es garantizar la seguridad de las personas que son objeto de amenazas o víctimas de secuestro. El efecto disuasorio debe tener una importancia fundamental.

#### B. — Responsabilidad del Estado receptor

3. Podría tomarse como base la obligación que incumbe al Estado receptor de asegurar una protección adecuada a los diplomáticos acreditados en su territorio. Partiendo de este supuesto, podría presumirse que ese Estado ha cometido una falta en todos aquellos casos en que un diplomático haya solicitado el beneficio de una protección razonable y el Estado receptor no haya accedido a su solicitud. Conviene, pues, precisar en la convención las medidas de protección que incumben al Estado receptor.
4. El fundamento de la protección radica en el estatuto jurídico particular de los diplomáticos y, subsidiariamente, de los miembros de su familia, tal como se estipula en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961.

5. Debe establecerse una cooperación judicial eficaz entre los Estados, desde el momento en que un diplomático ha sido víctima de un atentado. Dicha cooperación debe traducirse, en particular, en el deber del gobierno del Estado receptor de informar al gobierno del Estado acreditante de todos los elementos de que haya tenido conocimiento.

6. Uno de los objetivos del proyecto de convención debería ser considerar como delito de derecho internacional ciertas infracciones que afectan al funcionamiento de las relaciones internacionales, a fin de que sus autores puedan ser juzgados por las autoridades competentes de cualquier Estado en cuyo territorio se hayan descubierto, a menos que sean objeto de un procedimiento de extradición.

## D. — Reparación de daños

7. Se considera especialmente importante la reparación de las infracciones, lo que supone la responsabilidad de los Estados huéspedes por los daños resultantes de dichas infracciones. En efecto, hasta la fecha esta responsabilidad no está sancionada por ninguna obligación jurídica.

Convendría que el gobierno del Estado en cuyo territorio se ha cometido el delito estuviese obligado a indemnizar a la víctima o a la familia de ésta.

## II. — OBSERVACIONES PARTICULARES

El proyecto de artículos presentado por los Estados Unidos de América (A/CN.4/L.182)<sup>a</sup> suscita las observaciones siguientes:

*Artículo 1, párrafo 2*

El apartado *a* podría dar lugar a una laguna;

El apartado *b* prevé casos poco verosímiles.

Ambos apartados excluyen las obligaciones de los terceros Estados, que no quedarían por tanto obligados a proceder a la extradición de los presuntos autores de la infracción, siendo así que éstos muy bien podrían buscar refugio en el territorio de esos Estados.

*Artículo 3, párrafos 2 y 4*

La redacción de los párrafos 2 y 4 podría crear algunas dificultades. Un Estado no puede quedar obligado por una convención que no ha suscrito.

La redacción de los apartados *a*, *b* y *c* debería modificarse, inspirándose en el texto del apartado *g*. En consecuencia, el párrafo 4 podría suprimirse.

*Artículos 4, 5, 6 y 7*

Lógicamente, el artículo 7 debería constituir el tercer párrafo del artículo 4, que pasaría a ser el artículo 6.

En lugar de hablar de « penas severas » convendría fijar penas mínimas.

El artículo 6 debería ser el artículo 4.

*Artículo 9, párrafo 2*

Hay que procurar no conceder a los autores de los delitos en cuestión privilegios especiales por lo que respecta al sistema normal de penas privativas de libertad.

<sup>a</sup> Aparecerá en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1972, vol. II.

La cuestión de los delitos o crímenes cometidos contra personas que tienen derecho a protección especial, como los representantes diplomáticos o consulares, es sólo un aspecto de una cuestión más amplia, o sea la del tratamiento internacional de todos los delitos o crímenes cometidos por terroristas. Con referencia a la adopción de un recurso judicial adecuado que se aplicaría en la lucha contra el terrorismo, el Gobierno del Brasil ha hecho hincapié en la necesidad de la cooperación multilateral para la prevención, el castigo y la represión de los actos terroristas, ya que se trata de una actividad encubierta, organizada mundialmente para socavar la estructura de los Estados, en violación de los derechos más legítimos del hombre. En el foro de la OEA, el Brasil defendió la opinión de que los actos terroristas, los secuestros y las consiguientes exigencias de rescate debían ser considerados delitos comunes graves de lesa humanidad y, en consecuencia, insistió en la necesidad de que existieran normas internacionales que definieran tales delitos, particularmente con fines de extradición. El derecho de asilo debe negarse a quienes cometen actos de terrorismo; pero este derecho debe conservarse intacto sin embargo en cuanto se refiere a sus principios básicos, y en especial en cuanto a la facultad de las autoridades que ofrecen asilo para definir la índole del delito que dio origen a la solicitud de asilo. La finalidad única de esta posición es evitar que se tergiverse la institución del asilo con el propósito de aprovechar su aplicación errada para proteger delincuentes comunes.

En enero de 1971, durante el tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, el Brasil se declaró en favor de un proyecto amplio de convención que comprendiera la prevención del terrorismo en general, ya que la aprobación de una convención limitada, es decir, relacionada únicamente con casos de secuestros de diplomáticos, cónsules u otras personas con derecho a protección especial, sería de poca utilidad para lograr los fines que se trata de conseguir. Las personas a quienes ampararía una convención con esas limitaciones gozan ya de suficiente protección internacional en la esfera jurídica.

## Canadá

[Original: francés]  
[25 de abril de 1972]

La seguridad y la ausencia de coacción son los dos elementos esenciales de las relaciones interestatales e internacionales. Por ello una de las instituciones más antiguas del derecho internacional es la inviolabilidad de los embajadores y su séquito, inviolabilidad que impone al Estado receptor la obligación de protegerlos contra todos los atentados contra su persona, su libertad y su dignidad. Esta regla de inviolabilidad sigue siendo en nuestra época tan indispensable como siempre para el buen desarrollo de las relaciones internacionales. Se debe hacer frente adecuadamente al nuevo tipo de agresiones contra la inviolabilidad diplomática y consular de que hemos sido testigos en los últimos años. El Gobierno del Canadá opina que es sumamente necesaria una convención internacional para garantizar la inviolabilidad —tradicionalmente reconocida por el derecho internacional— de los profesionales de las relaciones internacionales.

Las Convenciones sobre relaciones diplomáticas (1961) y sobre relaciones consulares (1963) ya afirmaron y codificaron el principio de la inviolabilidad. La convención que se proyecta debería contener medidas preventivas y represivas para disuadir de su propósito a las personas o grupos de personas que tuviesen la tentación de utilizar a representantes o agentes extranjeros o internacionales como instrumentos de presiones políticas contra un gobierno o para lograr publicidad en la escena internacional. Para realizar una labor útil, en su futuro proyecto de convención, la Comisión de

Derecho Internacional deberá utilizar especialmente los elementos que ofrezcan más posibilidades de producir un efecto disuasivo respecto de los delitos contra los representantes extranjeros. El Gobierno canadiense estima que ese efecto de disuasión es el aspecto más importante de cualquier convención destinada a garantizar la seguridad de las relaciones internacionales por medio de una mayor protección de los diplomáticos, cónsules y otros agentes de las relaciones internacionales.

El Gobierno canadiense desea asimismo que la convención que se ha de elaborar sea relativamente sencilla y limitada porque afectará necesariamente a ciertos aspectos aún mal definidos del derecho internacional, de los que la Comisión de Derecho Internacional tendrá que ocuparse algún día, como el asilo político, la responsabilidad de los Estados y la jurisdicción penal no territorial. Cualquier incursión demasiado profunda en estos terrenos podría suscitar controversias y hacer que la convención resultase inaceptable para ciertos países. Para lograr el efecto disuasivo antes mencionado, quizá sea preferible proyectar una convención de alcance jurídico limitado, pero accesible para la mayoría de los Estados. Para ello, el Gobierno canadiense sugiere principalmente un procedimiento que limite tanto las categorías de personas como los delitos comprendidos por la convención.

El Gobierno canadiense ha estudiado con gran interés la Convención contra los actos de terrorismo adoptada en 1971 por la OEA y los proyectos de convención sobre la protección de diplomáticos y otras personas, presentados por el Uruguay<sup>a</sup> y por los Estados Unidos de América (A/CN.4/L.182)<sup>b</sup> así como el proyecto de Roma<sup>c</sup>. Es indudable que la Comisión de Derecho Internacional encontrará en ellos elementos constructivos que podrá reunir en un instrumento de alcance universal. Por su parte, el Gobierno canadiense se ha inspirado en los trabajos antes mencionados para definir su posición actual respecto de los elementos constitutivos de la futura convención, según se explica seguidamente.

#### *Personas que deben ser protegidas*

Los trabajos antes mencionados utilizan la expresión « personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional » o una expresión análoga. El proyecto de Roma ofrece una lista de ejemplos ; el de los Estados Unidos establece una lista limitativa en relación con otros instrumentos internacionales. Este procedimiento introduce en la convención un elemento dudoso. Como el significado de la expresión « personas con derecho a protección especial » está mal definido en derecho internacional, los Estados contratantes se comprometerán a cumplir una obligación cuyo alcance exacto se desconoce. Incluso considerándola en su sentido más restringido, la expresión puede abarcar un gran número de personas, lo cual agrava considerablemente la obligación de los Estados contratantes. Esa ampliación es excesiva. A juzgar por lo ocurrido en los últimos años, las personas elegidas como instrumentos de presiones políticas son sobre todo aquellas cuyo carácter representativo es evidente y que desempeñan un cargo importante. La convención tendría fundamentalmente por objeto proteger contra los delitos cometidos a causa del carácter oficial de la víctima ; para que se pueda aplicar la convención sin demasiados abusos, es necesario que evite en todo lo posible sancionar los delitos en los que no se haya tomado en consideración la condición especial de la víctima. Una convención que comprenda a un gran número de súbditos extranjeros hará que se sancionen una mayoría de delitos que carecen de alcance internacional, salvo la calidad, accidental, de la víctima. Este resultado se podría evitar de otro modo, limitando la aplicación de la convención a los casos en que el presunto autor de la infracción conociese la

condición especial de la víctima ; pero ese requisito debilitaría la fuerza ejecutoria de la convención al proporcionar al autor del delito un pretexto fácil para eludirlo. Las personas que hay que proteger son los dignatarios extranjeros (jefes de Estado, jefes de gobierno, ministros o personas de rango ministerial), los diplomáticos y los funcionarios consulares, así como las personas que participen de la inviolabilidad de estas dos últimas categorías de personas en virtud de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y de la Convención sobre relaciones consulares, los altos funcionarios de las organizaciones internacionales importantes y los representantes de los Estados ante estas organizaciones. Las personas comprendidas por la Convención sobre las Misiones Especiales no deberían gozar de la protección de la futura convención, ya que la rapidez y la carencia de publicidad que suelen acompañar a sus desplazamientos las expone mucho menos al peligro que pesa sobre las misiones permanentes. Además, la acogida poco entusiasta que ha recibido hasta ahora esa Convención demuestra el peligro que ofrece una convención que amplíe con demasiada rapidez las fronteras del derecho internacional.

En la mayoría de los casos, las personas distintas de los dignatarios, representantes y agentes extranjeros e internacionales estarán suficientemente protegidas en virtud de la responsabilidad general de los Estados por la protección de los súbditos extranjeros que residan en su territorio.

#### *Delitos*

Sólo se deben tener en cuenta los delitos que vulneren gravemente la inviolabilidad de las personas protegidas por la convención, como el homicidio, el secuestro y la agresión grave. Sería preferible evitar la creación de nuevos delitos respecto del derecho interno de los Estados contratantes. Sin embargo, el Gobierno canadiense apoyaría una disposición que previese la imposición de penas más severas para los delitos de los que fuese víctima una persona protegida por la convención. También sugiere que, habida cuenta de las circunstancias especiales y de las repercusiones internacionales de esos delitos, los Estados contratantes reconozcan que no se los puede calificar de delitos políticos ; así pues, se los debería considerar como delitos comunes que permitirían la extradición. Los autores de esos delitos tampoco deberían gozar de asilo político. Sin estas restricciones se comprometería gravemente el efecto disuasivo de la convención. El Gobierno canadiense tiene la esperanza de que los Estados que apoyan la institución del asilo político acepten esa restricción relativa a unos actos de violencia, universalmente reprobados. Los delitos cometidos contra los representantes extranjeros se deben distinguir de los cometidos contra la seguridad o el gobierno del Estado por uno de sus súbditos. Si no se reconoce ningún límite razonable a la institución del asilo político, los representantes extranjeros seguirán siendo por mucho tiempo las víctimas inocentes de las luchas internas de los Estados receptores. Si no se establece ese límite, la convención proyectada tendrá escasa justificación. Ciertos Estados tal vez afirmen que no se debe poner ningún límite a las concesiones que puede otorgar el Estado receptor en unas negociaciones realizadas en semejantes circunstancias, y admitan el principio de que se debe dejar una completa libertad al Estado receptor, pero no es necesario prever expresamente en una convención las medidas extraordinarias que un Estado puede verse obligado a adoptar en circunstancias especiales. El derecho internacional puede tolerar ciertas infracciones de las obligaciones convencionales cuando están en juego los intereses superiores de la defensa y la seguridad del Estado.

#### *Extradición*

Si la futura convención reconoce ya que los delitos contra los diplomáticos no se deben considerar delitos políticos, la extradición de los responsables resultará posible en varios casos en virtud de tratados ya existentes. Pero, para aumentar el efecto disuasivo de

<sup>a</sup> A/C.6/L.822.

<sup>b</sup> Aparecerá en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1972, vol. II.

<sup>c</sup> Véase, *infra*, pág. 126.

la convención, no será por ello menos necesario incluir en ella, por lo menos, algunas disposiciones que insistan en la necesidad de proceder a la extradición de conformidad con las leyes internas y los tratados que rigen la extradición. Habría que considerar si cabe inspirarse en las disposiciones del Convenio de La Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, que impone a los Estados la obligación de incluir los delitos mencionados en sus tratados de extradición, actuales o futuros, o, preferiblemente, adoptar la fórmula menos rígida de la Convención Única sobre Estupefacientes, la cual declara que es deseable que los delitos mencionados se incluyan entre los delitos que dan lugar a extradición, en todo tratado de extradición concertado o que pueda concertarse entre las Partes.

La elección de una fórmula que imponga más o menos obligaciones a las Partes en la futura convención depende del equilibrio que hay que establecer entre dos objetivos igualmente convenientes, a saber, el de una convención eficaz y el de una convención que sea aceptable para la gran mayoría de los Estados. Por último, los procedimientos penales en un Estado distinto de aquel en el que se haya cometido el delito se deberían prever excepcionalmente y sólo en los casos en que no exista ninguna posibilidad de extradición, ya sea porque no exista ninguna ley o tratado aplicables, o porque el presunto autor del delito sea súbdito del Estado requerido.

En cuanto a la reserva de la extradición por delitos políticos, hemos de recordar que ya existe en varios tratados una cláusula sobre atentados que dispone la extradición para ciertos delitos políticos especialmente graves.

#### *Responsabilidad del Estado receptor*

Las Convenciones sobre relaciones diplomáticas (1961) y sobre relaciones consulares (1963) guardan silencio acerca de los procedimientos para determinar la responsabilidad del Estado receptor con motivo de atentados a la inviolabilidad de los representantes extranjeros. Por ejemplo, el Estado receptor no está obligado a demostrar que adoptó las «medidas adecuadas» para proteger a los representantes extranjeros; la naturaleza y alcance de las obligaciones del Estado receptor quedan mal definidas; ninguna disposición prevé la reparación en caso de daños. Es necesario subsanar estas deficiencias para evitar controversias que pueden perturbar las relaciones armoniosas entre los Estados o entre los Estados y las organizaciones internacionales.

Cuando un representante o agente extranjero o un funcionario internacional haya sido víctima de un delito, el Estado receptor tiene la obligación de restablecer lo antes posible la inviolabilidad perdida y de perseguir a los culpables. El Estado receptor puede encontrarse entonces ante un dilema: por ejemplo, en los casos de secuestro, el medio más directo y seguro para restaurar la inviolabilidad de la víctima puede consistir en aceptar las exigencias de sus secuestradores, sean cuales fueren las consecuencias para el mantenimiento del orden, la seguridad del Estado y otros intereses internos. En cambio, la negativa a hacer las concesiones exigidas pone en peligro la integridad física e incluso la vida de la víctima. El derecho internacional no impone ninguna regla de conducta para el Estado receptor en un caso semejante, y es mejor que sea así. En tal situación, el Estado receptor debe tener libertad para actuar de acuerdo con las circunstancias y los intereses divergentes que estén en juego. No se puede admitir que un gobierno tenga que acatar, a causa del deber de protección especial, todas las exigencias de los secuestradores de un representante extranjero. Ningún sistema social podría soportar una obligación llevada a tal extremo.

Ahora bien, es importante garantizar en todos los casos una reparación equitativa, en interés de las relaciones internacionales. Los problemas que plantea la determinación de la responsabilidad

son prácticamente insuperables. Así pues, tal vez convenga pensar en un sistema de reparación basado, no en la responsabilidad, sino en los principios de hospitalidad y cortesía. El Estado receptor, en vez de entablar un difícil debate o de efectuar un embarazoso reconocimiento de responsabilidad, se encargaría en todos los casos de indemnizar al Estado acreditante por los daños causados a los bienes o a las personas, con arreglo a escalas previamente establecidas. Esta obligación de efectuar reparaciones también ofrecería la ventaja de incitar al Estado receptor a cuidar más de las medidas preventivas. En esta esfera de las medidas preventivas y de la diligencia del Estado receptor para la protección de los representantes extranjeros hay que permitir que el Estado receptor ejerza libremente su discreción. Es cierto que el Estado receptor debe ejercer la vigilancia necesaria y adoptar las medidas especiales que se requieran para proporcionar una protección adecuada a los representantes extranjeros; pero no hay que creer que, para cumplir esta obligación, tenga que acceder a peticiones de protección que le parezcan infundadas o invertir en ellas unos medios que graven excesivamente el presupuesto nacional. Recíprocamente las medidas de protección no se deben imponer a los representantes extranjeros en contra de su voluntad, ni deben restringir indebidamente su libertad de acción.

#### *Derecho canadiense*

En la actualidad, los delitos contra los representantes extranjeros no son objeto de ninguna disposición especial en el derecho penal canadiense. Los autores del secuestro del comisario comercial británico en Montreal en 1970 no fueron objeto de enjuiciamiento criminal, ya que obtuvieron un salvoconducto para el extranjero al liberar al representante británico. Sin embargo, sigue siendo posible que, si caen en manos de la justicia canadiense, sean procesados por secuestro.

En materia de extradición, un tratado recientemente firmado por el Canadá con los Estados Unidos de América contiene una disposición (artículo 4) que reserva al Estado requerido la posibilidad de negar la extradición cuando la infracción que motive la solicitud de extradición tenga carácter político; pero también se prevé expresamente que esa disposición no se podrá aplicar por los delitos graves contra una persona que goce de protección especial en virtud del derecho internacional<sup>d</sup>. Esa disposición tiene la ventaja de reconocer a los Estados de que se trate la facultad de conceder el asilo político, pero sustrayendo al mismo tiempo de la esfera de los delitos políticos propiamente dichos los delitos políticos indirectos y especialmente graves cuya víctima sea un extranjero inocente, cuyos efectos rebasen ampliamente el marco de la política interna y amenacen al conjunto de las relaciones internacionales.

#### *Conclusión*

El Gobierno canadiense apoya la idea de elaborar una convención internacional que tienda a garantizar mejor la seguridad de las relaciones internacionales mediante la protección de la inviolabilidad de los representantes extranjeros. Desea asegurar a la Comisión de Derecho Internacional su colaboración en este proyecto. Sugiere que, para alcanzar eficazmente el objetivo propuesto, dicha convención debiera tener un alcance limitado y contener sobre todo elementos disuasivos, tales como la severidad de las penas y la denegación del asilo político; esa convención debería contener un mínimo de innovaciones y obligaciones, a fin de que una gran mayoría de Estados puedan adherirse rápidamente a ella.

<sup>d</sup> Los artículos 3 y 4 del tratado y la lista de infracciones se reproducen en *International Legal Materials*, Washington, D.C., vol. XI, No. 1 (enero de 1972), págs. 22 y ss.

En Colombia, no se ha aprobado aún la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, hecha el 18 de abril de 1961, ni las Convenciones sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de febrero de 1946 y el 21 de noviembre de 1947, y en su defecto se ha venido aplicando el Decreto 3135 de 1956<sup>a</sup>.

Ese Decreto consagra, en su artículo 10<sup>b</sup>, las prerrogativas esenciales, que la práctica y la costumbre han otorgado a los diplomáticos, a saber:

- « 1. Inviolabilidad personal,
- » 2. Inviolabilidad de domicilio y de la correspondencia,
- » 3. Inmunidad de jurisdicción penal y
- » 4. Inmunidad de jurisdicción civil, con las siguientes excepciones:

» a) Cuando el funcionario diplomático renuncia a la inmunidad, presentándose como demandante;

» b) Cuando se trate de acciones reales, inclusive acciones posesorias relativas a una cosa mueble o inmueble que se halle dentro del territorio nacional; y

» c) Cuando se trate de actos relativos a una actividad profesional ajena a las funciones del agente diplomático. »

No hay doctrina ni jurisprudencia sobre el particular.

<sup>a</sup> Colombia, *Diario Oficial*, Bogotá, 5 de febrero de 1957, año XCIII, No. 29275, pág. 281.

<sup>b</sup> Además del artículo 10, el Decreto 3135, de 1956, contiene los siguientes artículos que, en opinión de la Secretaría, pueden ser relevantes:

« ...

» *Artículo 2.* — El otorgamiento de las prerrogativas y exenciones de carácter diplomático, se entenderá siempre subordinado a la observancia del régimen de la más estricta reciprocidad internacional.

» *Artículo 3.* — Si la reciprocidad que se invoca para obtener cualquier privilegio no contemplado en este Decreto, no emanare de una convención, el Gobierno podrá concederla o no, según convenga a sus intereses. La reciprocidad legislativa podrá exigirse con preferencia a la de hecho.

» *Artículo 4.* — La aplicación del régimen de reciprocidad internacional compete únicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual, por conducto de la Dirección General del Protocolo, podrá ampliar o restringir determinadas prerrogativas, en aquellos casos en que a juicio del Gobierno se requiera, y absolver cualquier duda que surja sobre la interpretación de las disposiciones aquí consignadas.

» *Artículo 5.* — Los compromisos adquiridos por la República mediante convenios sobre puntos iguales o similares a los tratados en este Decreto, no se afectarán por lo dispuesto aquí, y por lo tanto continuarán en vigor hasta el término previsto en cada uno de ellos. Al tramitarse su prórroga o al gestionarse la celebración de uno nuevo, deberán aplicarse las disposiciones que regulan la materia.

» *Artículo 6.* — Ningún funcionario del servicio exterior colombiano podrá exigir en el país en que resida, el reconocimiento de mayores privilegios o inmunidades de los que se otorgan a los Agentes Diplomáticos o Consulares acreditados en Colombia.

» *Artículo 7.* — Para el reconocimiento de cualquier clase de prerrogativas, exenciones o inmunidades se requiere que el titular reúna las siguientes condiciones:

- » a) Que sea funcionario debidamente acreditado;
- » b) Que sea nacional del Estado que lo nombra y remunerado por su gobierno; y

1. El Gobierno Revolucionario de Cuba, lejos de considerar que la cuestión es urgente e importante, la estima superflua, contraproducente e impracticable, por las siguientes razones:

a) Sería superfluo acometer el estudio de una nueva convención sobre inviolabilidades diplomáticas, pues se trata de una cuestión ampliamente regulada por diversas convenciones internacionales, en todas las cuales se asigna al Estado huésped la responsabilidad de proteger debidamente a los diplomáticos acreditados en el país.

b) Una convención de carácter meramente represivo no podría abordar ni resolver las causas económicas, sociales y políticas determinantes del tipo de violencia que se intenta eliminar.

c) Desde otro aspecto, la convención que pudiera aprobarse sería contraproducente e inútil. Lo primero, porque su sabor represivo estimulará la violencia lejos de suprimirla; lo segundo, porque no podrá ser ratificada por muchos Estados: unos, porque

\* Observaciones recibidas después de concluido el vigésimo cuarto período de sesiones de la Comisión.

» c) Que no se dedique a actividades diferentes del ejercicio exclusivo de sus funciones oficiales, en el carácter en que haya sido acreditado.

» *Artículo 8.* — Establécese la siguiente clasificación para las personas que según el artículo anterior son titulares de prerrogativas, privilegios e inmunidades:

» a) *Personal diplomático acreditado*, comprendiéndose por tal el formado por Diplomáticos: Nuncio y Embajador Extraordinario y Plenipotenciario; Internuncio, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, Encargado de Negocios con Carta de Gabinete, Encargado de Negocios ad-Interim; Ministro Consejero, Auditor, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario, Adjuntos Militares, Navales y Aéreos y Agregados Civiles y Especializados.

» b) *Personal diplomático no acreditado*, entendiéndose por tal el formado por cualquiera de los funcionarios mencionados anteriormente, que se encuentren de tránsito en el territorio nacional o de visita temporal en la República, sin estar acreditados en Colombia.

» c) *Personal Consular*, comprendiéndose por tal el integrado por cualquiera de los siguientes funcionarios: Cónsules Generales, Cónsules de Primera y Segunda Clase, Vice-Cónsules y Agentes Consulares.

» d) *Personal Técnico Internacional*, formado por los funcionarios no colombianos pertenecientes a organizaciones de carácter internacional o de ayuda técnica destinados a Colombia o contratados por el Gobierno Nacional. Para el reconocimiento de prerrogativas el Jefe de la Oficina Técnica o el Representante de un Organismo Internacional, se asimilará al personal enumerado en el aparte a, y el resto, al personal enumerado en el aparte e.

» e) *Personal oficial*, integrado por empleados de oficina, no colombianos, al servicio oficial de una misión diplomática o consular, remunerados por el Estado a que pertenece la misión y que se dediquen al servicio exclusivo de ésta.

» f) *Personal de servicio*, integrado por empleados no colombianos del servicio doméstico, de cualquiera de los miembros de una misión diplomática.

» *Artículo 9.* — Los privilegios e inmunidades se extienden en general a la familia del titular entendiéndose por tal la esposa, las hijas solteras y los hijos menores de 21 años, que residan con el funcionario y que no se dediquen a actividades particulares con fines de lucro.

» ...

» *Artículo 18.* — Por razones de cortesía para con sus ocupantes y a solicitud del Jefe de Misión podrá asignarse un servicio gratuito de vigilancia policial para los inmuebles donde esté la sede de cada Representación diplomática extranjera. »

no desean vulnerar la institución del asilo que consideran propia y adecuada; otros, porque no quieren menoscabar la jurisdicción interna del Estado, ya que es a ésta a la que corresponde resguardar el orden jurídico.

2. Por otra parte, parece obvio que cuando el poder constituido se resquebraja bajo la acción incontenible de la violencia revolucionaria, de nada valdrá una nueva convención, a no ser como un intento repudiable de legitimar, en el orden jurídico internacional, la política de terror, desatada por regímenes tiránicos, impopulares y serviles al imperialismo, contra los movimientos de liberación nacional.

3. Por las expuestas razones, rechazamos categóricamente la importancia y urgencia de la cuestión y nos oponemos a la aprobación de cualquier tipo de convención represiva que pueda ser presentada a la Asamblea General.

### Checoslovaquia

[Original: inglés]  
[25 de abril de 1972]

En vista de los actos delictivos que se cometen con una frecuencia creciente contra las personas que tienen derecho a una protección especial de conformidad con el derecho internacional y con los que se infringe así flagrantemente la inviolabilidad de dichas personas; habida cuenta de que esos actos delictivos impiden que las personas contra las que se cometen desempeñen sus funciones y afectan a las relaciones normales entre los Estados, y teniendo presente el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la República Socialista Checoslovaca considera conveniente que la Comisión de Derecho Internacional trate de la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, según se especifica en el párrafo 2 de la sección III de la resolución 2780 (XXVI) de la Asamblea General, de 3 de diciembre de 1971.

Al mismo tiempo, considera adecuado que la propia Comisión decida, cuando ello le sea posible, la inclusión de este conjunto de problemas en su programa de trabajo.

### Dinamarca

[Original: inglés]  
[18 de abril de 1972]

1. A juicio del Gobierno danés, el derecho internacional codificado en las convenciones vigentes, como las Convenciones de 1961 y 1963 sobre relaciones diplomáticas y sobre relaciones consulares, regula debidamente las obligaciones de los Estados en cuanto a la protección de los diplomáticos y de otras personas.

2. Por ello parece que lo que ahora se necesita no es tanto insistir nuevamente en esa obligación como regular el caso de que el autor de tales delitos sea capturado en un tercer país. A juicio del Gobierno danés, la finalidad perseguida en esta materia es análoga a la de los Convenios concertados en La Haya en 1970 y en Montreal en 1971 para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves y para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, respectivamente.

3. En primer lugar, parece que en ambos tipos de situación se da el mismo «elemento internacional». En los convenios relativos a la aviación se trata de proteger la seguridad de las comunicaciones entre los países y los pueblos. La convención que se estudia tiene por objeto las comunicaciones y las relaciones entre los gobiernos.

4. En segundo lugar, parece haber la misma necesidad de los principales elementos de los convenios de aviación, es decir:

a) El establecimiento de un sistema de cooperación internacional para prevenir o impedir tales delitos o para proteger a las víctimas;

b) El establecimiento de un cuerpo de normas jurídicas que garantice la sanción de los delincuentes, ya mediante su extradición, ya mediante su procesamiento en el Estado en que sean detenidos. En otras palabras, unas normas que amplíen la posibilidad de obtener la extradición y obliguen a los Estados a adoptar disposiciones sobre la jurisdicción internacional en esta materia;

c) El establecimiento de una base para la condena internacional de esos delitos y la creación de medios jurídicos de ejercer presiones morales (o políticas) sobre otros Estados u organizaciones que condonen el delito.

5. Habida cuenta de lo que antecede, los representantes de un grupo de Estados (entre ellos Dinamarca), reunidos en Roma en febrero de 1971, prepararon un proyecto de convenio, denominado generalmente «proyecto de Roma», cuyo texto se acompaña<sup>a</sup>. A juicio del Gobierno de Dinamarca, este proyecto, que sigue muy de cerca los Convenios de La Haya y de Montreal, constituirá una base adecuada para la elaboración del proyecto de convenio definitivo, especialmente porque sus disposiciones sobre la extradición, la sanción y la jurisdicción han de considerarse como el resultado máximo a que puede llegarse por acuerdo de la mayoría de los Estados. Sirvan los ejemplos siguientes para poner de manifiesto este punto:

a) Durante la Conferencia de La Haya quedó ampliamente demostrado que, por diversos motivos, la mayoría de los Estados no podrían aceptar que se estableciese la extradición obligatoria. El sistema de equilibrio entre extradición y sanción adoptado por la Conferencia de La Haya y aceptado en Montreal debe considerarse como el máximo a que puede llegarse en una conferencia internacional.

b) Una de las cuestiones más controvertidas en La Haya fue la de si se debe prescindir del motivo político del delito y considerar el acto como un «delito común». Se llegó a una solución consistente en el empleo de las palabras «sin excepción alguna» que figuran en el artículo 7 del Convenio de La Haya y del Convenio de Montreal.

c) No se aceptó una disposición en virtud de la cual el Estado que subordinase la extradición a la existencia de un tratado debería considerar el Convenio como base jurídica suficiente a tal efecto. El texto aprobado, en el párrafo 2 del artículo 8, dice «podrá discrecionalmente».

6. El Convenio de La Haya fue aprobado por 74 votos contra ninguno y 2 abstenciones. El último día de la Conferencia fue firmado por 50 Estados, y con posterioridad se han adherido a él muchos países. En consecuencia, y por consideraciones análogas a las mencionadas anteriormente, en la Conferencia de Montreal se convino en general en adoptar sin ulterior debate las normas sobre extradición, sanción y jurisdicción enunciadas en el Convenio de La Haya. Por consiguiente, parece que, si al preparar un nuevo convenio se prescindiera de las normas de La Haya, se crearían dificultades innecesarias en relación con cuestiones para las cuales se ha encontrado ya una solución generalmente aceptable.

7. Se ha dicho que el Convenio de La Haya difiere de un convenio sobre la protección de los diplomáticos en que en el caso de apoderamiento de una aeronave es inherente al delito que el delincuente pase del país en que se comete o inicia el delito a otro país, mientras que es característica de los delitos contra los diplomáticos que los autores permanezcan en el territorio del Estado. En opinión del Gobierno danés esta distinción es impropia, porque el Convenio de La Haya abarca también el caso de la ulterior captura del delincuente en un tercer país, es decir, en un Estado que formalmente no ha tenido relación con la realización efectiva del delito. Además, hay que tener presente que el Convenio de Montreal también comprende exactamente el caso en que los delincuentes permanecen en el país (aunque ulteriormente busquen refugio en otro).

<sup>a</sup> Véase, *infra*, «Documento de trabajo».



8. Algunos Estados han insistido especialmente en que el convenio debería formularse de manera que no se pusiesen obstáculos al Estado que trata de obtener la liberación de la víctima mediante negociaciones con los secuestradores o de otro modo, más que de lograr la detención de los secuestradores. El Gobierno danés opina que, sea cual fuere la redacción del convenio, todo Estado podría proceder así si estimase que los acontecimientos le obligaban a ello. No obstante, si se pudiera incluir en el texto una disposición satisfactoria en tal sentido, el Gobierno danés estaría dispuesto a apoyarla.

9. Como se ha indicado anteriormente, el Gobierno danés considera que el proyecto de Roma constituye una base satisfactoria para la redacción de un convenio, pero abriga algunas dudas sobre si conviene ir tan lejos como en el proyecto en cuanto a las categorías de personas con derecho a protección especial.

#### DOCUMENTO DE TRABAJO

#### « Proyecto de Roma »

##### « Los Estados Partes en el presente Convenio,

» Considerando que los atentados contra las personas de cierto rango comprometen seriamente la seguridad de esas personas y pueden perturbar las relaciones pacíficas entre los Estados,

» Considerando que la realización de tales actos es motivo de grave preocupación,

» Conscientes de su obligación, conforme al derecho internacional, de proteger por todos los medios apropiados a los extranjeros de cierto rango que se hallen en su territorio,

» Considerando que urge que los Estados cooperen para prevenir tales atentados y sancionar a sus autores dondequiera que se encuentren,

» Han convenido en lo siguiente :

##### » Artículo 1

» El presente Convenio se aplicará, en el caso de los delitos cometidos contra personas que sean nacionales de un Estado contratante o de los delitos cometidos en el territorio de un Estado contratante, al secuestro, al homicidio y a otros atentados contra la vida o la integridad de las personas a quienes el Estado tiene, conforme al derecho internacional, el deber de conceder una protección especial, y en particular de :

» a) Los miembros de misiones diplomáticas permanentes o especiales y los miembros de oficinas consulares ;

» b) Los agentes civiles del Estado en misión oficial ;

» c) Los funcionarios de organizaciones internacionales en el desempeño de sus funciones oficiales ;

» d) Las personas cuya presencia y actividad en el extranjero esté justificada por la realización de una tarea de carácter civil definida por un acuerdo internacional de cooperación o asistencia técnicas ;

» e) Los miembros de las familias de las personas mencionadas.

##### » Artículo 2

» Todo Estado contratante adoptará todas las medidas apropiadas para prevenir y sancionar los delitos definidos en el artículo 1.

##### » Artículo 3

» 1. Todo Estado contratante adoptará las medidas necesarias para fijar su jurisdicción sobre los delitos definidos en el artículo 1, no sólo cuando sean cometidos en su territorio, sino también cuando

estén dirigidos contra una persona que sea nacional de dicho Estado contratante, sea cual fuere el lugar en que se hayan cometido los delitos.

» 2. Todo Estado contratante adoptará asimismo las medidas necesarias para fijar su jurisdicción sobre los delitos en el caso de que el presunto delincuente se halle en su territorio y dicho Estado le conceda la extradición, conforme al artículo 5, a ninguno de los Estados a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo.

» 3. El presente Convenio no excluye ninguna jurisdicción penal ejercida de acuerdo con las leyes nacionales.

##### » Artículo 4

» El Estado contratante en cuyo territorio sea hallado el presunto delincuente, si no procede a la extradición del mismo, someterá el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, sin excepción alguna y con independencia de que los delitos hayan sido o no cometidos en su territorio. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a las infracciones comunes de carácter grave, de acuerdo con la legislación de tal Estado.

##### » Artículo 5

» 1. Los delitos definidos en el artículo 1 se considerarán incluidos entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición celebrado entre Estados contratantes. Los Estados contratantes se comprometen a incluir los delitos como caso de extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí en adelante.

» 2. Si un Estado contratante que subordine la extradición a la existencia de un tratado recibe de otro Estado contratante con el que no tiene tratado una solicitud de extradición, podrá discrecionalmente considerar el presente Convenio como la base jurídica necesaria para la extradición referente a los delitos. La extradición estará sujeta a las demás condiciones exigidas por el derecho del Estado requerido.

» 3. Los Estados contratantes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado reconocerán los delitos como casos de extradición entre ellos en las condiciones establecidas por el derecho del Estado requerido.

» 4. A los fines de la extradición entre Estados contratantes, se considerará que los delitos se han cometido no solamente en el lugar donde ocurrieron sino también en el territorio de los Estados obligados a fijar su jurisdicción de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 3.

##### » Artículo 6

» 1. Los Estados contratantes se prestarán la mayor ayuda posible por lo que respecta a todo proceso penal relativo a los delitos definidos en el artículo 1. En todos los casos, la ley aplicable será la del Estado requerido.

» 2. Sin embargo, lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo no afectará a las obligaciones derivadas de cualquier otro tratado bilateral o multilateral que regule, en todo o en parte, lo relativo a la ayuda mutua en materia penal.

» ... (cláusulas finales). »

Ecuador

[Original: español]  
[5 de mayo de 1972]

El Gobierno del Ecuador, consciente del interés de las Naciones Unidas de encontrar medidas adecuadas para evitar que se produzcan los secuestros de representantes diplomáticos y que, cuando ellos se efectúen, se aplique la correspondiente sanción a los culpables, considera que hace falta una convención internacional sobre

la materia, que pueda servir como antecedente para la estructuración de un derecho penal internacional, que algún día habrá que establecerlo en favor de los permanentes intereses de la justicia universal.

#### Estados Unidos de América

[Original: inglés]  
[17 de abril de 1972]

El Gobierno de los Estados Unidos de América apoya plenamente la decisión de la Asamblea General (resolución 2780 (XXVI), sección III) de pedir a la Comisión de Derecho Internacional que estudie, lo antes posible, la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional. El Gobierno de los Estados Unidos confía en que la Comisión de Derecho Internacional podrá preparar, durante su 24.º período de sesiones, en 1972, un proyecto con una serie de artículos sobre los delitos perpetrados contra tales personas, en vista de la urgente necesidad de tomar todas las medidas posibles para impedir la comisión de tales delitos.

Con respecto al contenido de ese proyecto de artículos, el Gobierno de los Estados Unidos considera que debe facilitar una base para la detención y procesamiento de los acusados de cometer delitos graves contra los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, en cualquier rincón del mundo en que se encuentren los perpetradores. En consecuencia, sería conveniente incluir en el proyecto de artículos una disposición en el sentido de que todos los Estados partes en cualquier convención futura serán competentes para procesar a los individuos acusados de la perpetración de delitos graves contra las personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional.

Uno de los objetivos esenciales de una convención de este tipo debe ser eliminar en la mayor medida la existencia de posibles « santuarios » para quienes cometen delitos de esta naturaleza. En consecuencia, sería conveniente que en el proyecto de artículos se impusiera al Estado en cuyo territorio se encuentre el individuo acusado de tales delitos la obligación o bien de procesarlo ante sus propios tribunales, o bien de proceder a su extradición a solicitud de un Estado interesado que se proponga procesarlo. En opinión de los Estados Unidos, el permitir al Estado en cuyo territorio se halle el acusado que decida si prefiere incoar él mismo los procedimientos o proceder a su extradición a otro Estado, reporta ciertas ventajas. Esta libertad de elección tendería a reducir o eliminar las dificultades que pueden surgir en algunas circunstancias, como, por ejemplo, cuando el acusado es nacional del Estado en cuyo territorio se halla y el delito ha sido cometido en otra parte.

Se plantean varios problemas difíciles en la formulación de un proyecto de artículos que contribuirá en gran medida a disminuir el número de delitos graves perpetrados contra personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional. Los Estados Unidos confían en que la Comisión, al ocuparse de problemas de esta naturaleza, tendrá en cuenta la vital importancia de mantener los conductos internacionales de comunicación. La cooperación internacional en favor de la paz, el desarrollo económico, la mejora de las condiciones de vida y, en general, para el cumplimiento de todos los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, exige que las personas especialmente seleccionadas por sus Estados o por organizaciones internacionales para promover dichos objetivos puedan desempeñar sus funciones sin verse sujetas a la amenaza de asesinato, rapto u otros delitos de similar gravedad.

En los últimos años, el mundo ha sido testigo de un aumento cada vez mayor de delitos perpetrados contra agentes diplomáticos y otros funcionarios ocupados en el desempeño de actividades internacionales, por el solo motivo de su condición diplomática u oficial. Estas infracciones constituyen delitos comunes graves

que deben ser enjuiciados como tales; además, atentan al núcleo mismo de la actividad internacional. Al seleccionar las medidas necesarias para reducir tales peligros, debe procurarse que los perpetradores no puedan escapar a su justo castigo aduciendo que han cometido los delitos por motivos políticos. En opinión de los Estados Unidos, la elección de agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional como víctimas de delitos graves perpetrados con fines políticos perturba de tal modo el orden internacional que los individuos que cometen dichos delitos deben ser enjuiciados sin tener en cuenta el mérito o el valor de los fines políticos perseguidos.

#### Francia

[Original: francés]  
[2 de mayo de 1972]

1. El Gobierno francés cree ante todo que debe recordar las reservas que a su juicio exige la idea misma de la posible elaboración de nuevas normas convencionales sobre la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional.

En efecto, como lo indicó la delegación francesa en el vigésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, al examinarse en la Sexta Comisión el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 23.º período de sesiones, el derecho internacional parece correctamente plasmado en lo que se refiere a la protección de las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares, así como de los miembros de su personal<sup>a</sup>. Esta protección incumbe ante todo al Estado receptor o de residencia. Así, el artículo 29 de la Convención sobre relaciones diplomáticas dispone que la persona del agente diplomático es inviolable y que el Estado receptor « adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad ». En el artículo 40 de la Convención sobre relaciones consulares figuran disposiciones análogas en lo que se refiere a los funcionarios consulares, y huelga decir que en esta materia las convenciones de Viena no son sino la expresión del derecho internacional general, por lo que las obligaciones y la responsabilidad de los Estados no son diferentes aunque no existan vínculos convencionales.

Por consiguiente, en el plano jurídico las obligaciones de los Estados están perfectamente determinadas y el problema que se plantea es el de su aplicación efectiva. Parece que no conviene reducir el alcance de las normas vigentes tratando de definir normas nuevas.

2. El Gobierno francés ha observado que los proyectos presentados hasta ahora a la Comisión de Derecho Internacional para su examen [documento de trabajo preparado por el Sr. Richard D. Kearney (A/CN.4/L.182)<sup>b</sup>, documento de trabajo presentado por la delegación del Uruguay en la Sexta Comisión<sup>c</sup>] tratan más de la asistencia judicial internacional que del derecho diplomático.

También a este respecto tiene el Gobierno francés grandes dudas sobre la necesidad y la oportunidad de una convención de tal naturaleza. En efecto, el problema es muy diferente del que se plantea a los Estados en caso de apoderamiento de aeronaves. En esta última hipótesis convenía definir una figura delictiva nueva, ya que el apoderamiento de aeronaves no estaba tipificado en la legislación de la mayoría de los Estados. En cambio, es indudable que los secuestros son severamente castigados en todos los países, sean cuales fueren sus víctimas. Por otra parte, la actividad de quienes se apoderan de aeronaves se despliega en el plano internacional en la casi totalidad de los casos, pues los autores de ese

<sup>a</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión*, 1258ª sesión.

<sup>b</sup> Aparecerá en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1972*, vol. II.

<sup>c</sup> A/C.6/L.822.

delito se trasladan a diferentes países, lo que justifica la existencia de normas de competencia particulares y exige una asistencia judicial internacional reforzada y específica. El caso de los secuestradores de diplomáticos es totalmente diferente, dado que en la mayoría de los casos los delincuentes no se refugian, de hecho, en otro Estado sino después de negociaciones sobre la liberación de la persona secuestrada.

3. De todas formas, si se estima necesario preparar una convención sobre el secuestro de diplomáticos, opinión que el Gobierno francés no comparte por el momento, convendría que, para que ese nuevo instrumento fuera eficaz, pudiera obtener el apoyo de la gran mayoría de los Estados. Por consiguiente, sería indispensable ante todo que se definiese exactamente el alcance de la posible convención, que las soluciones adoptadas no estuviesen en oposición con el derecho de los Estados que serían invitados a ser partes en ella, y por último que en tales soluciones se tuviera en cuenta que la finalidad que se persigue consiste esencialmente, en garantizar la seguridad de las personas amenazadas de secuestro o secuestradas. En consecuencia, habría que tratar de no coartar, por una preocupación excesiva por la lógica jurídica, la libertad de acción de los Estados para proteger a las personas interesadas.

4. Por lo que se refiere al primero de los puntos mencionados, la Comisión de Derecho Internacional deberá ante todo estudiar qué categorías de personas tendrían derecho a protección especial a los efectos de la convención prevista. A juicio del Gobierno francés, conviene que tal definición sea sumamente precisa, por tratarse de un texto que tendrá repercusiones en derecho penal. En esta materia no se puede pensar en hacer referencia al derecho internacional, sin más, ni imponer a los Estados la obligación de conceder protección especial a personalidades que no hayan sido expresamente designadas. Tampoco se podría pedir a los Estados que aplicasen la convención cuando se tratase de personas protegidas por tratados en los que aquéllos no fuesen partes. Por último, incluso en el caso de las personas que tuviesen un estatuto particular en virtud de una convención en la que el Estado interesado fuese parte, no es seguro que dicho estatuto implique una inviolabilidad análoga a la de los diplomáticos, por lo que está justificada la adopción de normas similares en lo que les concierne.

Por otra parte, la Comisión deberá definir con especial cuidado los actos que estarían comprendidos en el texto convencional. A juicio del Gobierno francés, convendría tratar de no crear una figura delictiva nueva. En efecto, los homicidios y los secuestros son perfectamente conocidos en las legislaciones nacionales, como ya se ha dicho, y cabe pensar que los Estados dudarían en aceptar un texto que estableciese categorías particulares de tales delitos en función del rango de la víctima. Así pues, no habría que hacer referencia a la noción de « delito internacional », que por lo demás es difícil de delimitar y de aplicar. En otras palabras, la definición no debería tener más finalidad que precisar las infracciones con respecto a las que se habría de prestar la asistencia judicial internacional que se trata de instituir, y no debería llevar a que esas infracciones fuesen reprimidas de forma diferente que cuando la víctima no gozase de un estatuto especial. Por otra parte, convendrá indudablemente que la Comisión, si emprende el examen de los textos que se le han sometido, compruebe que todos los actos que se mencionen como constitutivos del supuesto de hecho de la aplicación de la convención son efectivamente considerados como actos delictivos por las legislaciones de la totalidad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Por lo demás, la Comisión estimará sin duda que es inútil poner en marcha un mecanismo internacional, sea cual fuere, en caso de atentados mínimos a la inviolabilidad de los diplomáticos.

5. Por lo que se refiere al fondo mismo de la convención cuya preparación se estudia, el Gobierno francés desea hacer las observaciones siguientes :

a) Dado que la infracción no tiene intrínsecamente carácter internacional, como ya se ha dicho, y que sus autores no pasan al territorio de otro Estado sino excepcionalmente, y en general

después de consumado el acto, hay muchos menos motivos que en el caso del apoderamiento de aeronaves para introducir excepciones al principio fundamental de la territorialidad de la ley penal. Además, hay que tener en cuenta que los tribunales de los Estados distintos de aquel en el que se haya cometido la infracción dispondrán de muchos menos elementos de información y de apreciación en el caso de un delito contra un diplomático que en la hipótesis del apoderamiento ilícito de aeronaves. Si se piensa pedir a los Estados que se atribuyan la competencia para conocer de tales actos, sobre lo que el Gobierno francés abriga las mayores reservas, es de todo punto evidente que no se deberían crear casos de competencia tan numerosos como en el Convenio de La Haya.

b) El Gobierno francés no podría admitir un texto que no respetase el principio de la oportunidad del enjuiciamiento. El único compromiso que en su caso podría aceptarse es el de someter el caso a las autoridades competentes para el ejercicio de la acción penal.

c) Por lo demás, en sus disposiciones sobre la extradición, la convención debería respetar el principio de que a los efectos de aquélla se puede tener en cuenta el carácter, político o no, de la infracción. Toda convención que descartase la posibilidad de rechazar la extradición en caso de delito político sería contraria a los principios jurídicos fundamentales de gran número de Estados, por lo que no obtendría un número apreciable de ratificaciones.

d) Es perfectamente evidente que si los Estados que no subordinan la extradición a la existencia de un tratado hubieran de conceder la extradición por los actos incluidos en la proyectada convención, con las reservas indicadas en el párrafo precedente, dicha convención debería desempeñar la función de tratado de extradición para los Estados que subordinan ésta a la existencia de tal tratado.

e) El Gobierno francés estima que las disposiciones que, en su caso, se incluyan sobre la asistencia judicial en la esfera que se considera no deberían referirse, al igual que en todas las convenciones relativas a la asistencia judicial internacional, más que a la represión y no a la prevención.

6. Por último, el Gobierno francés estima que la Comisión tendrá plena conciencia de que se trata de una materia muy delicada, que a veces obliga a adoptar soluciones que no se ven claras hasta después de realizado el acto. En consecuencia, deberá procurar no dar al proyecto una rigidez que pueda ser contraproducente

Irán

[Original : francés]  
[15 de marzo de 1972]

1. El examen por la Comisión de Derecho Internacional, así como por la Sexta Comisión de la Asamblea General, de la cuestión de la protección a los diplomáticos ha permitido reafirmar la importancia de la norma fundamental del derecho diplomático, que es la inviolabilidad de los locales diplomáticos y el respeto a la persona del diplomático.

2. Las manifestaciones de violencia contra los diplomáticos pueden paralizar el buen funcionamiento de las relaciones interestatales. Para cumplir sus funciones, el diplomático debe estar protegido contra todo acto hostil, sea de parte de quien fuere.

3. El Gobierno Imperial del Irán apoya la idea de que la Comisión de Derecho Internacional prepare un proyecto de convención internacional destinada a reforzar los medios de protección previstos en los instrumentos internacionales en vigor.

4. Parece apropiado encomendar a la Comisión de Derecho Internacional la tarea de conciliar la necesidad de finalizar el estudio de las cuestiones a las que ya ha dado prioridad y, teniendo en cuenta la importancia que revista la formulación de un proyecto de convención sobre la protección de los diplomáticos, la tarea de presentar ese proyecto a la Asamblea General en el plazo más breve posible.

En su contexto amplio, la cuestión de la protección de las misiones —permanentes o no permanentes— acreditadas ante las organizaciones internacionales no puede separarse del problema de la protección de las misiones diplomáticas en general. Aunque los detalles pueden variar de conformidad con las estipulaciones especiales de los «acuerdos relativos a la Sede» y de otros instrumentos análogos, son comunes los elementos jurídicos básicos aplicables en el caso de todos los representantes diplomáticos o consulares de un Estado extranjero que se encuentran en el territorio del Estado huésped con su conocimiento y consentimiento. El Gobierno de Israel se ve obligado a subrayar esta observación desde el principio porque varias de sus misiones en el extranjero han sido objeto de ataques deliberados políticamente motivados, y porque también varios miembros de su servicio exterior o sus cónyuges han resultado muertos o heridos como consecuencia de esos ataques. Otros han sido víctimas de ataques criminales que no estaban probablemente inspirados en ningún motivo político especial.

En este contexto, el Gobierno de Israel ha advertido que, en 1971, la Comisión de Derecho Internacional, después de una serie de ataques de fatales consecuencias perpetrados contra agentes diplomáticos en varias partes del mundo, reafirmó en términos enérgicos la obligación del Estado huésped de respetar y hacer respetar la persona de los miembros de esas misiones y de adoptar todas las medidas necesarias a tal fin, incluso «la dotación de una guardia especial si las circunstancias lo exigen» (proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales, artículo 28, párrafo 3 del comentario<sup>a</sup>). Es necesario recordar de vez en cuando en términos bien precisos el carácter fundamental de esta norma, que es y debe ser el principio dominante en la materia. Su posible debilitamiento, implícito en la doctrina expuesta en la sección 5 del capítulo VI del documento de trabajo preparado por el Secretario General titulado «Examen de conjunto del derecho internacional»<sup>b</sup>, parece ir demasiado lejos en la búsqueda de la imparcialidad. En consecuencia, muchas de sus propuestas deben ser objeto de un estudio muy atento antes de que puedan ser aceptadas como derecho internacional positivo.

En su evaluación de la posición jurídica, el Gobierno de Israel parte del punto de vista de que es norma indiscutida de derecho internacional que los Estados tienen una obligación primordial y fundamental de garantizar la seguridad de todas las personas o bienes extranjeros que se encuentran en su territorio, mediante medidas tanto preventivas como represivas, y que esa norma se aplica aún con mayor lógica al personal diplomático extranjero, ya que los contactos diplomáticos son lo que hace principalmente posible la coexistencia pacífica de las naciones.

La primera obligación del Estado huésped se refiere evidentemente a la adopción de medidas preventivas, y cabe exigirle responsabilidad cuando ha dejado de adoptar todas las medidas razonables para impedir los delitos y los daños. Esa acción preventiva presupone contactos bilaterales adecuados y el examen con ánimo favorable de las quejas, en especial de las formuladas después de recibir avisos o comunicaciones amenazadoras, o que han sido precedidas de ataques contra nacionales del Estado que envía, sus instituciones o cualquier objeto simbólico de su presencia internacional (exhibiciones, buques, emblemas, etc.). Las autoridades

del Estado huésped tendrán que comunicar a las representaciones extranjeras toda información anticipada que puedan tener a este respecto. En algunos países, la escasez de personal de policía y de seguridad, y los riesgos que ello suponen, se compensan a menudo en gran medida mediante el empleo de técnicas modernas para la prevención del delito y la seguridad de las personas y locales. Aunque puede parecer obvio, parece llegado el momento de recordar a los gobiernos huéspedes que tienen la obligación general de facilitar la instalación de sistemas técnicos de este tipo si una misión diplomática lo estima necesario por razones de seguridad. Esta no es una cuestión que puede dejarse librada a la iniciativa exclusiva de las autoridades del Estado huésped.

Como las circunstancias dependen de las condiciones locales, es difícil generalizar sobre la naturaleza de las medidas preventivas que corresponda adoptar; estas medidas pueden variar desde la estricta vigilancia, por la policía, de las vecindades de las oficinas y residencias diplomáticas, la protección de los agentes diplomáticos y miembros de sus familias en su residencia y también cuando viajan por el Estado huésped, y el control del correo enviado a su domicilio, hasta la autorización al personal diplomático de llevar armas para su defensa personal o hacer uso de guardias armados para la protección de sus locales. Cabe señalar ciertas disposiciones locales sobre la creación de zonas de seguridad alrededor de las oficinas diplomáticas o consulares extranjeras; por supuesto, los ejemplos indicados en este párrafo sólo son a título ilustrativo.

Huelga decir que las medidas policiales de protección no deben impedir que los verdaderos visitantes se acerquen a los locales diplomáticos o penetren en ellos.

No menos importantes son las medidas disuasorias, incluso un sistema jurídico adecuado para disuadir a los que piensan cometer actos de violencia y el mantenimiento de policía y otras fuerzas adecuadas para la protección requerida. Se incurre en culpa cuando no se procede con la debida diligencia para dar la protección necesaria. Entre las medidas disuasorias figura la sanción penal por la injerencia delictiva en las actividades diplomáticas o consulares, ya sea de las misiones permanentes o especiales, incluidos el insulto verbal o el gesto ofensivo. La imposición de un castigo apropiado basado en normas generales, sin prestar consideración a la atenuante de que el acto fue un delito político, es parte de la justicia en estos asuntos, ya que el objeto es no sólo infligir al acusado un castigo proporcional a la suerte que sufrió la víctima individual de su delito, sino también lograr la seguridad del servicio. También aquí debe hacerse justicia y, más aún, debe resultar bien evidente al público que se ha hecho justicia. El fiscal tiene la obligación de velar (cualquiera que sea el procedimiento en materia penal, y desde el comienzo de la acción hasta el agotamiento de los recursos de apelación) porque las personas que hayan cometido delitos contra Estados extranjeros, las representaciones diplomáticas y consulares y el personal adscrito a ellas, sean procesadas sin demora y porque se les imponga y se ejecute debidamente la sentencia recaída.

Si la persona que cometiere un delito de esa naturaleza no fuere nacional del Estado huésped, puede presentarse un caso de extradición, y se precisa urgentemente una norma apropiada que revista el carácter de obligación internacional. Sería útil que la Comisión de Derecho Internacional elaborara reglas mínimas de sanción penal para indicar también así las normas aplicables a la responsabilidad del Estado huésped y a su obligación de garantizar protección diplomática.

Este Gobierno ha advertido que la Comisión de Derecho Internacional se propone tratar el tema de la protección e inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional en su 24.º período de sesiones (1972), y espera con sumo interés el informe de la Comisión sobre la marcha de sus trabajos.

<sup>a</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8410/Rev.1), pág. 29 [Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971, vol. II (primera parte), documento A/8410/Rev.1, capítulo II, sección D].

<sup>b</sup> Aparecerá en el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971, vol. II (segunda parte), documento A/CN.4/245.

## Jamaica

[Original: inglés]  
[23 de marzo de 1972]

Es un principio consagrado de derecho internacional que la persona del agente diplomático es inviolable. Ese principio fue codificado en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, cuyo artículo 29 establece lo siguiente:

« La persona del agente diplomático es inviolable. No puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. El Estado receptor le tratará con el debido respeto y adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad. »

En los últimos años las frecuentes violaciones de ese principio, en especial el secuestro, la agresión, el asesinato y otros ultrajes cometidos contra la persona de agentes diplomáticos u otros representantes de la comunidad internacional, que tienen derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional provocaron la ira de la opinión pública mundial. Hasta la fecha, se han dejado enteramente al arbitrio del Estado huésped donde se halla el representante diplomático los procedimientos para aplicar los principios codificados en el artículo 29 de la Convención de Viena. Los acontecimientos han demostrado que existe una laguna muy grave en los arreglos de protección de los representantes diplomáticos, en la medida en que tales arreglos dimanen de instrumentos internacionales existentes y están incluidos en la legislación nacional. Es bien sabido que, en lo que se refiere a las violaciones cometidas en el pasado contra agentes diplomáticos, los infractores, en la mayoría de los casos, se han librado impunemente mediante el simple procedimiento de salir de la jurisdicción donde se cometieron los actos.

En opinión del Gobierno de Jamaica todo estudio que la Comisión de Derecho Internacional emprenda sobre la materia, especialmente con miras a proporcionar mayor protección a los agentes diplomáticos, debe contemplar la posibilidad de concluir un instrumento internacional de la más amplia aplicación posible entre las naciones del mundo; ese instrumento tendría, entre otras, las siguientes características básicas:

1. Declarar delitos de derecho internacional el secuestro, el asesinato, la agresión u otros actos graves cometidos contra la persona de un agente diplomático;

2. Imponer a los Estados partes en el instrumento la obligación de proceder a la extradición del infractor a la jurisdicción del país donde se cometió el delito, o, si no hay extradición, la parte contratante interesada hará que el infractor sea procesado y castigado debidamente de conformidad con sus propias leyes;

3. Todos los Estados deberían poder hacerse parte en el instrumento.

## Japón

[Original: inglés]  
[25 de abril de 1972]

El Gobierno del Japón comparte la preocupación expresada por muchos Estados en varias organizaciones internacionales por los actos delictivos cometidos recientemente contra agentes diplomáticos y contra otras personas que tienen derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional y con las convenciones internacionales. Tales infracciones afectan seriamente no sólo a las relaciones de amistad entre los Estados interesados sino también a los intereses de la comunidad internacional en general. El Gobierno del Japón estima que se deben tomar medidas internacionales eficaces para que no se repitan tales actos y acoge con satisfacción las disposiciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Podría ser muy conveniente estudiar a fondo la cuestión en la Comisión de Derecho Internacional, por lo que el Gobierno del Japón apoya en principio la

idea de que la Comisión prepare un proyecto de artículos sobre los actos delictivos cometidos contra diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, y está dispuesto a colaborar plenamente en los trabajos de la Comisión.

A continuación se transcriben algunas de las observaciones preliminares del Gobierno del Japón sobre la cuestión, que podrían ser tenidas en cuenta por la Comisión cuando ésta examine el futuro proyecto de convención.

### 1. Personas que habrían de ser protegidas

Al estudiar el contenido de un instrumento internacional sobre la materia se debe examinar detenidamente la definición de las personas que gozarían de protección especial en virtud de tal instrumento. Habría que decidir si entre las personas a las que se dispensaría protección especial deberían figurar personas distintas de los agentes diplomáticos y consulares y, en caso afirmativo, qué otras personas deberían incluirse.

El Gobierno del Japón opina que la lista de personas que gozasen de protección especial debería ser restrictiva. Al prepararla deberían tenerse en cuenta las tendencias recientes, que demuestran que los actos delictivos contra los agentes diplomáticos y consulares han tenido primordialmente una finalidad política o de extorsión. En consecuencia, la futura convención debería tratar únicamente de las personas a las que se considerase especialmente valiosas a efectos de extorsión política o de publicidad, es decir, los jefes de Estado o de gobierno, los miembros de las familias imperiales o reales, los ministros y otros altos funcionarios gubernamentales de rango ministerial y los agentes diplomáticos y consulares.

### 2. Infracciones

a) Deberían declararse infracciones punibles los actos tales como el homicidio o el secuestro de agentes diplomáticos y de otras personas que tengan derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, si se cometen con el propósito de obtener por extorsión bienes o de conseguir que se ponga en libertad a delinquentes o a presuntos delinquentes o que se modifiquen medidas o políticas gubernamentales importantes.

b) También deberían declararse punibles la tentativa de cometer los mencionados actos y la complicidad en ellos.

c) Se considera necesario que los Estados contratantes declaren punible la infracción si ésta es cometida dentro de su territorio o por uno de sus nacionales. Asimismo debería estudiarse seriamente la necesidad de declarar punible la infracción de que sea víctima un nacional.

d) Se estima necesario incluir en el proyecto una disposición al efecto de que la infracción sea castigada con penas graves.

e) Se debería estudiar atentamente si conviene calificar a la infracción de « delito internacional » o de « delito contra el derecho de gentes », dados los diversos significados que se atribuyen a estas expresiones.

### 3. Jurisdicción

Todo Estado contratante debería estar obligado a tomar las medidas necesarias para atribuirse la competencia cuando: a) la infracción se haya cometido en su territorio, b) haya cometido la infracción uno de sus nacionales y c) habida cuenta de la observación que se hace en el apartado 2 del párrafo 2 *supra* sea objeto de la infracción uno de sus nacionales. También debería poder atribuirse la competencia cuando el presunto culpable se encuentre en su territorio y el Estado interesado no conceda su extradición a ningún Estado que ejerza su competencia en virtud de los apartados a, b y c del presente párrafo.

#### 4. Delito político

El Gobierno del Japón no estima necesario incluir en el proyecto de artículos una disposición en el sentido de que la infracción no se considerará delito político.

En cambio, se juzga esencial que en la futura convención al respecto figure una disposición en virtud de la cual el Estado contratante en cuyo territorio se encuentre un presunto culpable haya de conceder su extradición o, si no la concede y *se atribuye la competencia*, haya de someter el caso a sus autoridades competentes a los fines del enjuiciamiento.

#### Kuwait

[Original: inglés]  
[5 de abril de 1972]

Los diplomáticos disfrutan de la condición especial de ser representantes de gobiernos extranjeros soberanos en el país receptor, y esta condición especial les ha sido conferida por la costumbre y por el derecho internacional. Al aceptar el nombramiento de un diplomático en su territorio, el país receptor asume la obligación de prestarle la protección necesaria a fin de que pueda ejercer sus funciones como representante de un Estado soberano.

El deber de proteger a los diplomáticos acreditados está consagrado en la Convención sobre relaciones diplomáticas, y el párrafo 2 del artículo 22 de dicha Convención impone al Estado receptor la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión, mientras que el artículo 29 de la misma Convención dispone que el Estado receptor adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra la libertad o la dignidad del agente diplomático.

Aunque pueda parecer que las disposiciones de esos artículos abarcan todo lo relativo a la necesaria protección de los locales de la misión y la persona de los agentes diplomáticos, contienen, sin embargo, expresiones ambiguas que se prestan a distintas interpretaciones. La principal ambigüedad consiste en este caso en el uso de la expresión «medidas adecuadas». ¿Qué se entiende por «medidas adecuadas»? ¿Quién decide qué es «adecuado», el Estado receptor o el Estado acreditante? Una protección puede parecer adecuada al Estado receptor, pero inadecuada al Estado acreditante, y en ese caso: ¿está obligado el Estado receptor a ajustarse a lo que el Estado acreditante pueda considerar medidas adecuadas para la protección de la misión o de su agente diplomático en el Estado receptor?

Debido al reciente aumento de los actos de violencia injustificados cometidos por grupos políticos en diversas capitales contra ciertas misiones diplomáticas determinadas, y al secuestro de sus funcionarios con el fin de usarlos como rehenes en apoyo de reclamaciones políticas, lo cual ha llevado a menudo a la humillación, cuando no a la muerte de esos diplomáticos, la Comisión de Derecho Internacional debería dar urgente consideración a esta cuestión a fin de que se pueda llegar a una primera etapa en su solución por conducto de la Comisión; la segunda etapa podría lograrse con la buena voluntad y la cooperación de los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

El Gobierno del Estado de Kuwait considera que la Comisión de Derecho Internacional debería hacer una clara interpretación de los artículos mencionados, a saber, el artículo 22, párrafo 2, y el artículo 29 de la Convención sobre relaciones diplomáticas, a fin de que los Estados receptores proporcionen constantemente la protección adecuada.

Además, la Comisión de Derecho Internacional haría bien en pedir a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que incorporaran en su derecho positivo leyes adecuadas que fijaran sanciones más severas para los que cometan cualquier acto de violencia o de humillación contra el personal diplomático, destruyan los

locales de las misiones o atenten contra su regular funcionamiento. Además, habría que ofrecer recompensas a toda persona que dé información que conduzca a la detención y a la condena de los delincuentes. Estas recompensas estimularían a los ciudadanos del Estado receptor a cooperar con las autoridades en el arresto de dichos delincuentes.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Kuwait desearía aprovechar esta oportunidad para reiterar su promesa de seguir protegiendo, en toda la medida de sus fuerzas, los locales y el personal diplomático que se encuentren en su territorio, siempre que cuente con los recursos humanos y económicos necesarios y a condición de que las misiones y los diplomáticos de Kuwait reciban en el extranjero la misma protección sobre bases de reciprocidad. Además, el Estado de Kuwait se complace en señalar que, en sus diez años de independencia, no se ha producido en su territorio un solo incidente contra ninguna misión diplomática o contra ningún funcionario diplomático acreditado en él. El sentimiento de seguridad de que gozan los diplomáticos en Kuwait deriva de la convicción del Gobierno de que no hay que rehusar a los diplomáticos el derecho a la propia seguridad que legítimamente les corresponde, ni la libertad necesaria para cumplir sus funciones a fin de que la paz y la seguridad prevalezcan en las relaciones diplomáticas internacionales.

#### Madagascar

[Original: francés]  
[2 de mayo de 1972]

1. Las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y sobre relaciones consulares —a las que se ha adherido Madagascar— obligan al Estado receptor a tomar todas las medidas «razonables» o «adecuadas» para impedir cualquier atentado contra la persona, la libertad y la dignidad del diplomático, así como contra su residencia particular, sus bienes y su correspondencia.

Respecto de la hipótesis que nos interesa, es decir los delitos perpetrados contra un diplomático, el derecho penal malgache contiene dos clases de disposiciones:

a) Las disposiciones particulares del artículo 38 de la ley No. 59-29, de 27 de febrero de 1959, modificada, castigan los ultrajes cometidos públicamente contra embajadores, ministros plenipotenciarios, enviados, encargados de negocios y otros agentes diplomáticos acreditados con las mismas penas que los ultrajes o injurias contra el Presidente de la República y contra el Gobierno. Se trata, pues, de una protección reforzada otorgada a los agentes diplomáticos.

b) Las disposiciones generales del código penal y de las leyes penales especiales reprimen todas las infracciones cometidas en el territorio malgache, sin que la calidad de agente diplomático constituya una circunstancia agravante.

La aplicación de estas reglas, que en derecho interno son suficientes, no ha dado lugar hasta ahora a ninguna dificultad.

2. Recientemente ha aparecido una nueva forma de criminalidad en ciertos Estados: el secuestro de diplomáticos como rehenes para responder del pago de un rescate, de la liberación de presos políticos o de la ejecución de una orden dada al Gobierno del Estado receptor.

Los gobiernos víctimas de estas agresiones se han encontrado ante situaciones sumamente embarazosas. Se han visto en la alternativa de ceder al chantaje, esto es de violar sus propias leyes, así como el principio constitucional de la separación de poderes, o rechazar toda transacción y entrar en conflicto con el Estado acreditante del diplomático, particularmente cuando la amenaza se ha cumplido.

Las decisiones tomadas han variado según los Estados, pero se fundan ya sea en consideraciones de pura oportunidad, o ya en



una posición de principio que hace prevalecer la política interior sobre la exterior, o viceversa.

Es evidente que la naturaleza del problema es de orden político; las resoluciones dependen de un conjunto de factores (régimen constitucional, fuerza o debilidad del gobierno del Estado receptor, intensidad de las presiones económicas y políticas que se ejercen sobre él, etc.), y en estas circunstancias cabe preguntar cuál podría ser la utilidad práctica de una convención internacional a este respecto.

3. En efecto, dos posibilidades se presentan a los Estados:

a) Disponer que en todo caso la protección concedida al diplomático es absoluta y debe prevalecer sobre cualquier otra consideración. Esta tesis es imposible de sostener: su aplicación conduciría a un recrudecimiento de los atentados contra los diplomáticos, ya que quedaría asegurado el éxito del objetivo propuesto.

b) O, por el contrario, declarar solemnemente que ningún gobierno cederá al chantaje. Esto encierra claramente una posibilidad de disuasión apropiada para desalentar a los autores de atentados e, indirectamente, para favorecer la protección de los agentes diplomáticos.

Sin embargo, en la situación actual de la sociedad internacional cabe prever que cierto número de Estados preferirán defender el principio de la libertad de acción, aunque sólo sea para poder obrar mejor sobre la del vecino.

4. ¿Cuál sería en este caso el contenido de una nueva convención internacional?

Ciertamente podría recomendar la adopción de medidas de protección preventiva en beneficio de los agentes diplomáticos. Esta cuestión es de la competencia de las autoridades encargadas de la seguridad y de la policía administrativa.

Siguiendo el ejemplo del Convenio de La Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, podría también establecer una competencia internacional, comprometiéndose cada Estado a reprimir los actos delictivos graves contra los agentes diplomáticos, cualquiera que sea el lugar en que se cometan, o a conceder la extradición, si hubiere lugar.

Por último, podría definir la categoría de personas en beneficio de las cuales se tomarían estas disposiciones excepcionales.

Todas estas cuestiones son relativamente accesorias respecto a las que se exponen en los párrafos 2 y 3.

Sin embargo, no parecería superfluo someterlas al examen de la Comisión de Derecho Internacional, la cual, en todo caso, debería pronunciarse, en el marco de su estudio sobre la « Responsabilidad de los Estados », acerca de la cuestión de la responsabilidad internacional de los Estados que dan prioridad al respeto de sus normas constitucionales y legislativas sobre el principio de la concesión de una protección absoluta a los agentes diplomáticos. Este parece ser efectivamente el aspecto esencial del problema.

Níger

[Original: francés]  
[22 de febrero de 1972]

El Gobierno del Níger ha seguido con gran inquietud los acontecimientos de los últimos años que pusieron en peligro la vida de los diplomáticos y cónsules de muchos países y que a veces tuvieron consecuencias trágicas. Reprueba absolutamente esa conducta que es contraria a una tradición universalmente respetada, incluso en tiempos de guerra. En consecuencia, aprueba toda iniciativa que adopte la comunidad internacional para garantizar la seguridad de los diplomáticos en misión y se declara dispuesto a firmar oportunamente toda convención a ese efecto. Sin embargo, no tiene ninguna sugerencia ni propuesta especial que presentar al respecto a la Comisión de Derecho Internacional.

Noruega

[Original: inglés]  
[14 de abril de 1972]

El Gobierno de Noruega ha observado con grave preocupación que en los últimos años ha empeorado en algunos países la situación en lo que se refiere a delitos como el ataque y el secuestro de diplomáticos y de funcionarios consulares. Esos delitos contra personas que tienen derecho a una protección especial con arreglo al derecho internacional, y que en varias ocasiones han tenido como resultado trágicas pérdidas de vida, constituyen una grave amenaza a las actividades diplomáticas normales y una restricción considerable a la libertad de movimiento de dichas personas.

El Gobierno de Noruega ha visto, pues, con satisfacción que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2780 (XXVI), de 3 de diciembre de 1971, ha pedido a la Comisión de Derecho Internacional que estudie este importante problema con miras a presentar propuestas sobre una nueva convención internacional relativa a los actos delictivos cometidos contra los diplomáticos y los funcionarios consulares.

Sin embargo, como considera que en la mayoría de los casos esos delitos están estrechamente relacionados con las condiciones políticas, económicas y sociales internas de los países interesados, el Gobierno de Noruega no está muy seguro de que esas actividades criminales puedan ser eficazmente contrarrestadas mediante un nuevo instrumento internacional. Cabe recordar a este respecto que ya existen normas internacionales para la protección de los diplomáticos y los funcionarios consulares. Entre las más importantes figuran el artículo 29 de la Convención sobre relaciones diplomáticas, y el artículo 40 de la Convención sobre relaciones consulares. Además, en la mayoría de los países esos delitos contra las personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional se consideran infracciones graves de la ley. Parecería que podría lograrse mucho mediante la aplicación más enérgica y estricta de la ley en cada país cuando se cometa uno de esos delitos.

Si después de estudiar más a fondo esta cuestión la Comisión de Derecho Internacional llegara a la conclusión de que se necesita una nueva convención, el Gobierno de Noruega sugeriría que esta convención fuera formulada en una forma que permitiera obtener el mayor apoyo y la mayor aprobación internacionales posibles. A este fin la convención deberá evitar normas que sean demasiado amplias y detalladas en cuanto respecta a las obligaciones que se impongan a los países receptores, así como a terceros países que pudieran verosímelmente llegar a tener una participación activa en el asunto. Debe darse a cada país la mayor libertad posible para resolver el problema en la forma que estime adecuada, y la oportunidad de completar las negociaciones y maniobras a menudo delicadas que requieren esos delitos.

Por otra parte, tampoco deben ser demasiado restrictivas las categorías de personas con derecho a protección. Así lo exige el desarrollo de la cooperación internacional desde la segunda guerra mundial, especialmente en las esferas técnica y económica. Una definición amplia de las categorías de personas con derecho a protección contribuiría también a que la convención obtuviera mayor apoyo internacional.

Además, el Gobierno de Noruega considera que los ataques graves contra los diplomáticos no deberían ser probablemente considerados como delitos políticos, lo que podría tener consecuencias en cuanto se refiere a la cuestión del asilo político y la extradición.

Países Bajos

[Original: inglés]  
[20 de abril de 1972]

1. El Gobierno de los Países Bajos ha estudiado cuidadosamente los problemas que plantea la preparación de un proyecto de convención sobre la protección y la inviolabilidad de los agentes diplo-

máticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional. Se recordará que, en una carta de fecha 5 de mayo de 1970, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad<sup>a</sup>, el Gobierno de los Países Bajos expresó su preocupación por el creciente número de ataques a diplomáticos y expuso la opinión de que los atentados contra la persona, la libertad o la dignidad de los diplomáticos pueden conducir a situaciones que originen controversias y así pongan en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En esa ocasión, el Gobierno de los Países Bajos señaló que, desde tiempo inmemorial, los pueblos de todas las naciones han reconocido la categoría especial de los agentes diplomáticos, cuya inmunidad e inviolabilidad están claramente establecidos en las normas del derecho internacional.

2. Este último aspecto tiene una gran importancia. Durante las deliberaciones celebradas sobre este tema en la Sexta Comisión de la Asamblea General en su vigésimo sexto período de sesiones<sup>b</sup>, muchas delegaciones señalaron a la atención de esa Comisión la codificación actual del deber del Estado huésped de proteger la inviolabilidad de los diplomáticos extranjeros en misión oficial en su territorio (véase artículo 29 de la Convención sobre relaciones diplomáticas, artículo 40 de la Convención sobre relaciones consulares, y artículo 29 de la Convención sobre las misiones especiales; véase asimismo los artículos 28, 59 y M de los proyectos de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales<sup>c</sup>). La existencia misma de esta codificación pone de relieve la obligación de los Estados huéspedes, de conformidad con el derecho internacional, de adoptar « todas las medidas adecuadas » para proteger a los diplomáticos extranjeros que estén en misión oficial en su territorio contra atentados que afecten a su persona, su libertad o su dignidad. Esta obligación entraña la responsabilidad para los Estados huéspedes de adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y sancionar tales actos.

3. Cabe preguntarse si es necesario —e incluso posible— establecer nuevas normas y redactar una convención especial en virtud de la cual los Estados (no sólo los Estados huéspedes de los diplomáticos amenazados) convengan en *enjuiciar* a las personas que estén en su territorio y que hayan cometido tales actos de violencia contra diplomáticos extranjeros o *proceder a su extradición*. El Gobierno de los Países Bajos ha estudiado cuidadosamente esta cuestión. El problema tiene dos aspectos: no se trata únicamente de determinar la forma de *prevenir* las amenazas a la libertad y seguridad de los diplomáticos, sino también la forma de trasladar a un diplomático a un lugar seguro en el plazo más breve posible cuando se haya producido un atentado *real* contra su libertad y seguridad. Dos responsabilidades contrapuestas recaerán a este respecto sobre el Estado huésped de un diplomático « secuestrado » cuando dicho Estado sea parte en una nueva convención que establezca la obligación en principio de enjuiciar a los secuestradores de un diplomático o de proceder a su extradición. La obligación que imponga a ese Estado la nueva convención proyectada puede estar en pugna con la obligación *primaria* que le incumbe como Estado huésped, según el derecho internacional general, de adoptar

<sup>a</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8010/Rev.1)*, pág. 2 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970*, vol. II, pág. 295, documento A/8010/Rev.1, capítulo I, sección F).

<sup>b</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión, sesiones 1256.<sup>a</sup> a 1264.<sup>a</sup>*

<sup>c</sup> Artículos 28 y 59 del proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales: *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8410/Rev.1)*, págs. 29 y 46 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. II (primera parte), documento A/8410/Rev.1, capítulo II, sección D]; artículo M del proyecto de artículos sobre las delegaciones de observación en órganos y en conferencias: *ibid.*, pág. 65 (*ibid.*, documento A/8410/Rev.1, capítulo II, sección D, anexo).

« todas las medidas adecuadas » para proteger a los diplomáticos que estén en misión oficial en su territorio. Puede convenir que el Estado negocie con los secuestradores y acepte sus condiciones (por ejemplo, pago de rescate, salvoconducto para salir del territorio) a fin de obtener la liberación del diplomático. Esto se debe dejar al buen criterio del Estado, y el Gobierno de los Países Bajos considera indispensable que en toda nueva convención del tipo que se proyecta se deje claramente a los Estados Partes la opción de negociar con los secuestradores y de aceptar sus exigencias si dichos Estados opinan que ese proceder es aconsejable. A este respecto, parece inducir en error el texto del artículo 7 del proyecto de convención presentado por el Uruguay:

« La actitud que se adopte frente a la extorsión derivada de un secuestro o privación de libertad de una de las personas mencionadas en el artículo 1 de la presente convención, es privativa del Estado correspondiente y, en ningún caso, provocará el surgimiento de responsabilidad internacional »<sup>d</sup>.

En efecto, no deben, bajo ningún concepto, disminuirse las responsabilidades de los Estados huéspedes según el vigente derecho internacional general; por ello cualquier nueva convención que se concierte debe ofrecerles la posibilidad de eludir la obligación de « enjuiciamiento o extradición ».

4. Si se redactase una convención por la que los Estados estuviesen obligados en principio a enjuiciar a las personas que estuviesen en su territorio y que hubiesen cometido delitos contra diplomáticos extranjeros, o a proceder a su extradición, el Gobierno de los Países Bajos estima que dicha convención debería satisfacer las condiciones siguientes:

a) La convención debería tener un carácter universal y estar abierta a todos los Estados para lograr la participación más amplia posible.

b) La convención no debería abarcar todos los actos posibles de « terrorismo », sino limitarse a los actos de violencia (por ejemplo, secuestro, homicidio, agresión que ocasione un daño físico grave) contra personas protegidas de conformidad con el derecho internacional. Se debería definir claramente el grupo de personas protegidas (diplomáticos extranjeros, sus familias y personal), así como los fundamentos de la jurisdicción de los Estados Partes respecto de los delinquentes.

c) Según se ha expuesto anteriormente, una convención de este tipo no debería disminuir en modo alguno la actual obligación de los Estados huéspedes, de conformidad con el derecho internacional, de proteger a los diplomáticos extranjeros que estén en misión oficial en sus territorios. Los Estados contratantes deberían conservar la opción de negociar con los secuestradores de un diplomático y de acceder a sus exigencias para lograr la seguridad del diplomático y obtener su liberación.

d) Las normas para poner en práctica el sistema de enjuiciamiento o extradición en la convención proyectada no deberían ser muy distintas de las establecidas en dos convenios que se han concertado recientemente en esta esfera, a saber, el Convenio de La Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves y el Convenio de Montreal para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, los cuales, tras prolongadas deliberaciones, han sido aceptados por un gran número de Estados. En estos convenios se considera que dichos « delitos » son « delitos comunes de carácter grave » a efectos de *enjuiciamiento* (artículo 7), pero, para los fines de la *extradición*, prevalecerán las condiciones estipuladas en los tratados de extradición y en el derecho interno de los Estados contratantes (artículo 8). Por consiguiente, un Estado como los Países Bajos, cuya Ley de Extradición no permite la extradición cuando existan « razones fundadas para temer que el Gobierno que solicita la extradición se propone enjuiciar al acusado por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión

<sup>d</sup> A/C.6/L.822.

política »<sup>e</sup>, optaría por no proceder a la extradición del delincuente en tal caso, y el Gobierno de los Países Bajos estima que ésta es una condición indispensable de cualquier convención de este tipo.

e) Se debería agregar una cláusula en virtud de la cual los Estados Partes conviniesen en someter a arbitraje o a la Corte Internacional de Justicia toda controversia originada por la interpretación y aplicación de la convención.

5. En resumen, el Gobierno de los Países Bajos cree que la convención proyectada debe ofrecer necesariamente la posibilidad de hacer excepciones. Aunque cabe preguntarse si tal convención constituiría un remedio verdaderamente eficaz frente a los atentados contra los diplomáticos, el Gobierno de los Países Bajos no se opondría en principio a la elaboración de una convención, siempre y cuando se cumplan las condiciones anteriormente expuestas.

<sup>e</sup> Países Bajos, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, La Haya, 1967, No. 139.

### Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

[Original: inglés]  
[30 de marzo de 1972]

1. Desde hace muchos siglos se ha considerado en derecho internacional que las personas de los Embajadores son inviolables y se ha impuesto a los Estados ante los que están acreditados la obligación especial de brindarles protección. Por ejemplo, en el artículo 29 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas se dispone que el Estado receptor tratará al agente diplomático con el debido respeto y adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad.

2. Durante los últimos años, los secuestros de diplomáticos y otros delitos graves cometidos contra ellos se han convertido en un problema grave. El Gobierno del Reino Unido apoya plenamente las medidas adecuadas que puedan reducir este peligro.

3. Por lo tanto, el Gobierno del Reino Unido ha seguido detenidamente el curso de los debates internacionales sobre esta cuestión. La OEA ha preparado una Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo (Washington, febrero de 1971) y la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la sección III de su resolución 2780 (XXVI), ha pedido a la Comisión de Derecho Internacional que estudie esta cuestión. La Comisión de Derecho Internacional ha recibido otros proyectos de convención sobre el particular, uno de ellos presentado por la delegación del Uruguay en el vigésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General<sup>a</sup> y el otro en un documento de trabajo preparado por el Sr. Richard D. Kearney (A/CN.4/L.182)<sup>b</sup>. Todos éstos son acontecimientos importantes.

4. Hasta el momento, el Reino Unido no se ha formado una opinión definitiva sobre la cuestión de si la aprobación de una convención permitirá, de hecho y en la práctica, disuadir a quienes cometen estos delitos. Esta es una cuestión acerca de la cual adoptará una posición durante las deliberaciones que se lleven a cabo sobre esta cuestión y teniendo en cuenta las opiniones de otros gobiernos.

5. Sin embargo, en relación con cualquier proyecto de convención de este tipo, surgen varios factores importantes, y en la actitud del Gobierno del Reino Unido al respecto influirá la medida en que dichos factores se tengan debidamente en cuenta.

6. En primer lugar, en la convención se ha de respetar el principio de la independencia de las autoridades competentes en lo que se refiere a la detención y al enjuiciamiento del presunto culpable. Estas cuestiones se debatieron detenidamente y, para dar efectividad a estos principios, se podrá encontrar una formulación satisfactoria

<sup>a</sup> A/C.6/L.822.

<sup>b</sup> Aparecerá en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1972, vol. II.

en los artículos 6 y 7 del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, abierto a la firma en La Haya el 16 de diciembre de 1970, y en el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, abierto a la firma en Montreal el 23 de septiembre de 1971. En estos puntos, dichos convenios representan antecedentes satisfactorios y se recomienda que, en cualquier convención futura sobre este tema, se siga de cerca la redacción utilizada en ellos, para que pueda recibir una aceptación pronta y amplia.

7. En segundo lugar, la experiencia ha mostrado que es muy conveniente que, mediante consultas, los gobiernos interesados puedan contar con una libertad de acción razonable para hacer frente a casos concretos; por lo tanto, la convención se ha de redactar en términos suficientemente flexibles como para hacer posible esa libertad de acción.

8. En tercer lugar, deben reconocerse y aplicarse los principios generalmente aceptados referentes a la extradición y, en especial, al tratamiento de los delitos políticos en relación con la extradición. La extradición se debe efectuar de conformidad con las necesidades del Estado que la solicita y con sujeción a todas las limitaciones de práctica en los tratados de extradición. El Reino Unido no tendrá ninguna objeción a que se incluya una disposición en la que se prevea la posibilidad de que los Estados cuyos arreglos de extradición dependen normalmente de tratados puedan optar por considerar a la convención futura como una base para proceder a la extradición a otros Estados contratantes con los que no hayan celebrado un tratado en la materia. Tal disposición se incluye en el Convenio de La Haya (1970). Sin embargo, el Gobierno del Reino Unido se reserva plenamente su posición sobre las medidas que tomaría en relación con esa posibilidad.

9. En cuarto lugar, es necesario definir en forma suficiente y satisfactoria los delitos comprendidos y las personas protegidas por la convención. Los delitos deben revestir una gravedad suficiente como para que corresponda darles el tratamiento excepcional que supondría la convención y, por ello, no han de incluir sólo el homicidio y el secuestro, sino también las agresiones que causen lesiones corporales graves. Además, parece razonable que la convención se aplique cuando esos delitos se cometan contra la persona protegida con el conocimiento de que esa persona tiene derecho a tal protección. La convención se justifica dada la condición internacionalmente reconocida de los diplomáticos y otras personas protegidas, y podría ser objeto de críticas si hubiese de aplicarse a delitos que no tuvieran relación alguna con esa condición.

10. También es necesario definir en forma satisfactoria y suficiente la clase de personas a las que la convención brindaría protección. Obviamente, debería hacerse extensiva a personas que no fuesen diplomáticos en el sentido tradicional de la palabra. Sin embargo, al preparar la definición habrá de tenerse en cuenta que resultará difícil a los Estados brindar la protección prevista en la convención a personas cuya condición internacional emane de su relación con organizaciones de las que esos Estados no sean miembros o con convenciones en las que no sean partes. Si estos problemas no se resuelven satisfactoriamente cuando se redacte la convención, podría disminuir significativamente el número de los Estados que podrían llegar a ser partes en ella y, de esta manera, se menoscabaría su eficacia como documento internacional.

11. Por lo tanto, y en caso de que haya apoyo internacional general para la adopción de una convención, un elemento central de la misma deberá consistir en una disposición que exija que el Estado en el que se encuentre a una persona de la que pueda sospecharse razonablemente que ha cometido un delito previsto en la convención debe, o bien permitir su extradición al país en donde se cometió el delito, o bien someter el caso a sus autoridades de acusación para que se someta a juicio al sospechoso.

12. Además, en la convención sería conveniente prever la celebración de consultas adecuadas entre los países interesados para resolver las cuestiones que emanen de ella.

13. El Gobierno del Reino Unido agradece la oportunidad que se le ofrece de bosquejar sus opiniones sobre ciertos aspectos importantes de la cuestión. También cabe esperar que la Comisión de Derecho Internacional organice su examen de esta cuestión de modo que los gobiernos puedan hacer nuevas observaciones sobre las propuestas de la Comisión antes de que ésta las examine en forma definitiva.

#### República Socialista Soviética de Ucrania

[Original: ruso]  
[21 de abril de 1972]

La cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, cuyo estudio encomendó la Asamblea General, en su resolución 2780 (XXVI), a la Comisión de Derecho Internacional, tiene gran actualidad e importancia.

Ultimamente se han hecho más frecuentes los actos delictivos contra los agentes diplomáticos, actos que son incompatibles con los principios fundamentales del derecho internacional, crean dificultades en las relaciones entre los Estados y aumentan la tensión internacional. A fin de fomentar la cooperación y las relaciones amistosas, los Estados deben utilizar todos los medios para prevenir cualquier atentado contra la vida, la salud y la dignidad de los agentes diplomáticos.

Al mismo tiempo, la RSS de Ucrania considera necesario subrayar que, al elaborar el proyecto de artículos sobre la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, la Comisión debe tener en cuenta las normas universalmente reconocidas del derecho internacional en esta esfera, recogidas en particular en los artículos 29 y 37 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, y no reducir en modo alguno su importancia. Además, en la preparación de ese proyecto de artículos debe tenerse debidamente en cuenta el programa de trabajo de la Comisión y el orden de prioridad en el examen de las distintas cuestiones.

Con objeto de que el proyecto de artículos mencionados sea una base constructiva para el instrumento jurídico internacional pertinente, convendría precisar en él que los Estados están obligados, de conformidad con su legislación nacional, a reprimir eficazmente los actos delictivos cometidos contra agentes diplomáticos.

Esos actos deben considerarse como delito internacional atentatorio contra las relaciones pacíficas y amistosas entre los Estados.

En la prevención y represión de esos delitos debe desempeñar un papel importante la cooperación entre los Estados para entregar y castigar a quienes los hayan cometido, de conformidad con los acuerdos internacionales relativos a la extradición o con la legislación nacional. A fin de que esa cooperación sea más eficaz, los Estados deben prestarse asistencia jurídica e informarse mutuamente para prevenir y reprimir dichos delitos, y castigar a sus autores.

#### Rwanda

[Original: francés]  
[4 de mayo de 1972]

Según la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, y especialmente sus artículos 29 a 40, el Estado receptor debe adoptar las medidas adecuadas para asegurar la protección de los diplomáticos de manera que éstos puedan desempeñar eficazmente sus funciones. En realidad, no le sería fácil al agente diplomático ejercer sus funciones si estuviese sujeto en todo momento a medidas que fuesen contrarias a los privilegios e inmunidades diplomáticos de que debe gozar en el territorio del Estado de residencia.

A tal efecto, el Gobierno de Rwanda quisiera señalar a la atención de los Estados Miembros de las Naciones Unidas la alarmante cuestión del «secuestro de diplomáticos». Esta lamentable situación, que reviste carácter grave en determinados países, puede extenderse a todo el mundo si los Estados partes en la Convención sobre relaciones diplomáticas en que se producen tales secuestros no aplican castigos ejemplares a sus autores.

Además del secuestro de diplomáticos u otros actos que van contra los privilegios e inmunidades diplomáticos, el Gobierno de Rwanda quisiera mencionar otra cuestión importante, que puede plantearse en caso de ruptura de las relaciones diplomáticas. Los gobiernos de los Estados receptores deberían recordar que aunque se rompan las relaciones diplomáticas, no por ello dejan de aplicarse a los agentes diplomáticos los principios del respeto a la persona humana y del derecho a la vida. Por tanto, deberían asegurar la protección de los interesados hasta el lugar del Estado de residencia desde donde partan para el Estado acreditante. También deberían adoptarse medidas adecuadas para proteger los locales de la antigua misión. Además, el saqueo de las cancillerías que se produce en algunos países después de la ruptura de las relaciones diplomáticas no deja de inquietar a los Estados acreditantes, porque, aun considerando todos los hechos, no puede haber justificación para tales actos.

En conclusión, el Gobierno de la República Rwandesa piensa que el respeto y la aplicación de los principios enunciados en la Convención sobre relaciones diplomáticas resolverían el problema de la protección de los diplomáticos, ya que esa Convención establece los derechos y obligaciones de los agentes diplomáticos, del Estado que los envía y del Estado receptor, respectivamente.

#### Suecia

[Original: inglés]  
[10 de abril de 1972]

El Gobierno de Suecia, a quien inquieta la proporción creciente de actos de violencia cometidos contra diplomáticos y otros representantes oficiales, reconoce la importancia de examinar medios que permitan prevenir esos actos. Por lo tanto, celebra la iniciativa adoptada por las Naciones Unidas de estudiar este asunto. Es generalmente admitido que, con arreglo al derecho internacional, los Estados están obligados a dar especial protección a los diplomáticos y a algunos otros representantes oficiales. Este principio de derecho internacional general está reflejado, por ejemplo, en el artículo 29 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, que impone a los Estados el deber de adoptar todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra la persona, la libertad o la dignidad de un diplomático. Si esta obligación no es respetada, el Estado puede ser considerado responsable con arreglo al derecho internacional. La obligación de proteger está, pues, claramente establecida en el artículo 29 de la Convención de Viena. El problema consiste en que, particularmente en los últimos años, las medidas adoptadas no han sido siempre suficientes para impedir trágicos actos de violencia contra diplomáticos, actos cuya raíz se encuentra a menudo en la situación política, económica y social de los países ante los cuales están acreditados.

Bajo la impresión que habían causado esos acontecimientos, la Asamblea General aprobó, el 18 de diciembre de 1967, la resolución 2328 (XXII), en la cual la Asamblea recordó, entre otras cosas, que el funcionamiento expedito de los conductos diplomáticos de comunicación y consulta entre los gobiernos es de suma importancia para evitar peligrosos malentendidos y fricciones. En la misma resolución se instó a los Estados a que adoptaran cuantas medidas fueren necesarias para asegurar la aplicación de las normas de derecho internacional por las que se rigen las relaciones diplomáticas y, en especial, para proteger a las misiones diplomáticas y hacer posible que los agentes diplomáticos desempeñen sus funciones de conformidad con el derecho internacional.

Como continúa la violencia de este tipo, es natural buscar otros medios para prevenirla. Uno de ellos podría ser tratar el asunto en un instrumento internacional con fuerza obligatoria. Sin expresar una opinión a esta altura sobre si una nueva convención podría contribuir a mejorar la protección en esta esfera, el Gobierno de Suecia ve con satisfacción que las Naciones Unidas se están ocupando de esta cuestión, que será examinada en primer término por la Comisión de Derecho Internacional. El Gobierno de Suecia no duda de que la Comisión tendrá también en cuenta en sus trabajos los proyectos y estudios sobre el tema ya preparados por otras organizaciones internacionales y por distintos Estados.

En cuanto al contenido de una posible convención, el Gobierno de Suecia cree que sería prematuro formular propuestas detalladas. Desea, sin embargo, presentar las siguientes sugerencias preliminares de carácter general.

Las categorías comprendidas en la convención no deben ser demasiado limitadas. Deben incluir a todas las personas que ya gozan de protección especial con arreglo al derecho internacional. Pero la experiencia demuestra que hay otras categorías que también podrían necesitar protección especial contra los secuestros y otros actos de violencia, y habría que examinar más la posibilidad de incluir a esas categorías en la convención.

Una cuestión importante es la de si la convención debe incluir disposiciones sobre la extradición de delincuentes. Sobre este punto el Gobierno sueco desea observar que, en todo caso, no debe hacerse obligatoria la extradición. Un Estado debe estar en libertad de elegir entre enjuiciar a un delincuente o conceder su extradición al país donde se cometió el delito. A este respecto también hay que considerar cuidadosamente la cuestión del asilo.

El Gobierno de Suecia considera importante que una convención de esta clase no restrinja indebidamente la libertad de acción de que debe gozar todo gobierno cuando se ocupa de casos individuales de secuestro o de otros actos de violencia. Además, es esencial que se prepare un proyecto de convención que pueda esperar obtener aceptación universal, lo que aumentaría considerablemente su fuerza disuasiva.

#### Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

[Original: ruso]  
[18 de abril de 1972]

La cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional tiene gran importancia. A este respecto merece ser atendida la petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas de que la Comisión de Derecho Internacional estudie dicha cuestión a fin de preparar un proyecto de artículos sobre los delitos contra agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional.

No obstante, hay que tener presente que la elaboración de un proyecto de artículos especial sobre la protección de los diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional no ha de disminuir en modo alguno la importancia de las normas jurídicas internacionales ya vigentes en esta esfera, y en particular los artículos 29 y 37 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, que prevén la obligación del Estado receptor de tratar al agente diplomático y a los miembros de su familia con el debido respeto y de adoptar todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad. Por otra parte, la preparación de un proyecto de artículos especial no ha de redundar en detrimento del estudio que la Comisión de Derecho Internacional debe hacer de otras cuestiones jurídicas internacionales incluidas en su programa de trabajo.

En cuanto al posible contenido del proyecto de artículos, convendría incluir las siguientes disposiciones:

1. Reconocimiento de los atentados contra la vida, la salud y la dignidad de las personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional como delitos comunes internacionales de carácter grave que perturban las relaciones entre los Estados.

2. Obligación de los Estados de cooperar para prevenir y reprimir estos delitos.

3. Obligación de los Estados, con este fin y de conformidad con su legislación, de procesar como delincuentes de derecho común a las personas que hayan preparado, intentado cometer o cometido dichos delitos, así como a sus cómplices.

4. Obligación de los Estados de entregar al delincuente, de conformidad con los acuerdos de extradición o la legislación nacional, al Estado en cuyo territorio se haya cometido el delito, si el delincuente se encuentra en el territorio de un tercer Estado. Cuando un Estado no entregue a un nacional o no esté obligado a conceder la extradición, deberá procesar al delincuente de acuerdo con las leyes nacionales, sea cual fuere el lugar donde se haya cometido el delito.

5. Obligación de los Estados de prestar asistencia en la investigación de los delitos o cualquier otra ayuda jurídica necesaria para descubrir al delincuente y aclarar otras circunstancias del caso.

6. Obligación de los Estados de intercambiar información en relación con la prevención y la represión de los delitos de esta índole y el procesamiento de quienes los cometen.

#### Yugoslavia

[Original: inglés]  
[5 de mayo de 1972]

El Gobierno de la República Federativa Socialista de Yugoslavia atribuye la mayor importancia a la cuestión, que últimamente es cada vez más urgente, de la protección de los miembros del personal de las misiones diplomáticas. El número de delitos perpetrados contra representantes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional ha aumentado en muchos Estados. A este respecto, Yugoslavia ha tenido una experiencia particularmente dolorosa. Los representantes de Yugoslavia en algunos países han sido víctimas de ataques y de actos de terrorismo cometidos por individuos aislados o por grupos, como el brutal asesinato, cometido en 1971, de un Embajador de la República Federativa Socialista de Yugoslavia. Habida cuenta de la necesidad de evitar tales delitos y actos de violencia y de lograr que los representantes diplomáticos y otras personas que se ocupan de actividades de interés internacional puedan desempeñar normalmente sus funciones, el Gobierno de Yugoslavia considera esencial preparar inmediatamente un proyecto de artículos relativos a la cuestión de la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional.

A este respecto, el Gobierno de la República Federativa Socialista de Yugoslavia opina que entre las normas sobre la protección y la inviolabilidad de los agentes diplomáticos y otras personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional deberían figurar, en particular, las siguientes:

1. La obligación del Estado huésped de adoptar medidas preventivas para evitar la preparación de ataques, las tentativas de delitos contra personas con derecho a protección especial de conformidad con el derecho internacional, incluidos los miembros de sus familias, y la participación en tales delitos.

2. Los delitos graves y los crímenes no deberían considerarse como delitos políticos ni siquiera en los casos en que los móviles del delincuente sean de carácter político.

3. Debería sancionarse a todos los autores de tales delitos, independientemente de que tengan o no la misma nacionalidad que sus víctimas.

4. En caso de ataque contra representantes diplomáticos, los Estados deberían estar obligados a tomar medidas urgentemente contra los autores de esos actos y hacer más severas las penas establecidas al respecto por las normas vigentes.

5. Debería poder denegarse la petición de extradición si el Estado en cuyo territorio se cometió el delito y se encontró al culpable incoa sin tardanza un proceso contra él.

6. Si varios Estados reivindican el derecho de extradición, debería concederse la extradición al Estado al cual pertenezca la víctima del delito, especialmente en caso de muerte.

7. Los Estados deberían obligarse a colaborar mutuamente para prevenir y combatir tales delitos, especialmente en lo que respecta a la adopción de medidas preventivas.

8. Si los autores de los actos delictivos pertenecen a una organización que instiga a su ejecución, o la organiza, o ayuda o participa en ella, todo Estado debería estar obligado, además de castigar a los culpables, a adoptar medidas eficaces y a disolver esa organización.

9. Las normas que se están examinando no deberían aplicarse a los actos delictivos cometidos en el territorio de un Estado si tanto el culpable como la víctima son nacionales de ese Estado.

El Gobierno de la República Federativa Socialista de Yugoslavia opina que la cuestión de la protección de los diplomáticos y otras personas que desempeñan funciones de interés internacional, así como de las misiones diplomáticas, merece la mayor atención de la comunidad internacional, y espera que la Comisión de Derecho Internacional dé prioridad al examen de esa cuestión de conformidad con la resolución 2780 (XXVI) de la Asamblea General.



---

#### **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 librairie 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 нашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных 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.

---