



Asamblea General

Distr. general
19 de marzo de 2010
Español
Original: francés

Comisión de Derecho Internacional

62º período de sesiones

Ginebra 3 de mayo a 4 de junio y

5 de julio a 6 de agosto de 2010

Decimosexto informe sobre las reservas a los tratados

Preparado por el Sr. Alain Pellet, Relator Especial

Destino de las reservas, aceptaciones y objeciones, y de las declaraciones interpretativas, en los casos de sucesión de Estados

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Observaciones introductorias	1-9	2
I. Destino de las reservas a los tratados en los casos de sucesión de Estados	10-98	5
II. Destino de las aceptaciones de reservas y las objeciones a las reservas en caso de sucesión de Estados	99-138	34



1. De conformidad con lo anunciado por el Relator Especial en su decimocuarto informe sobre las reservas a los tratados¹, en el presente informe se aborda la cuestión de las reservas a los tratados y las objeciones a las reservas en el contexto de la sucesión de Estados. De conformidad con el plan general del estudio propuesto por el Relator Especial en su segundo informe² y aplicado sistemáticamente desde ese entonces, las directrices correspondientes habrán de constituir el capítulo 5 y último³ de la Guía de la Práctica.

2. El presente informe se ha preparado siguiendo de cerca los elementos indicados en el valioso memorando preparado por la Secretaría en 2009 sobre “Reservas a los tratados en el contexto de la sucesión de Estados”⁴. Ha resultado imposible remitir sistemáticamente en las notas de pie de página, a dicho estudio que, de cierta manera, constituye el informe original sobre cuya base se ha preparado el presente texto.

3. Habida cuenta de las escasas normas sobre reservas que figuran en la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de 23 de agosto de 1978, de los elementos de la práctica indicados en el memorando de la Secretaría antes citado⁵ y de las consideraciones en él formuladas, parece oportuno prever la inclusión, en la Guía de la Práctica, de una serie de directrices aplicables a los problemas que plantean las reservas, las aceptaciones de reservas y las objeciones a éstas en el contexto de la sucesión de Estados.

4. La adopción de directrices sobre el particular es importante porque:

- En las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 no figura disposición alguna a ese respecto, de no ser una cláusula de salvaguardia que, por definición, no ofrece ninguna indicación de las normas aplicables⁶;
- La Convención de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados contiene una sola disposición relativa a las reservas, a saber, el artículo 20, cuya redacción es la siguiente:

Artículo 20

Reservas

1. Cuando un Estado de reciente independencia haga constar, mediante una notificación de sucesión, su calidad de Parte o de Estado contratante en un tratado multilateral en virtud de los artículos 17 ó 18, se entenderá que mantiene cualquier reserva relativa a ese tratado que fuera

¹ A/CN.4/614, párr.65.

² *Anuario ... 1996*, vol. II, primera parte, A/CN.4/477, págs. 50 a 51, párr. 37.

³ A reserva de los dos anexos dedicados, respectivamente, al diálogo sobre las reservas y al arreglo de litigios.

⁴ A/CN.4/616, 6 de mayo de 2009. El Relator Especial da las gracias, en particular a los funcionarios de la Secretaría, Sr. Georges Korontzis y Sra. Gionata Buzzini, que contribuyeron a redactar ese excelente trabajo bajo la supervisión del Sr. Václav Mikulka.

⁵ A/CN.4/616, véase la nota *supra*.

⁶ El artículo 73 de la Convención de Viena de 1969 tiene la siguiente redacción: “Las disposiciones de la presente Convención no prejuzgarán ninguna cuestión que con relación a un tratado pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados ...”. En el párrafo 1 del artículo 74 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 21 de marzo de 1986, figura una cláusula de salvaguardia análoga.

aplicable en la fecha de la sucesión de Estados respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, a menos que, al hacer la notificación de sucesión, exprese la intención contraria o formule una reserva que concierna a la misma materia que aquella reserva.

2. Al hacer una notificación de sucesión por la que haga constar su calidad de Parte o de Estado contratante en un tratado multilateral en virtud de los artículos 17 ó 18, un Estado de reciente independencia podrá formular una reserva, a menos que ésta sea una de aquéllas cuya formulación quedaría excluida en virtud de lo dispuesto en los apartados a), b) o c) de artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

3. Cuando un Estado de reciente independencia formule una reserva de conformidad con el párrafo 2, se aplicarán respecto de esa reserva las normas enunciadas en los artículos 20 a 23 de la convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

– Asimismo, como se subrayó en el primer informe sobre las reservas⁷,

132. El artículo 20 de la Convención de 23 de agosto de 1978 apenas trata, y mucho menos resuelve, los problemas potenciales relativos a las reservas en el caso de la sucesión de Estados.

133. En primer lugar, debe señalarse que el artículo figura en la parte III de la Convención, que se refiere a “los Estados de reciente independencia”. Por consiguiente, se aplica en el caso de la descolonización o disolución de Estados⁸, mientras que la cuestión de las normas aplicables a la sucesión de un Estado con respecto de una parte de un territorio, la unión de un Estado o la separación de un Estado se pasa totalmente por alto (...).

134. En segundo lugar, mientras que el párrafo 1 del artículo 20 prevé la posible formulación de nuevas reservas por el nuevo Estado, y aunque el efecto del párrafo 3 es que un tercer Estado puede formular objeciones en tal caso, no se estipula si este último puede objetar a las reservas que se mantienen (...).

135. Por último, y ello constituye una grave laguna, en el artículo 20 no se hace referencia alguna a la sucesión en relación con las objeciones a las reservas —aunque las propuestas iniciales de Sir Humphrey Waldock trataban de este punto— sin que estén claras las razones de esta omisión¹⁷².

¹⁷² P. H. Imbert, *Les réserves aux traités multilatéraux: évolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951*, París, Pedone, 1978, págs. 318 a 322.

⁷ *Anuario ... 1995*, vol. II, primera parte, documento A/CN.4/470, pág. 161, párrs. 132 a 135; véanse también págs. 148 a 150, párrs. 62 a 71, y el segundo informe, *Anuario ... 1996*, vol. II, primera parte, pág. 52, párr. 46, así como el memorando de la Secretaría A/CN.4/616, nota precedente 4, pág. 3, párrs. 1 y 2.

⁸ Habida cuenta de que la Convención de Viena de 1978, en contraposición a la de 1983 sobre la Sucesión de Estados en Materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado (art. 31), no prevé la situación de “disolución de Estados”, y que en el presente informe se prefiere no formular interrogantes sobre las modalidades particulares de la sucesión, sin duda no resulta útil analizar la cuestión de que si los Estados que son resultado de un proceso de disolución —que son “Estados nuevos” pero no “de reciente independencia” en el sentido de la Convención de 1978— pueden o no asimilarse a los Estados de reciente independencia .

5. Por consiguiente, en algunos proyectos de directriz que se proponen más adelante se refleja el estado del derecho internacional positivo sobre el particular, en tanto que otros surgen del desarrollo progresivo del derecho internacional o tienen por objeto ofrecer soluciones racionales a diversos problemas a los que, hasta ahora, ni la Convención de Viena de 1978 ni la práctica parecen haber aportado respuestas seguras. En estas circunstancias, como suele suceder, muchas veces resulta difícil, por no decir imposible, diferenciar claramente lo que corresponde a la codificación *stricto sensu*, por una parte, y las propuestas que tienen por objeto impulsar el desarrollo progresivo, por la otra.

6. En cambio, el presente informe no pretende volver a cuestionar las normas y principios enunciados en la Convención de Viena de 1978. En particular, se basa en la definición de la sucesión de Estados tal como figura en ese instrumento⁹. En un sentido más general, los proyectos de directriz que figuran a continuación se basan en la terminología de la Convención de Viena de 1978, atribuyen el mismo sentido a los términos y expresiones empleadas en esa Convención y definidos en su artículo 2 y, según el caso, se basan en las definiciones entre las diversas modalidades de sucesión de Estados que figuran en ese instrumento:

- “Sucesión respecto de una parte de territorio” (artículo 15);
- “Estados de reciente independencia” (párrafo 1 f) del artículo 2 y artículos 16 y siguientes);
- “Estados de reciente independencia formados de dos o más territorios” (artículo 30);
- “Unificación de Estados” (artículos 31 a 33); y
- “Separación de partes de un Estado” (artículos 34 a 37).

7. Por otra parte, el Relator Especial ha partido del postulado según el cual la sucesión de un Estado en un tratado se ha establecido como cuestión preliminar. Ese es el sentido de la palabra “cuando”, que introduce varios de los proyectos de directriz que se proponen más adelante y que remite a fenómenos considerados establecidos y que no corresponde a la Comisión volver a examinar en el marco de la presente labor. El punto de partida del razonamiento es, por tanto, que el Estado sucesor tiene calidad de Estado contratante o Estado parte en un tratado como consecuencia de una sucesión de Estados y no en virtud de la expresión de su consentimiento a obligarse por el tratado, como se estipula en el artículo 11 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969¹⁰, sin que sea necesario determinar si esta situación se produce en virtud de las normas enunciadas en la Convención de Viena de 1978 o de otras normas de derecho internacional, y de conformidad con ellas.

⁹ Párrafo 1 b) del artículo 2: “... se entiende por sucesión de Estados la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio”; véanse también el párrafo a) del artículo 1 de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado de 8 de abril de 1983, o el artículo 2 a) de los artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados, anexados a la resolución 55/153, de 12 de diciembre de 2000, de la Asamblea General.

¹⁰ “El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido”.

8. Por último, a semejanza de la Convención de Viena de 1978¹¹, los proyectos de directriz se refieren únicamente a las reservas que podría formular un Estado predecesor que, en la fecha de la sucesión de Estados, fuera “parte o Estado contratante” del tratado del caso. De hecho, en ellos no se analizan las reservas formuladas por un Estado predecesor que, en esa fecha, sólo hubiera firmado el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, sin que este acto tuviera lugar antes de la fecha de la sucesión de Estados. Por lo demás, estas últimas reservas no se podrían considerar vigentes respecto del Estado sucesor porque, en la fecha de la sucesión de Estados, no tendrían ningún efecto jurídico a menos que hubieran sido confirmados formalmente por el Estado en cuestión al momento de expresar su consentimiento a obligarse por el tratado, como se exige en el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969¹².

9. En relación con estas observaciones generales, conviene examinar, sucesivamente:

- El destino de las reservas en los casos de sucesión de Estados;
- El destino de las aceptaciones de las reservas o de las objeciones a éstas en las mismas circunstancias; y
- El destino de las declaraciones interpretativas.

I. Destino de las reservas a los tratados en los casos de sucesión de Estados

10. Como se ha indicado anteriormente, el artículo 20 de la Convención de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados solo abarca la hipótesis en la que un Estado de reciente independencia pretende establecer su calidad de parte o Estado contratante en un tratado multilateral. Por “Estado de reciente independencia” debe entenderse, conforme a la definición que figura en el párrafo 1.f) del artículo 2, de la Convención, “... un Estado sucesor cuyo territorio, inmediatamente antes de la fecha de la sucesión, era un territorio dependiente de cuyas relaciones internacionales era responsable el Estado predecesor”. Por consiguiente, la reglamentación de las reservas prevista en la Convención de Viena de 1978 abarca únicamente los casos de sucesión en los que un Estado obtiene la independencia a raíz de un proceso de descolonización¹³. Aunque esa disposición, que figura en la Parte III de la Convención, relativa a los “Estados de reciente independencia”, no trata de las hipótesis de unificación y de separación de Estados (que son el tema de la Parte IV), hace varias aclaraciones necesarias respecto de la aplicación territorial y del plazo de las reservas de que se trata.

¹¹ Véase art. 20.

¹² Véanse el proyecto de directriz 2.2.1 y su comentario en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/56/10)*, págs. 515 a 524.

¹³ Véase *supra*, párr. 4, o el memorando de la Secretaría, A/CN.4/616, nota precedente 4.

A. Principios generales aplicables

11. El origen del artículo 20 de la Convención de 1978¹⁴ se remonta a una propuesta incluida en el tercer informe de Sir Humphrey Waldock¹⁵. En ese documento figuraba un proyecto de artículo 9 titulado “La sucesión respecto de las reservas a los tratados multilaterales”. Se trataba en él de determinar la posición del Estado sucesor respecto de las reservas, aceptaciones y objeciones. Tras enunciar ciertos “principios lógicos” y observado que la práctica de los depositarios, por lo demás evolutiva, no era enteramente congruente con ellos, el Relator Especial llegó a la conclusión de que era preferible abordar con flexibilidad y pragmatismo el problema de la sucesión con respecto a las reservas¹⁶. En consecuencia, propuso la adopción de las reglas siguientes:

- La presunción de sucesión en las reservas del Estado predecesor, salvo si éste ha expresado la intención contraria o sí, por razón de su objeto y fin, la reserva es apropiada únicamente en relación con el Estado predecesor (párrafo 1 del artículo 9);
- La posibilidad de que el Estado sucesor formule nuevas reservas, en caso de que i) se considere que el Estado sucesor ha retirado las reservas diferentes hechas por el Estado predecesor, y de que ii) las disposiciones del propio tratado y de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados sean aplicables a las reservas del Estado sucesor (párr. 2);
- La aplicación, mutatis mutandis, de estas reglas a las objeciones a las reservas (apartado a) del párrafo 3) precisándose que “en el caso de un tratado que se rija por el párrafo 2 del artículo 20 de la Convención de Viena, el nuevo Estado no podrá formular objeciones a las reservas que hayan sido aceptadas por todas las partes en el tratado” (apartado b) del párrafo 3)¹⁷.

12. Estas propuestas no fueron examinadas hasta 1972 y no suscitaron mayores debates¹⁸. La Comisión respaldó el “criterio pragmático y flexible para tratar las reservas y las objeciones a éstas” propugnado por su Relator Especial. Fuera de los cambios de redacción, la Comisión no aportó al proyecto más que una sola modificación realmente sustancial: en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 15 (que ocupaba el lugar del artículo 9 del proyecto), se precisaba que sólo una reserva “incompatible” con la del Estado predecesor sobre la misma materia (y ya no una reserva “diferente”) sustituiría a ésta.¹⁹

13. No obstante, en un nuevo examen de una propuesta formulada por Zambia y el Reino Unido, Sir Francis Vallat, nombrado Relator Especial, en su primer informe, en 1974, volvió si no a la letra, al menos al espíritu de la propuesta de Waldock, pero calificando esta modificación de menor, renunciando al criterio de “incompatibilidad” y limitándose a prever el no mantenimiento de una reserva del Estado predecesor en los casos que el Estado sucesor formulara una reserva sobre la

¹⁴ En los análisis siguientes se combinan, en general, los que figuran en el primer informe del Relator Especial sobre las reservas (A/CN.4/470, *Anuario ... 1995*, vol. II, primera parte, págs. 161 a 163, párrs. 62 a 71) y el estudio antes citado de la Secretaría, párrs. 9 a 27).

¹⁵ *Anuario ... 1970*, vol. II, A/CN.4/224 y Add.1, pág. 33.

¹⁶ *Ibid.*, págs. 54 y 57, comentario, párrs. 2) y 11).

¹⁷ *Ibid.*, pág. 51.

¹⁸ Véase *Anuario ... 1972*, vol. I, sesiones 1166^a, 1167^a, 1187^a, págs. 99 a 107 y 230 a 231.

¹⁹ *Ibid.*, vol. II, pág. 329.

misma materia²⁰. Por conducto de un nuevo cambio de redacción, la Comisión convino en esa consideración²¹. Sin embargo, tras su examen por el Comité de Redacción, el texto quedó considerablemente “podado”²². Ello se debió en particular, a la eliminación del apartado b) del párrafo 3 del proyecto de artículo 9²³, respecto del cual se indicó, acertadamente, que trataba del derecho general aplicable a la reserva y no se refería a un problema específico de la sucesión de Estados.

14. Cabe señalar que, en cambio, el Relator Especial no dio curso a otras dos series de propuestas presentadas con cierta insistencia por determinados Estados. Se trataba, por una parte, de las formuladas principalmente por los Gobiernos de Australia, Bélgica, el Canadá y Polonia, a fin de invertir la presunción (de continuidad) que figuraba en el párrafo 1 y, por otra parte, del deseo expresado por el Gobierno de Polonia de que en una disposición se previera expresamente que el Estado sucesor no sucedía automáticamente en las objeciones del Estado predecesor a las reservas formuladas por terceros Estados²⁴. Por su parte, la Comisión tampoco volvió a examinar esas sugerencias²⁵.

15. La disposición mencionada fue objeto de pocos debates en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, celebrada en Viena del 4 de abril al 6 de mayo de 1977 y del 31 de julio al 23 de agosto de 1978. Si bien algunos Estados volvieron a proponer que se invirtiera la presunción del párrafo 1 del proyecto de artículo 19 en aplicación del principio de “tabla rasa”²⁶, la Comisión Plenaria, y posteriormente la propia Conferencia, aprobaron el artículo relativo a las reservas (que pasó a ser el artículo 20) propuesto por la Comisión de Derecho Internacional, con muy pequeños cambios de redacción²⁷, y en el texto final del artículo 20 aprobado por la Conferencia de Viena se retuvo la presunción del mantenimiento de las reservas.

²⁰ *Anuario ... 1974*, vol. II, (primera parte), A/CN.4/278 y Add.1 a 6, págs. 55 y 56, párr. 287.

²¹ *Ibid.*, págs. 224 y 230 (art. 19).

²² *Ibid.*, vol. I, págs. 115 a 120, 1272ª sesión, y págs. 243 a 245, 1293ª sesión.

²³ Véase *supra*, párr. 11.

²⁴ *Ibid.*, vol. II, primera parte, respectivamente págs. 53 y 54, párrs. 278 a 286, y pág. 55, párr. 289.

²⁵ *Ibid.*, vol. I, párr. 120, y vol. II, primera parte, pág. 234.

²⁶ Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, Viena, 4 de abril a 6 de mayo de 1977 y 31 de julio a 23 de agosto de 1978*, vol. III, *Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.79.V.10), págs. 125 a 127. Véase también la recopilación analítica de las observaciones de los gobiernos relativas al proyecto de artículos definitivos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados preparado por la Secretaría (A/CONF.80/5 y Corr.1, págs. 227 a 230). Por ejemplo, durante la Conferencia de Viena de 1977-1978, el Representante de la República Unida de Tanzania había propuesto una enmienda a fin de eliminar la presunción de mantenimiento de las reservas formuladas por el Estado predecesor y disponer que se considerara que el Estado sucesor retiraba las reservas formuladas por el Estado predecesor a menos que expresara una intención en sentido contrario. Sin embargo esta enmienda fue rechazada por 26 votos contra 14 y 41 abstenciones.

²⁷ *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, Viena, 4 de abril a 6 de mayo de 1977 y 31 de julio a 23 de agosto de 1978*, vol. I, *Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* [continuación del período de sesiones, 1978], A/CONF.80/16/Add.1 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.78.V.8) (en adelante, A/CONF.80/16/Add.1), 28ª sesión, párr. 41.

16. La presunción del mantenimiento de las reservas formuladas por el Estado predecesor había sido propuesta por el profesor D. P. O’Connell, relator de la International Law Association sobre la cuestión de “la sucesión de los nuevos Estados en los tratados y determinadas otras obligaciones de sus predecesores”²⁸ un año antes de que la hiciera suya Sir Humphrey Waldock²⁹. La presunción responde a la preocupación de respetar la intención real del Estado sucesor evitando crear una situación irreversible: “... si no se presume el mantenimiento de las reservas, se corre el riesgo de contravenir irrevocablemente la intención real del Estado sucesor, en tanto que, si se presume y la presunción no coincide con la intención del Estado sucesor, este siempre tiene la posibilidad de retirar las reservas”³⁰.

17. Esta solución no es totalmente inatacable, por lo que ha sido objeto de críticas en la doctrina. Por ejemplo, según el profesor Pierre-Henri Imbert, “[...] no hay ninguna razón para pensar que el Estado no estudiará el texto de la Convención con el debido cuidado, de forma de determinar exactamente las reservas que desea mantener, abandonar o formular”³¹. El eminente especialista cuestionaba, en particular el postulado según el cual las reservas del Estado predecesor habían de ser “forzosamente ventajosas para el Estado de reciente independencia ... No podía presumirse la validez de las reservas que, de hecho, constituyeran derogaciones o limitaciones de los compromisos del Estado. En cambio, era normal partir del principio de que, al no formular una declaración oficial de voluntad, el Estado quedaba obligado por la totalidad del Tratado”³².

18. Sin embargo, en el comentario sobre el proyecto de artículo 19 adoptado finalmente por la Comisión se exponen explicaciones convincentes en favor de la presunción del mantenimiento de las reservas formuladas por el Estado predecesor:

²⁸ “Punto adicional” núm. 10 propuesto por el Relator del Comité sobre “la sucesión de los nuevos Estados en los tratados y determinadas otras obligaciones de sus predecesores”, International Law Association, Conferencia de Buenos Aires (1968), informe provisional del Comité, citado en el segundo informe sobre la sucesión en materia de tratados de Sir Humphrey Waldock, *Anuario ... 1969*, vol. II, A/CN.4/214 y Add.1 y 2, pág.49, párr. 17: “Un Estado sucesor sólo podrá continuar la situación jurídica surgida como consecuencia de la firma o ratificación de su predecesor. Puesto que toda reserva delimita dicha situación jurídica, se desprende de ello que se pasará a ser sucesor en el tratado (en caso de que esto ocurra) con la reserva”.

²⁹ Véase *supra*, párr. 11.

³⁰ Tercer informe, nota precedente 15, *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 55; véanse también los elementos de la práctica aducidos en favor de esta solución, *ibid.*, págs. 51 a 53.

³¹ Pierre-Henri Imbert, *Les réserves aux traités multilatéraux. Évolution du droit et de la pratique depuis l’avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951*, París, Pedone, 1979, pág. 309.

³² *Ibid.*, pág. 310, P.-H. Imbert se suma así a las críticas (nota precedente 26) formuladas por el representante de Tanzania durante la Conferencia de Viena de 1977-1978, que se declaró en favor de una “tabla rase” en lo relativo a las reservas e hizo notar igualmente que las reservas formuladas por el Estado predecesor no respondían por fuerza a los intereses del Estado sucesor. *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, Viena, 4 de abril a 6 de mayo de 1977, y 31 de julio a 23 de agosto de 1978, vol. I, Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* [período de sesiones de 1977], A/CONF.80/16 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 78.V.8) (en adelante, A/CONF.80/16), 27ª sesión, párr. 79, véase también la 28ª sesión, párr. 37, y A/CONF.80/14 (reproducido en los *Documentos de la Conferencia*, A/CONF.80/16/Add.2), párr. 118 c). Otras delegaciones habían expresado asimismo, preferencia por la presunción inversa: véase A/CONF.80/16, 28ª sesión, párr. 13 (Rumania), párr. 18 (India) y párr. 33 (Kenya).

“En primer lugar, la presunción de una intención de mantener las reservas estaba indicada por el concepto mismo de la sucesión en los tratados del predecesor. En segundo lugar, no debe entenderse en general que un Estado ha asumido obligaciones más onerosas, a no ser que haya indicado inequívocamente su intención de asumirlas; y considerar, basándose simplemente en el silencio del Estado de reciente independencia, que ha renunciado a las reservas de su predecesor, equivaldría a imponerle una obligación más onerosa. En tercer lugar, si no hubiera presunción en favor del mantenimiento de las reservas, podría quedar desvirtuada irrevocablemente la intención real del Estado de reciente independencia; mientras que si hay tal presunción, y esta no corresponde a la intención del Estado de reciente independencia, este último podrá siempre remediar la situación retirando las reservas.”³³

19. Esta posición, por lo demás parece, contar con la aprobación de una doctrina mayoritaria favorable a la presunción del mantenimiento de las reservas del Estado predecesor. D. P. O’Connell lo explica de la siguiente manera: “*Since a State which makes a reservation to a multilateral convention commits itself only to the convention as so reserved, its successor State cannot, logically, succeed to the convention without reservations. Should the reservation be unacceptable to it the appropriate procedure would be to ask the depositary to remove it and notify all parties accordingly*”³⁴ [Como el Estado que formula una reserva a una convención multilateral se obliga únicamente respecto de la convención conforme a esa reserva, el Estado sucesor, por lógica, no puede suceder en la convención sin reservas. Si la reserva fuera inaceptable, el procedimiento apropiado sería pedir al depositario que la suprimiera y notificara de ello a las demás partes]. De la misma forma, el profesor Giorgio Gaja considera que: “*The opinion that the predecessor State’s reservations are maintained is also based on the reasonable assumption that when a newly independent State elects to become a party to a treaty by means of a notification of succession, in principle it wants the treaty to continue to be applied to its territory in the same way as it did before independence*”³⁵. [La opinión de que las reservas del Estado predecesor se mantienen reposa también en la suposición razonable de que cuando un Estado de reciente independencia se hace parte en un tratado por notificación de sucesión, en principio desea que el tratado se siga aplicando a su territorio de la misma forma que antes de la independencia.]

20. En esta presunción cabe ver la implicancia lógica de que la sucesión en un tratado por un Estado de reciente independencia, pese a su carácter voluntario, constituye una genuina sucesión que debe distinguirse de una adhesión. Como se trata de una sucesión, es razonable presumir que el vínculo convencional se transmite al Estado sucesor tal como se había sido modificado en virtud de la reserva formulada por el Estado predecesor.

³³ *Anuario ... 1974*, vol. II, primera parte, pág. 228, párr. 17) del comentario sobre el artículo 19.

³⁴ Dame Patrick O’Connell, *State Succession in Municipal Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, VII (vol. II: International Relations), Cambridge University Press, 1967, pág. 229. Se omite la nota de pie de página.

³⁵ Giorgio Gaja, “Reservations to Treaties and the Newly Independent States”, *Italian Yearbook of International Law*, 1975, pág. 55. Véase también José María Ruda, “Reservations to treaties”, *Recueil des cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, t. 146, 1975-III, pág. 206 o Padmanabhan K. Menon, “The Newly Independent States and Succession in Respect of Treaties”, *Korean Journal of Comparative Law*, vol. 18, 1990, pág. 152.

21. Sin embargo, según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 20 de la Convención de Viena de 1978, la presunción del mantenimiento de las reservas formuladas por el Estado predecesor pierde validez no solo si el Estado sucesor expresa específicamente una “intención contraria” al notificar su sucesión, sino también si formula una reserva “que concierna a la misma materia” que la reserva formulada por el Estado predecesor. La redacción exacta de la segunda hipótesis fue objeto de debates en la Comisión de Derecho Internacional al momento de elaborarse esa disposición.

22. En su tercer informe, Sir Humphrey Waldock había propuesto una formulación diferente, en previsión de que se eliminara la presunción del mantenimiento de las reservas del Estado predecesor si el Estado sucesor formulaba “reservas diferentes de las aplicables en la fecha de la sucesión”³⁶. En su proyecto de artículo 15, aprobado en primera lectura en 1972, la Comisión había retenido la solución según la cual la presunción del mantenimiento de las reservas del Estado predecesor quedaba invalidada si el Estado sucesor acababa de formular una nueva reserva “que concierna a la misma materia y sea incompatible con [la reserva formulada por el Estado predecesor]”³⁷.

23. La redacción que retuvo finalmente la Comisión de Derecho Internacional, y que se mantuvo en la Convención de Viena de 1978, fue objeto de críticas en la doctrina, en la medida en que en ella se hacía abstracción del criterio de “incompatibilidad” entre la reserva formulada por el Estado predecesor y la formulada por el Estado sucesor³⁸. Sin embargo, conforme a la propuesta de Sir Francis Vallat³⁹, la Comisión finalmente renunció a incluir esa exigencia en su proyecto de artículo final por razones de pragmatismo, como lo explica en el comentario sobre el artículo correspondiente, aprobado en segunda lectura en 1974:

“... sería difícil aplicar la prueba de incompatibilidad prevista en el párrafo y ... si el Estado de reciente independencia formulase una reserva respecto de la misma materia objeto de la reserva formulada por el Estado predecesor, cabría suponer razonablemente que tenía la intención de retirar esa reserva.”⁴⁰

24. Fuera de que el Estado sucesor de reciente independencia, —expresa o tácitamente— puede mantener las reservas formuladas por el Estado predecesor, en el párrafo 2 del artículo 20 de la Convención de Viena de 1978 se le reconoce también el derecho de formular reservas en su notificación de sucesión. Este derecho está subordinado sólo a las condiciones generales enunciadas en las disposiciones de los apartados a), b) y c) del artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. En el párrafo 3 del artículo 20 de la Convención de Viena de 1978 se dispone, entre otras cosas, que las reglas enunciadas en los artículos 20 a 23 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 son aplicables a las reservas formuladas por un Estado de reciente independencia en su notificación de sucesión.

25. En su comentario sobre el proyecto de artículo 19, la Comisión había puesto de relieve que la existencia de ese derecho parecía haber sido confirmado por la

³⁶ Tercer informe, nota precedente 15, *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 51.

³⁷ *Anuario ... 1972*, vol. II, pág. 283.

³⁸ Véase G. Gaja, *op. cit.* nota 35, 1975, pág. 59-60.

³⁹ Primer informe, *Anuario ... 1974*, vol. II, primera parte, págs. 54 y 55.

⁴⁰ *Anuario ... 1974*, vol. II, primera parte, pág. 229, párr. 18 del comentario sobre el artículo 19.

práctica⁴¹. En apoyo de esa solución, Sir Humphrey Waldock, en su tercer informe, se había basado más que nada en la práctica del Secretario General de las Naciones Unidas quien, en varias oportunidades, había reconocido tal derecho a los Estados de reciente independencia sin que ello fuera impugnado por los Estados⁴². El segundo Relator Especial, basándose en consideraciones “prácticas”, también había sido partidario de que se reconociera el derecho de un Estado de reciente independencia a formular sus propias reservas en su notificación de sucesión⁴³.

26. En el seno de la Comisión prevaleció la opinión de los dos Relatores Especiales. Como se indica en el comentario sobre el proyecto de artículo 19 adoptado finalmente, la Comisión debió optar entre dos soluciones: “a) negarse a considerar como verdadero instrumento de sucesión toda notificación de sucesión acompañada de nuevas reservas y tratarla jurídicamente como un caso de adhesión; o b) aceptar que tiene carácter de sucesión, pero al mismo tiempo aplicarle las normas de derecho que regulan las reservas como si fuesen una manifestación enteramente nueva del consentimiento en obligarse por el tratado”. Inspirado por la práctica seguida por el Secretario General y animada de un espíritu de “flexibilidad”, la Comisión optó por la segunda solución, subrayando a la vez que ésta permitía facilitar el acceso de un Estado de reciente independencia a un tratado en los casos en que “por razones técnicas, el tratado no esté abierto a su participación por un procedimiento que no sea el de la sucesión”⁴⁴.

27. En la Conferencia de Viena de 1977-1978, la delegación de Austria se opuso a esa solución —de hecho, poco compatible, en el plano de la lógica jurídica pura, con el párrafo precedente—, y en consecuencia, propuso que se eliminaran los párrafos 2 y 3 de la disposición que pasaría a ser el artículo 20 de la Convención de 1978⁴⁵. Austria señaló que reconocer a un Estado de reciente independencia el derecho de formular nuevas reservas en su notificación de sucesión parecía obedecer a un concepto erróneo de sucesión⁴⁶ y que si un Estado de reciente independencia desea formular reservas debe “utilizar el procedimiento de ratificación o de adhesión previsto para hacerse parte en un tratado multilateral”⁴⁷. Sin embargo, la enmienda austríaca fue rechazada por 39 votos contra 4 y 36 abstenciones⁴⁸.

28. Los Estados que en la Conferencia de Viena se habían opuesto a la enmienda austríaca habían aducido a distintos argumentos, entre ellos el deseo de evitar que el Estado de reciente independencia “se viera obligado a recurrir a procedimientos de ratificación más complicados que los previstos por la Comisión de Derecho Internacional”⁴⁹, la supuesta incompatibilidad de la enmienda austríaca con el principio de libre determinación⁵⁰ o con el principio de la “tabla rasa”⁵¹, la

⁴¹ *Ibid.*, págs. 227 a 230, párrs. 7) a 12).

⁴² Tercer informe, nota precedente 15, págs. 54 y 55.

⁴³ Sir Francis Vallart, primer informe, *Anuario ... 1974*, vol. II, primera parte, págs. 55 y 56, párrs. 291 a 294.

⁴⁴ Comentarios sobre el proyecto de artículo 19, *Annuaire ... 1974*, vol. II, primera parte, pág. 220, párr. 20.

⁴⁵ A/CONF.80/16, 27ª sesión, párrs. 59 a 64.

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 60.

⁴⁷ *Ibid.*, véase también A/CONF.80/16, 28ª sesión, párr. 30.

⁴⁸ A/CONF.80/16, 28ª sesión, párr. 40.

⁴⁹ A/CONF.80/16, 27ª sesión, párr. 71 (Países Bajos).

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 73 *in fine* (Argelia) y párr. 89 (Guyana).

⁵¹ *Ibid.*, párr. 85 (Madagascar).

necesidad de ser más “realista” que “purista”⁵², o incluso el hecho de que la sucesión de Estados no era “jurídicamente una herencia, ni una transmisión de derechos y obligaciones”⁵³. Parte de la doctrina se ha hecho eco de estas críticas⁵⁴, en tanto que otros especialistas consideran que “el derecho de formular reservas no es en absoluto un derecho transmisible mediante la devolución inherente a la sucesión, sino una prerrogativa que forma parte del conjunto de facultades supremas que componen la competencia real del Estado soberano [...]” y que “el reconocimiento de esta facultad [a los Estados de reciente independencia] constituye una solución ‘pragmática’ que tiene en cuenta el carácter ‘no automático’, es decir voluntario, de la sucesión en los tratados por los Estados de reciente independencia”⁵⁵.

29. A fin de cuentas, los principios establecidos en el artículo 20 de la Convención de 1978 son poco apremiantes y, a la vez, suficientemente flexibles para responder a una práctica muy variada, como lo demuestra la que se ha seguido en el marco de la sucesión en los tratados depositados en poder del Secretario General de las Naciones Unidas:

- i) En varios casos, un Estado de reciente independencia depositó una notificación de sucesión respecto de un tratado en particular sin hacer mención alguna de la cuestión de las reservas. En esos casos, el Secretario General incluyó al Estado de reciente independencia en la lista de Estados partes en el tratado en cuestión, sin pronunciarse sobre el destino de las reservas formuladas por el Estado predecesor⁵⁶;
- ii) Algunos Estados de reciente independencia mantuvieron expresamente las reservas formuladas por el Estado predecesor⁵⁷;

⁵² *Ibid.*, párr. 77 (Polonia).

⁵³ A/CONF.80/16, 28ª sesión, párr. 7 (Israel). Según el representante de Israel: “un Estado de reciente independencia ... sencillamente tendrá el derecho de optar por establecer su calidad de parte en el tratado en virtud del vínculo jurídico creado por su predecesor. Tiene el derecho de notificar su propio consentimiento para que se le considere parte específica del tratado, lo que no equivale a tener el derecho de ocupar el lugar de su predecesor. El sentido del artículo 19 es que debe suponerse que un Estado de reciente independencia mantendrá su sucesión en el tratado. Dicho de otra forma, la notificación de sucesión es un acto independiente y expresión de la voluntad del propio Estado sucesor”.

⁵⁴ Véase Karl Zemanek, “Estate Succession after Decolonization” *Recueil des cours*, t. 116, 1965-III, págs. 234 y 235; André Gonçalves Pereira, *La succession d’États en matière de traités*, París, Pedone, 1969, págs. 175-176, nota 50; y Hanna Bokor-Szegő, *New States and international Law*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1970, pág. 100, citados por Gaja, G., *op. cit.*, nota 35, pág. 61, nota 39.

⁵⁵ Marco G. Marcoff, *Accession a l’indépendance et succession d’États aux traités internationaux*, Fribourg, Editions universitaires, 1969, pág. 346.

⁵⁶ Véase por ejemplo, *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, <http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>, cap. IV.2: las Islas Salomón sucedieron en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, sin hacer ninguna mención de la reserva del Estado predecesor (Reino Unido), reservas que no se repiten en lo que se refiere a las Islas Salomón. La misma observación es aplicable a la sucesión, por Senegal y Túnez, en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; *ibid.*, cap. V.2.

⁵⁷ Chipre, Gambia y Tuvalu (*ibid.*, Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados – cap. V.2).

- iii) En otros casos, el Estados de reciente independencia formuló nuevamente, en lo fundamental, las mismas reservas hechas por el Estado predecesor⁵⁸;
- iv) Hubo casos en que el Estado de reciente independencia mantuvo las reservas formuladas por el Estado predecesor añadiendo nuevas reservas⁵⁹;
- v) Hubo asimismo casos en que el Estado de reciente independencia “reformuló” las reservas hechas por el Estado predecesor⁶⁰;
- vi) En algunos casos por último, el Estado de reciente independencia retiró las reservas del Estado predecesor al mismo tiempo que formuló nuevas reservas⁶¹.

Todas estas hipótesis son aceptables si se cotejan con la redacción del artículo 20, una de cuyas grandes virtudes es, sin duda, la flexibilidad.

30. Por consiguiente, no obstante el carácter poco cartesiano del artículo 20 de la Convención de Viena de 1978, cuyas normas se basan en consideraciones de principio difícilmente compatibles entre sí (o, en todo caso, distintas entre sí): sucesión y/pero soberanía, e independientemente de las críticas de detalle que puedan hacerse a la redacción de esta disposición, no hay ninguna razón decisiva que se oponga a que se incluya, como directriz, en la Guía de la Práctica. Ya en 1995, tras examinar el primer informe sobre las reservas, la Comisión decidió que no había necesidad de modificar las disposiciones pertinentes de las Convenciones de Viena de 1969, 1978 y 1986⁶². De la misma forma, la práctica invariable de la Comisión ha consistido en remitirse sistemáticamente, en la medida de lo posible, al texto de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986. Las razones para seguir esta práctica se han explicado abundantemente en el comentario sobre el proyecto de directriz 1.1 (Definición de las reservas)⁶³. No hay razón alguna para no extenderla a la disposición pertinente —única en su género, si se descarta la definición de las reservas— de la Convención de 1978, con la que comienza la quinta parte de la Guía de la Práctica. Por consiguiente, sin duda la Comisión deseará incluir como proyecto de directriz 5.1 el texto del artículo 20 de la Convención de 1978.

31. Aunque el artículo 20 de dicha Convención no sea aplicable más que a las reservas formuladas respecto de tratados, entre Estados, el proyecto de directriz 5.1 también abarcará, como las demás directrices que componen la Guía de la Práctica, las reservas a los tratados entre Estados y organizaciones internacionales. También serán necesarias otras adaptaciones⁶⁴.

⁵⁸ Fiji o Jamaica, *ibid.*

⁵⁹ Botswana y Lesotho (*ibid.*, Convención sobre el Estatuto de los Apátridas – cap. V.3).

⁶⁰ Fiji (*ibid.*, Convención sobre el Estatuto de los Apátridas – cap. V.3).

⁶¹ Zambia (*ibid.*, Convención sobre el Estatuto de los Apátridas – cap. V.3), Zimbabwe (*ibid.*, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados – cap. V.2).

⁶² *Anuario ... 1995*, vol. II, segunda parte, pág. 113, párr. 487.

⁶³ *Anuario ... 1978*, vol. II, segunda parte, pág. 104, párr. 1) (que se refiere expresamente a la Convención de 1978) y 2) del comentario.

⁶⁴ En cuanto al fondo, pueden oponerse también objeciones a la expresión que figura en el párrafo 1 del artículo 20: “... mantiene cualquier reserva relativa a ese tratado que fuera *aplicable* en la fecha de la sucesión de Estados *respecto del territorio* al que se refiere la sucesión de Estados ...” y considerar que una reserva no es “aplicable” sino que “está

32. Como se indicó en el primer informe sobre las reservas⁶⁵, esta disposición sólo se refiere al destino de las reservas, en caso de notificación de sucesión por un Estado de reciente independencia, es decir, únicamente dentro de la hipótesis de la descolonización. Por tanto, conviene, por una parte, mencionar estas limitaciones en el título del proyecto de directriz, y, por la otra, determinar si es oportuno en otros proyectos de directriz, hacer extensiva esta solución a otras modalidades de sucesión de Estados.

33. Por otra parte, en sus párrafos 1 y 2, el artículo 20⁶⁶, remite expresamente a los artículos 17 y 18 de la propia Convención de 1978 y, en sus párrafos 2 y 3, al conjunto de las disposiciones de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados relativas a las reservas⁶⁷. Habida cuenta de que en la Guía de la Práctica se reproduce el texto de los artículos relativos a las reservas de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986, el segundo problema podría resolverse fácilmente con la mera sustitución de los proyectos de directriz correspondientes a los artículos 19 a 23. Ello parece practicable cuando se trata del párrafo 2, que remite únicamente al artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y cuyo texto se reproduce por completo en el proyecto de directriz 3.1 de la Guía de la Práctica. En cambio, no resulta práctico en la remisión que se hace en el párrafo 3 del artículo 20 a los artículos 20 a 23 de la misma Convención: aunque se incluyan en la Guía (muchas veces con modificaciones de forma para adaptarlos al nivel y carácter de ésta) están desperdigados⁶⁸ y sería muy poco práctico enumerarlos en el texto del proyecto de directriz 5.1. Parecería bastar con remitirse de manera general a los reglamentos pertinentes que figuran en la segunda parte (procedimientos) de la Guía de la Práctica, a menos que, en el comentario, se precisen los proyectos de directriz de que se trata.

establecida” respecto de un territorio dado. En la práctica, una reserva no es aplicable ni tiene los efectos previstos más que en las relaciones convencionales entre el autor de la reserva y la parte respecto de la cual se ha establecido. Sin embargo, fiel a su posición invariable y a la práctica sistemática de la Comisión, el Relator Especial considera que no conviene “retocar” el texto de una Convención de Viena.

⁶⁵ *Anuario ... 1995*, vol. II, primera parte, documento A/CN.4/470, pág. 161, párr. 133; véase también la nota 4, *supra*.

⁶⁶ Citado *supra*, párr. 4.

⁶⁷ Artículos 19 a 23.

⁶⁸ Las correspondencias son las siguientes:

Artículo 20 de la Convención de 1969: párrafo 1 = proyectos de directriz 2.8.0 y 2.8.1 (con algunos cambios de redacción); párrafo 2 = proyecto de directriz 2.8.2 (*ídem*); párrafo 3 = proyecto de directriz 2.8.7 (*ídem*); párrafo 4 a): la Comisión aún no ha adoptado la directriz correspondiente; párrafo 4 b) = proyecto de directriz: 2.6.8 (con algunos cambios de redacción); párrafo 5: 2.8.1 (con algunos cambios de redacción).

Artículo 21: la Comisión aún no ha adoptado la directriz correspondiente.

Artículo 22: párrafo 1 = proyecto de directriz 2.5.1 (*ídem*); párrafo 2 = proyecto de directriz 2.7.1 (*ídem*); párrafo 3 a) = proyectos de directriz 2.5.8 y 2.5.9 (con algunos cambios de redacción); párrafo 3 b) = proyecto de directriz 2.7.5 (*ídem*).

Artículo 23: párrafo 1 = proyecto de directriz 2.1.1, 2.6.7 y 2.8.4 (con algunos cambios de redacción); párrafo 2 = proyecto de directriz 2.2.1 (*ídem*); párrafo 3 = proyecto de directriz 2.8.6 (con algunos cambios de redacción); párrafo 4 = proyecto de directriz 2.5.2 y 2.5.7 (con algunos cambios de redacción).

34. A primera vista, la cuestión de remitirse a los artículos 17 y 18 de la Convención de 1978 plantea más dificultades: evidentemente, estas largas y detalladas disposiciones⁶⁹ no tienen ninguna correspondencia en la Guía de la Práctica; sin embargo como se precisa más adelante⁷⁰, el principio de base —el *modus operandi*— del presente informe es postular que las normas pertinentes de la Convención de 1978 son aplicables; por ende, no parece útil referirse a las disposiciones precisas de ésta (ni reproducirlas) en el proyecto de directriz 5.1.

35. Habida cuenta de las observaciones formuladas, la directriz podría redactarse de la siguiente manera:

⁶⁹ Las disposiciones tienen la redacción siguiente:

Artículo 17. Participación en tratados en vigor en la fecha de la sucesión de Estados.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3, un Estado de reciente independencia podrá, mediante una notificación de sucesión, hacer constar su calidad de parte en cualquier tratado multilateral que en la fecha de la sucesión de Estados estuviera en vigor respecto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados.

2. El párrafo 1 no se aplicará si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado de reciente independencia sería incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución.

3. Cuando en virtud de las estipulaciones del tratado o por razón del número reducido de Estados negociadores y del objeto y el fin del tratado deba entenderse que la participación de cualquier otro estado en el tratado requiere el consentimiento de todas las partes, el Estado de reciente independencia podrá hacer constar su calidad de parte en el tratado sólo con tal consentimiento.

Artículo 18. Participación en tratados que no estén en vigor en la fecha de la sucesión de Estados.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4, un Estado de reciente independencia podrá, mediante una notificación de sucesión, hacer constar su calidad de Estado contratante en un tratado multilateral que no esté en vigor si, en la fecha de la sucesión de Estados, el Estado predecesor era un Estado contratante respecto del territorio al que se refiera tal sucesión de Estados.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4, un Estado de reciente independencia podrá, mediante una notificación de sucesión, hacer constar su calidad de parte en un tratado multilateral que entre en vigor con posterioridad a la fecha de la sucesión de Estados si, en la fecha de la sucesión de Estados, el Estado predecesor era un Estado contratante respecto del territorio al que se refiera esa sucesión de Estados.

3. Los párrafos 1 y 2 no se aplicarán si se desprende del tratado o consta de otro modo que la aplicación del tratado respecto del Estado de reciente independencia sería incompatible con el objeto y el fin del tratado o cambiaría radicalmente las condiciones de su ejecución.

4. Cuando en virtud de las estipulaciones del tratado o por razón del número reducido de Estados negociadores y del objeto y el fin del tratado deba entenderse que la participación de cualquier otro Estado en el tratado requiere el consentimiento de todas las partes o de todos los Estados contratantes, el Estado de reciente independencia podrá hacer constar su calidad de parte o de Estado contratante en el tratado sólo con tal consentimiento.

5. Cuando un tratado disponga que para su entrada en vigor se requerirá un número determinado de Estados contratantes, un Estado de reciente independencia que haga constar su calidad de Estado contratante en el tratado en virtud del párrafo 1 se contará como Estado contratante para los efectos de tal disposición, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.

⁷⁰ Párr. 7.

5.1. Casos de Estados de reciente independencia

1. Cuando un Estado de reciente independencia haga constar, mediante una notificación de sucesión, su calidad de Parte o Estado contratante en un tratado multilateral, se entenderá que mantiene cualquier reserva relativa a ese tratado que fuere aplicable en la fecha de sucesión de Estados respecto del territorio al que se refiere la sucesión de Estados, a menos que, al hacer la notificación de sucesión, exprese la intención contraria o formule una reserva que concierna a la misma materia que aquella reserva.

2. Al hacer una notificación de sucesión por la que haga constar su calidad de Parte o de Estado contratante en un tratado multilateral, un Estado de reciente independencia podrá formular una reserva, a menos que ésta sea una de aquéllas cuya formulación quedaría excluida en virtud de lo dispuesto en los apartados a), b) o c) de la directriz 3.1 de la Guía de la Práctica.

3. Cuando un Estado de reciente independencia formule una reserva de conformidad con el párrafo 2, se aplicarán respecto de esa reserva las normas pertinentes enunciadas en la segunda parte de la Guía de la Práctica (Procedimientos).

36. Como las normas previstas en esta directriz se refieren únicamente a los Estados de reciente independencia, definidos en el apartado f) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de 1978⁷¹, se plantea la cuestión de determinar si se pueden aplicar en su estado actual a otras formas de sucesión de Estado o si es necesario adaptarlas.

37. Durante la Conferencia de Viena de 1977-1978, se había sugerido que, para otros casos de sucesión, se incluyera una disposición que reglamentara la cuestión de las reservas. La India, por ejemplo, observó la existencia de una laguna a ese respecto en la Convención y, por ende, la necesidad de añadir un artículo sobre las reservas en la parte de la Convención relativa a la unificación y la separación de Estados⁷². Por su parte, la delegación de la República Federal de Alemania propuso un nuevo artículo 36 bis⁷³, que tenía en particular el objeto de transponer la reglamentación de las reservas prevista para los Estados de reciente independencia a los casos de sucesión previstos en la Parte IV de la Convención:

“1. Cuando, en virtud de los artículos 30, 31, 33 y 35, un tratado siga en vigor para un Estado sucesor o, un Estado sucesor participante de otro modo en un tratado que no estuviere aún en vigor para el Estado predecesor, se entenderá que el Estado sucesor mantiene:

a) Toda reserva relativa a ese tratado hecha por el Estado predecesor respecto del territorio a que se refiera la sucesión de Estados;

...

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1, el Estado sucesor podrá:

⁷¹ El texto de la definición figura *supra* en el párrafo 10.

⁷² A/CONF.80/16, 28ª sesión, párr. 17.

⁷³ A/CONF.80/16/Add.1, 43ª sesión, párr. 11.

a) Retirar o modificar, total o en parte, la reserva (apartado a) del párrafo 1), o formular una nueva reserva, con arreglo a las condiciones establecidas en el tratado o a las normas enunciadas en los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratado ...”⁷⁴

Según Alemania, de hecho, “... la situación con respecto a la sucesión a diferencia de lo que ocurre con la adhesión, es idéntica para los Estados a los que se refieren las partes III [Estados de reciente independencia] y IV [Unificación y separación de Estados] del proyecto”⁷⁵.

38. Sin embargo la República Federal de Alemania retiró su enmienda a raíz de las objeciones que había generado en varias delegaciones⁷⁶. Estas consideraban, en efecto, que reconocer al Estado sucesor el derecho de formular nuevas reservas era incompatible con el principio de la continuidad *ipso jure* de los tratados, enunciado por la Convención para los casos de unificación o separación de Estados⁷⁷. En cambio, diversas delegaciones apoyaron la presunción del mantenimiento de las reservas del Estado predecesor por considerar que era natural en los casos de unificación o de separación de Estados, a la luz del mismo principio de continuidad retenido por la Convención respecto de las hipótesis de sucesión⁷⁸.

39. No obstante, conviene distinguir la presunción del mantenimiento de las reservas (cuyo principio, en lo que respecta a los Estados de reciente independencia, se establece en el primer párrafo del artículo 20 de la Convención de 1978), por una parte, de la cuestión de saber si, en caso de unificación o de separación de Estados, la facultad que se ofrece de formular nuevas reservas en el párrafo 2 a los Estados de reciente independencia puede hacerse extensiva a esa otra hipótesis.

40. A decir verdad, en lo que se refiere por lo menos al principio, la extensión de la presunción de continuidad, prevista expresamente en el párrafo 1 del artículo 20 de la Convención de Viena de 1978 para los Estados de reciente independencia en el contexto de una notificación de sucesión y reproducida en la directriz 5.1 *supra*, no plantea duda alguna. Incluso resulta justificada respecto de los Estados sucesores que no sean Estados de reciente independencia. De hecho, según la Parte IV de la Convención de Viena de 1978, el principio de continuidad es aplicable a los tratados en vigor para el Estado predecesor en la fecha de una unificación o una separación de Estados⁷⁹. La práctica parece confirmar esta solución, a veces de manera ambigua, si bien el caso no se plantea con frecuencia.

⁷⁴ A/CONF.80/30, párr. 119 (reproducido en *Documentos de la Conferencia*, A/CONF.80/16/Add.2).

⁷⁵ A/CONF.80/16/Add.1, 43ª sesión, párr. 11.

⁷⁶ A/CONF.80/30, párr. 119 (reproducido en *Documentos de la Conferencia*, A/CONF.80/16/Add.2).

⁷⁷ A/CONF.80/16/Add.1, 43ª sesión, párr. 14 (Polonia); párr. 15 (Estados Unidos de América), párr. 18 (Nigeria); párr. 19 (Malí); párr. 20 (Chipre); párr. 21 (Yugoslavia); párr. 22 (Australia); y párr. 24 (Swazilandia que, sin embargo, hizo una exposición más compleja).

⁷⁸ Véanse, a este respecto, las intervenciones de Polonia (A/CONF.80/16/Add.1, 43ª sesión, párr. 13), Francia (ibíd., párr. 16), Chipre (ibíd., párr. 20), Yugoslavia (ibíd., párr. 21) y Australia (ibíd., párr. 22).

⁷⁹ Véanse los artículos 31 y 34 de la Convención, de los que se desprende que, salvo excepciones referidas al acuerdo expreso o tácito de las partes, todo tratado en vigor respecto de cualquiera de los Estados que se unan para formar un Estado sucesor o del territorio de un Estado que se

41. El Secretario General de las Naciones Unidas, en el ejercicio de sus funciones de depositario, por lo general evita asumir una posición sobre el destino de las reservas formuladas por el Estado predecesor, pero determinados elementos de la práctica de otros depositarios tienden claramente a favorecer la extensión de la presunción enunciada en el párrafo 1 del artículo 20 de la Convención de Viena de 1978 respecto de las hipótesis de sucesión de Estados que no resultan de la descolonización. En la práctica, en los casos de separación de Estados, en particular los Estados surgidos de la antigua Yugoslavia y Checoslovaquia⁸⁰, se han mantenido las reservas del Estado predecesor. A este respecto, conviene mencionar las declaraciones de índole general formuladas por la República Checa⁸¹, Eslovaquia⁸², la República Federativa de Yugoslavia⁸³, posteriormente, por Montenegro⁸⁴ en que

separa de un Estado existente antes de la sucesión de Estados continúa en vigor respecto del Estado o los Estados sucesores.

- ⁸⁰ La práctica pertinente respecto de los Estados sucesores de la antigua Unión Soviética parece ser prácticamente inexistente.
- ⁸¹ En una carta de fecha 16 de febrero de 1993 dirigida al Secretario General y acompañada de una lista de tratados multilaterales depositados en poder de éste, el Gobierno de la República Checa notificó que “de conformidad con los principios en vigor del derecho internacional y sus estipulaciones, la República Checa, como sucesor de la República Federativa Checa y Eslovaca, se considera vinculada, a partir del 1 de enero de 1993, fecha de disolución de la República Federativa Checa y Eslovaca, por los tratados internacionales multilaterales en que era parte la República Federativa Checa y Eslovaca en esa fecha, incluidas las reservas y declaraciones conexas emitidas anteriormente por esta última. El Gobierno de la República Checa ha examinado los tratados multilaterales enumerados en la lista adjunta. La República Checa se considera vinculada por esos tratados, así como por todas las reservas y declaraciones en ellas hechas, en virtud de la sucesión que tuvo lugar el 1 de enero de 1993. La República Checa, de conformidad con principios de derecho internacional bien establecidos, reconoce la firma de la República Checa y Eslovaca respecto de todos los tratados, como si las hubiera firmado ella misma”, en *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, Informations de nature historique*, <http://treaties.un.org/Pages/Historica/Info.aspx>, en “República Checa”.
- ⁸² En una carta de fecha 19 de mayo de 1993, acompañada igualmente de una lista de tratados multilaterales depositados en poder del Secretario General, el Gobierno de la República Eslovaca notificó lo siguiente: “De conformidad con los principios y normas pertinentes del derecho internacional y en la medida definida por éste, la República Eslovaca, como Estado sucesor surgido de la disolución de la República Federativa Checa y Eslovaca, se considera vinculada, a partir del 1 de enero de 1993, fecha en la que asumió la responsabilidad de sus relaciones internacionales, por los tratados multilaterales en los que era parte la República Federativa Checa y Eslovaca al 31 de diciembre de 1992, incluidas las reservas y declaraciones formuladas precedentemente por Checoslovaquia, así como las objeciones emitidas por Checoslovaquia a las reservas formuladas por otros Estados partes” (ibid., en “Eslovaquia”).
- ⁸³ En una notificación de fecha 8 de marzo de 2001, el Gobierno de la República Federativa de Yugoslavia depositó, entre otros, un instrumento en que notificaba su intención de suceder en varios tratados multilaterales depositados en poder del Secretario General y confirmaba determinadas formalidades relativas a esos a tratados: “[...] el Gobierno de la República Federativa de Yugoslavia mantendrá las firmas, reservas, declaraciones y objeciones hechas por la República Socialista Federativa de Yugoslavia en los tratados que figuran en el anexo 1 adjunto, antes de que la República Federativa de Yugoslavia asumiera la responsabilidad de sus relaciones internacionales” (ibid., en “República Federativa de Yugoslavia”).
- ⁸⁴ El 23 de octubre de 2006, el Secretario General recibió una carta del Gobierno de Montenegro, de fecha 10 de octubre de 2006, acompañada de una lista de tratados multilaterales depositados en poder del Secretario General, en que se le informaba de que: “el Gobierno de la República de Montenegro mantendrá las reservas, declaraciones y objeciones formuladas por Serbia y Montenegro antes de que la República de Montenegro asumiera la responsabilidad de sus relaciones internacionales, indicadas en el anexo de ese documento” (ibid., en “Montenegro”).

estos Estados sucesores mantenían las reservas del Estado predecesor⁸⁵. En otros casos, las reservas del Estado predecesor fueron confirmadas⁸⁶ o reformuladas⁸⁷ expresamente por el Estado sucesor respecto de un tratado determinado. En el caso de la República del Yemen [unificada], también el Estado sucesor ha retenido las reservas. En una carta de fecha 19 de mayo de 1990, dirigida al Secretario General, los Ministros de Relaciones Exteriores de la República Árabe del Yemen y de la República Democrática Popular del Yemen precisaron lo siguiente:

“En lo que respecta a los tratados concertados por la República Árabe del Yemen o la República Democrática Popular del Yemen, con anterioridad a su unión, la República del Yemen (unificada) deberá ser considerada como parte de esos tratados en la fecha en que uno de esos Estados se convirtió en primer lugar en parte en dichos tratados. En consecuencia, los cuadros que muestran el estado de los tratados en adelante indicarán, bajo el nombre de ‘Yemen’, la fecha de las formalidades (firmas, ratificaciones, adhesiones, declaraciones y reservas, etc.) efectuadas por el Estado que se convirtió en parte en primer lugar, y en su caso, las efectuadas por el Estado que se convirtió en parte en segundo lugar, descritas en este caso en una nota de pie de página.”⁸⁸

42. La práctica en materia de tratados depositados en poder de depositarios distintos del Secretario General de las Naciones Unidas no ofrece mayores indicaciones sobre la cuestión de las reservas en el contexto de la sucesión de Estados. Sin embargo, los pocos elementos disponibles no parecen contradecir la experiencia que puede obtenerse de la práctica relativa a los tratados respecto de los cuales ejerce las funciones de depositario el Secretario General de las Naciones Unidas; muy por el contrario, esa escasa práctica parece confirmar la presunción general del mantenimiento de las reservas del Estado predecesor.

43. Por ejemplo, la República Checa y Eslovaquia han transmitido a diversos depositarios notificaciones de sucesión del mismo tenor que las enviadas al Secretario General de las Naciones Unidas y en las que se preveía el mantenimiento de las reservas formuladas por el Estado predecesor⁸⁹. Esta práctica no ha dado lugar a ninguna impugnación por parte de los depositarios de que se trata ni de los Estados partes en los tratados en cuestión.

⁸⁵ Véase también el caso de otros sucesores de la ex Yugoslavia (fuera de la República Federativa de Yugoslavia) que figuran en la lista de Estados sucesores de diversos tratados depositados en poder del Secretario General, con indicación, en las notas de pie de página, de las reservas que había formulado la ex Yugoslavia (véanse, por ejemplo: Bosnia y Herzegovina, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, respecto de la Convención sobre las Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, *ibíd.*, cap. III.1, nota 4; de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (cap. V.5, nota 7) o de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (cap. V.3, nota 4).

⁸⁶ Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, reserva formulada por la República Federativa de Yugoslavia (*ibíd.*, cap. IV).

⁸⁷ Convención sobre los Derechos del Niño, cap. IV.11 (*ibíd.*, en “Eslovenia”).

⁸⁸ *Ibid.*, en “Yemen”.

⁸⁹ Véase Václav Mikulka, “The Dissolution of Czechoslovakia and Succession in Respect of Treaties” en Mojmir Mrak (dir.), *Succession of States*, La Haya/Londres/Boston, M. Nijhoff, 1999, págs. 111 y 112.

44. Análogamente, cabe mencionar la respuesta de la Unión Postal Universal al cuestionario preparado por el Relator Especial⁹⁰. En ella, esa organización hacía referencia a su práctica, conforme a la cual las reservas válidas aplicables a un Estado miembro se transferían automáticamente al Estado sucesor, solución válida también para los Estados que hubieran obtenido la independencia al separarse de un Estado Miembro.

45. El Consejo de Europa aplicó la misma presunción respecto de Montenegro. En una carta de fecha 28 de junio de 2006, dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores de Montenegro, el Director General de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa se basó en el artículo 20 de la Convención de Viena de 1978 y estimó que “se considera que la República de Montenegro mantiene las reservas y declaraciones, puesto que su notificación de sucesión no expresa una intención contraria a ese respecto”⁹¹. Esta carta incluía asimismo una lista de reservas y declaraciones cuyo texto se había modificado en algunas partes, a fin de suprimir la referencia a la República de Serbia. En una carta de fecha 13 de octubre de 2006, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Montenegro comunicó su acuerdo con el texto de las reservas y declaraciones en cuestión, tras haber sido adaptadas por el depositario.

46. La práctica seguida por Suiza en su calidad de depositario de un número determinado de tratados multilaterales no parece tampoco estar en contradicción fundamental con la del Secretario General de las Naciones Unidas. Es cierto que, cuando el Estado sucesor no se había pronunciado sobre el destino de las reservas, Suiza había aplicado inicialmente la presunción de que no mantenía esas reservas. En la actualidad, en cambio, Suiza no se basa en ninguna presunción, y su práctica consiste en invitar al Estado sucesor a comunicarle sus intenciones sobre el mantenimiento o no mantenimiento de la reserva formulada por el Estado predecesor⁹².

47. El principio de la presunción del mantenimiento de las reservas del Estado predecesor —presunción que, por último, puede quedar invalidada por la mera manifestación de la voluntad en sentido contrario por el Estado sucesor— parece ser de sentido común y estar suficientemente establecido en la práctica para que se consagre en el párrafo 1 del proyecto de directriz 5.2 que se propone más adelante. Si bien es de alcance general, la presunción del mantenimiento de las reservas

⁹⁰ Cuestionario preparado por el Relator Especial, de conformidad con la decisión de la Comisión mencionada en el párrafo 489 de su informe sobre la labor realizada en su 47º período de sesiones (2 de mayo a 21 de julio de 1995), *Anuario ... 1995*, vol. II (segunda parte), A/50/10, pág. 111.

⁹¹ JJ55/2006, PJD/EC, extracto traducido por la Secretaría en el memorando antes citado, nota 4, A/CN.4/616, pág. 23, párr. 67).

⁹² Carta dirigida por la Dirección de Derecho Internacional Público a un particular el 3 de mayo de 1996, en que se describe la práctica de Suiza, Estado depositario de los Convenios del 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de guerra, en el contexto de la sucesión de Estados en materia de tratados; reproducida en la *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 1997, 7º año, págs. 683 a 685, en especial pág. 684. Este enfoque fue confirmado por la Dirección de Derecho Internacional Público del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores en un dictamen de fecha 6 de febrero de 2007 titulado “Pratique de la Suisse en tant qu’Etat dépositaire. Réserves aux traités dans le contexte de la succession d’Etats”, recogido en la edición de *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC)* de 5 de diciembre de 2007, págs. 328 a 330, en especial pág. 330 (puede consultarse en www.bk.admin.ch/dokumentation/02574/02600/index.html?lang=fr).

enunciada en esa disposición es objeto, en ciertos casos de unificación de dos o más Estados, de las excepciones enumeradas en el proyecto de directriz 5.3 a que se hace referencia en el párrafo 1 del proyecto de directriz 5.2.

48. Como ya lo había demostrado la oposición manifestada en la Conferencia de Viena de 1977-1978 a la enmienda propuesta por Alemania⁹³, existen serias dudas en cuanto al derecho de formular reservas de un Estado sucesor que no sea de reciente independencia. Estas dudas han tenido eco en la opinión separada adjuntada por el magistrado Tomka al fallo de la Corte Internacional de Justicia de 26 de febrero de 2007 sobre el caso *Genocidio*:

“35. Es indudable que esta decisión de notificar la adhesión a la Convención sobre genocidio, con una reserva al artículo IX, y *no la sucesión (cuando no está permitida una reserva)* estaba motivada por las consideraciones relacionadas con el presente caso. ...

Esa sola notificación de adhesión, a mi juicio, era totalmente incompatible con la sucesión de la República Federativa de Yugoslavia —notificada al Secretario General de las Naciones Unidas el mismo día que la adhesión a la Convención sobre genocidio— en la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados que, en el artículo 34, establece que los tratados del Estado predecesor seguirán en vigor respecto de cada Estado sucesor. Por la ulterior notificación de sucesión, la República Federativa de Yugoslavia se convirtió en Estado contratante de la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados en abril de 1992. Esa Convención entró en vigor el 6 de noviembre de 1996. Aunque no era oficialmente aplicable al proceso de disolución de la ex Yugoslavia, que se produjo en el período de 1991-1992, a la luz del hecho de que la ex Yugoslavia consintió en quedar obligada por la Convención de Viena ya en 1980, y la República Federativa de Yugoslavia ha sido un Estado contratante de esa Convención desde abril de 1992, *no se podría prever que, por analogía con el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, un Estado que, en la notificación de su adhesión, expresa su consentimiento en considerarse obligado por la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, actúe en un caso concreto de forma incompatible con la norma contenida en el artículo 34 de esa Convención y al mismo tiempo, en un gran número de otros casos actúe de plena conformidad con esa norma.* Estas consideraciones, en conjunto, me llevan a concluir que la Corte no reconoce ningún efecto jurídico a la notificación de la adhesión de la República Federativa de Yugoslavia a la Convención sobre genocidio, y en cambio consideraría que queda obligada por esa Convención por obra de la norma consuetudinaria de la sucesión *ipso jure* codificada en el artículo 34, tal como se aplica a los casos de disolución de un Estado”⁹⁴

49. De hecho, a partir del momento en que se admite que, en caso de unificación o separación de Estados, la sucesión se produce *ipso jure*, resulta difícil aceptar que

⁹³ Véase, *supra*, párrs. 37 y 38.

⁹⁴ *Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina contra Serbia y Montenegro)*, fallo de 26 de febrero de 2007, opinión separada del magistrado Tomka, párr. 35. Esta opinión, que puede encontrarse en el sitio web de la Corte, no siempre se publica en francés.

un Estado sucesor pueda sustraerse a sus obligaciones, o aligerarlas, formulando reservas⁹⁵.

50. Además de los argumentos aducidos en contra de esta posibilidad durante la elaboración de la Convención de 1978, conviene mencionar a este respecto, la posición adoptada por el Consejo de Europa, en la carta que dirigió a Montenegro el 28 de junio de 2006⁹⁶ y según la cual ese Estado, en esa etapa, no tenía “el derecho de formular nuevas reservas a los tratados ya ratificados” respecto de los cuales ya había notificado su sucesión⁹⁷. Esta posición guarda armonía con la regla de la sucesión *ipso jure* en los tratados, enunciada en la Convención de Viena de 1978 respecto de los casos de unificación o de separación de Estados. En esas hipótesis, la sucesión en un tratado no depende de una manifestación de voluntad en ese sentido por el Estado sucesor, por lo que es válido pensar que ese Estado hereda la totalidad de los derechos y obligaciones del Estado predecesor en virtud del tratado, sin que pueda sustraerse a esas obligaciones ni aligerarlas formulando reservas. Por otra parte, esa solución parece haber sido confirmada por la práctica, ya que los Estados sucesores que no son Estados de reciente independencia no parecen haber formulado nuevas reservas con ocasión de su sucesión en tratados.

51. A este respecto, la situación es diferente de la de los Estados de reciente independencia en favor de los cuales se prevé una *notificación de sucesión*, lo que no es el caso, en principio, cuando se trata de la unificación o la separación de Estados. En virtud de su notificación de sucesión, un Estado de reciente independencia decide, en aplicación del principio de optar libremente por mantener o no mantener los tratados del Estado predecesor, su calidad de Estado contratante o Estado parte en el tratado en cuestión⁹⁸. Con arreglo a esta hipótesis, la notificación de sucesión reviste un carácter constitutivo respecto del mantenimiento de los tratados en vigor para el Estado predecesor en la fecha de la sucesión de Estados, así como de los demás tratados en que fuera Estado contratante. En cambio, en la Convención de Viena de 1978 se estipula un régimen diferente para los Estados sucesores que no sean Estados de reciente independencia. Según la Parte IV de la Convención, los tratados en vigor en la fecha de sucesión de Estados, para cualquiera de los Estados predecesores, en principio continúan en vigor respecto de un Estado surgido de la unificación de dos o más Estados⁹⁹. Se prevé la misma

⁹⁵ Argumento en contra: G. Gaja *op. cit.* nota 35, págs. 64 y 65. Según este eminente especialista, el razonamiento aplicable a los Estados de reciente independencia puede hacerse extensivo a otros casos de sucesión: aún si fuera necesario considerar, *quod non*, que un Estado de reciente independencia no está autorizado para formular una reserva al momento de notificar la sucesión, no puede menos que reconocerse que ese Estado podría obtener prácticamente el mismo resultado por conducto de un retiro parcial del tratado (si estuviere permitido), lo que tendría el mismo efecto de una reserva, y que estas consideraciones serían igualmente válidas en los casos en que la asociación no se considerase dependiente de una aceptación del tratado por el Estado sucesor. En cuanto a los resultados, este razonamiento es muy probablemente acertado; sin embargo, no tiene debidamente en cuenta el hecho de que un retiro (aún parcial) del tratado y una reserva son dos elementos diferentes que proceden de regímenes jurídicos distintos y cuyas condiciones no son forzosamente las mismas. Un retiro parcial no está encuadrado en la presente Guía de la Práctica (véase la directriz 1.4 sobre “Declaraciones unilaterales distintas de las reservas y las declaraciones interpretativas”).

⁹⁶ Véase *supra*, nota 91.

⁹⁷ Pasaje traducido por la Secretaría – memorando, nota 4 precedente, A/CN.4/616, pág. 25, párr. 69.

⁹⁸ Véanse los artículos 17 y 18 de la Convención de Viena de 1978, citados *supra*, nota 69.

⁹⁹ Véase el artículo 31 de la Convención.

solución para los casos de los Estados surgidos de la separación de Estados, si se trata de tratados que en la fecha de la sucesión de Estados estaban en vigor respecto de la totalidad del territorio del Estado predecesor y de tratados que estaban en vigor solamente respecto de la parte del territorio del Estado predecesor que corresponde al territorio del Estado sucesor¹⁰⁰. Conforme a lo dispuesto en la Convención de Viena de 1978, es sólo en lo que se refiere a los tratados que, en la fecha de sucesión de Estados, no estaban en vigor para el Estado predecesor, aun cuando éste fuera un Estado contratante de dicho tratado en la fecha de sucesión, que el Estado sucesor (que no sea un Estado de reciente independencia) puede establecer, en virtud de una *notificación*, si ello procede, su calidad de Estado contratante o Estado parte del tratado en cuestión¹⁰¹. A este respecto, por consiguiente, conviene tratar a los Estados sucesores que no sean Estados de reciente independencia de la misma forma que a éstos, en la medida en que la sucesión en el tratado suponga, en uno y otro caso, una manifestación de voluntad por parte del Estado de que se trate.

52. Sólo con arreglo a esta hipótesis cabe dar a los Estados sucesores, en caso de separación o de unificación de Estados, el derecho de formular nuevas reservas cuando notifican su intención de pasar a ser Estados partes. En todos los demás casos, al parecer, no debe reconocerse el derecho de formular nuevas reservas si se trata de los tratados que siguen en vigor tras la sucesión de Estados. Ese principio (opuesto al que se ha propuesto para los Estados de reciente independencia), se establece en el párrafo 2 del proyecto de directriz 5.2 que figura a continuación¹⁰²; también se establece la excepción correspondiente (que permite el ejercicio de dicho derecho cuando el Estado sucesor establece su calidad de Estado contratante o Estado parte en un tratado en virtud de una notificación). En los demás casos, la formulación de reservas por un Estado sucesor surgido de una unificación o de una separación de Estados debe atenerse al régimen de formulación tardía de reservas, como se propone en el proyecto de directriz 5.9¹⁰³.

53. Por consiguiente, el párrafo 2 del proyecto de directriz 5.2 tiene por objeto colmar una laguna de la Convención de Viena de 1978. Habida cuenta del alcance general de ese párrafo, que abarca los casos de separación de Estados, así como los de unificación de dos o más Estados, el concepto de “Estado predecesor”, en los casos de unificación de Estados debe interpretarse en el sentido de que abarca cualquiera o varios de los Estados predecesores.

54. La redacción del proyecto de directriz 5.2, que debería ser el “compañero” del proyecto de directiva 5.1 en caso de unificación o de separación de Estados, podría ser la siguiente:

5.2 Casos de unificación o de separación de Estados

1. A reserva de lo dispuesto en la directriz 5.3, se considerará que un Estado sucesor de resultas de una unificación o una separación de Estados mantendrá toda reserva al tratado que fuere aplicable, en la fecha de la sucesión de Estados, al territorio que comprenda la sucesión de Estados, a menos que notifique su intención en sentido contrario con

¹⁰⁰ Véase el artículo 34 de la Convención.

¹⁰¹ Véanse los artículos 32 y 36 de la Convención.

¹⁰² Véanse el párrafo 2 del artículo 20 de la Convención y el párrafo 2 del proyecto de directriz 5.1, propuesto *supra*.

¹⁰³ Véase *infra*, párr. 98.

ocasión de la sucesión o formule una reserva relativa a la misma materia de dicha reserva.

2. *Un Estado sucesor no podrá formular una nueva reserva con ocasión de una unificación o una separación de Estados sino al formular una notificación por la que establezca su calidad de Estado contratante o Estado parte en un tratado que, en la fecha de la sucesión de Estados, no estuviere en vigor para el Estado predecesor, pero del cual el Estado predecesor fuere un Estado contratante.*

3. *Cuando un Estado sucesor formule una reserva de conformidad con el párrafo 2, serán aplicables respecto de esa reserva las reglas pertinentes enunciadas en la segunda parte de la Guía de la Práctica (Procedimientos).*

55. A diferencia de los casos de una separación de Estados, en que la sucesión en un tratado desemboca en la aplicación de un régimen único de reservas a ese tratado, la unificación de Estados lleva consigo el riesgo de una combinación de dos o más regímenes de reservas a un mismo tratado, regímenes que pueden ser diferentes e incluso contradictorios. No se trata en este caso de una mera hipótesis académica. Sin embargo, la práctica no parece aportar respuestas satisfactorias a las numerosas cuestiones que plantea esta situación. Así es que en la carta antes citada¹⁰⁴, de 19 de mayo de 1990, dirigida al Secretario General por los Ministros de Relaciones Exteriores de la República Árabe del Yemen y de la República Democrática Popular del Yemen, en que se sugiere una solución para el problema técnico del registro de las medidas de los dos Estados predecesores en relación con un mismo tratado, se hacía referencia a un criterio temporal cuyo alcance jurídico por distintas consideraciones, parece nebuloso, y se dejaba sin tocar la cuestión —que podría plantearse más adelante— del destino de las reservas que formularan los Estados de que se trataba antes de la fecha de su unificación.

56. En el caso de un tratado que, en la fecha de la unificación de los Estados, estuviera en vigor respecto de cualquiera de los Estados que se hubieran unificado, y que siguiera en vigor respecto del Estado unificado¹⁰⁵, del principio enunciado en el párrafo 1 del proyecto de directriz 5.2 se desprende que las reservas a ese tratado, formuladas por cualquiera de esos Estados, seguirán en vigor con respecto al Estado unificado, a menos que éste exprese su voluntad en sentido contrario. La aplicación de esta presunción no plantea dificultad alguna si los Estados partes en la unificación son Estados partes o Estados contratantes de dicho tratado. En cambio, la situación se complica si uno de esos Estados es parte en el tratado y el otro, Estado contratante para el cual el tratado no estuviera en vigor.

57. El proyecto de directriz 5.3 propuesto a continuación tiene por objeto responder a situaciones como la antes expuesta previendo el mantenimiento exclusivo de las reservas formuladas por el Estado que era parte en el tratado. Esta solución obedece al hecho de que un Estado —en este caso un Estado surgido de una unificación— no puede tener más de un estatuto respecto de un tratado dado —a saber, el de Estado parte en dicho tratado (principio de continuidad *ipso jure*). En consecuencia, si un tratado sigue en vigor respecto del Estado surgido de la unificación, parece lógico considerar que sólo puedan mantenerse las reservas formuladas por un Estado o por los Estados respecto de los cuales el tratado

¹⁰⁴ Párr. 41.

¹⁰⁵ Véase el artículo 31 de la Convención de 1978.

estuviera en vigor en la fecha de la unificación. En cambio, las reservas que pudiera formular un Estado contratante respecto del cual el tratado no estuviera en vigor pierden toda validez.

58. El proyecto de directriz 5.3 es el siguiente:

5.3 No pertinencia de determinadas reservas en los casos de unificación de Estados

Cuando, tras la unificación de dos o más Estados, un tratado que, en la fecha de sucesión de Estados, estuviera vigente respecto de cualquiera de esos Estados, siga en vigor respecto del Estado surgido de la unificación, no se mantendrán las reservas formuladas por uno de esos Estados que, en la fecha de sucesión de Estados, fuera un Estado contratante respecto del cual el tratado no estuviere en vigor.

59. El proyecto de directiva 5.3¹⁰⁶ se ha redactado de manera que abarque a la vez los casos de unificación previstos en los artículos 31 a 33 de la Convención de 1978, y los casos de unificación de Estados en los cuales uno de los Estados que se unen conserva su personalidad jurídica internacional (situación no prevista en las disposiciones antes citadas de la Convención de Viena de 1978).

B. Alcance territorial de las reservas en el marco de una sucesión de Estados

60. Parece evidente que cuando una reserva que se considere mantenida tras una sucesión de Estados, conservará el alcance territorial que tenía en la fecha de la sucesión. Esta es la consecuencia lógica de la continuidad inherente al concepto de sucesión en un tratado, tanto si es resultado de la notificación de sucesión de un Estado de reciente independencia como si se produce *ipso jure*.

61. Ese principio, sin embargo, presenta excepciones en ciertos casos de unificación de dos o más Estados. Tales excepciones, que plantean problemas bastante complejos, se contemplan en el proyecto de directriz 5.5 y están excluidas del ámbito de aplicación del proyecto de directriz 5.4 en virtud de la fórmula “sin perjuicio de lo dispuesto en la directriz 5.5”.

62. También deben examinarse por separado los problemas que plantea en materia de reservas la sucesión relativa a una parte del territorio que, sin constituir una excepción al principio recogido en el proyecto de directriz 5.4, exige no obstante ciertas precisiones, cuestión de la que se ocupa el proyecto de directriz 5.6.

63. En vista de estas observaciones, el proyecto de directriz 5.4 podría quedar redactado de la manera siguiente:

5.4 Principio de mantenimiento del alcance territorial de las reservas del Estado predecesor

Cuando una reserva se considere mantenida en virtud del párrafo 1 de la directriz 5.1 y el párrafo 1 de la directriz 5.2, conservará el alcance

¹⁰⁶ El mismo criterio rige en los proyectos de directriz 5.5 y 5.11.

territorial que tenía en la fecha de la sucesión de Estados, sin perjuicio de lo dispuesto en la directriz 5.5.

64. El principio enunciado en el proyecto de directriz 5.4, según el cual el alcance territorial de una reserva que se considere mantenida después de una sucesión de Estados permanecerá sin cambios, también se aplica en caso de unificación de dos o más Estados, sin perjuicio no obstante de ciertas excepciones. En efecto, como se señaló anteriormente¹⁰⁷, podrían plantearse problemas específicos en relación con la extensión territorial de una reserva que se considere mantenida tras la unificación de dos o más Estados. Esas excepciones pueden producirse cuando, tras dicha unificación de dos o más Estados, un tratado pase a ser aplicable en una parte del territorio del Estado unificado en que, en la fecha de la sucesión de Estados, no lo era.

65. A este respecto, cabe distinguir dos hipótesis, a saber:

i) Tras la unificación de dos o más Estados, un tratado que, en la fecha de la sucesión de Estados, está en vigor respecto de uno solo de los Estados que dan lugar a la unificación pasa a ser aplicable en una parte del territorio del Estado sucesor en que no lo era anteriormente; y

ii) Un tratado que, en la fecha de la sucesión de Estados, está en vigor respecto de dos o más Estados que dan lugar a la unificación —pero no en la totalidad de lo que será el territorio del Estado sucesor— pasa a ser aplicable en una parte del territorio del Estado sucesor en que no lo era anteriormente.

66. En el primer caso, es decir el del tratado que, en la fecha de la sucesión de Estados, está en vigor, con reservas, respecto de *uno solo* de los Estados que dan origen al Estado unificado y pasa a ser aplicable en una parte del territorio del Estado sucesor en que no lo era en la fecha de la sucesión de Estados, las reservas en cuestión pueden extenderse a todo el territorio del Estado unificado en el que el tratado se hace aplicable, siempre que preste su consentimiento, ya sea mediante notificación a tal efecto o a través de un acuerdo con los demás Estados partes¹⁰⁸. En este caso, todo apunta a que la extensión se refiere al vínculo convencional según quedó modulado por las reservas planteadas por el Estado respecto del cual el tratado estaba en vigor en la fecha de la unificación. Pero en principio no hay razones que impidan que el Estado nacido de la unificación exprese una voluntad contraria a ese respecto y evite de ese modo la extensión del alcance territorial de las mencionadas reservas. En cualquier caso, sea cual sea la decisión del Estado sucesor sobre el asunto, las demás partes contratantes no se verán perjudicadas, ya que el tratado tampoco estaba en vigor con anterioridad en el territorio al que la aplicación de la reserva queda excluida de ese modo. En el apartado a) del párrafo 1 del proyecto de directriz 5.5 se contempla esta posibilidad.

67. Sin embargo, puede suceder que la naturaleza o el objeto de la reserva excluyan la posibilidad de extenderla más allá del territorio en que era aplicable en la fecha de sucesión de Estados. Ese podría ser el caso, en particular, de una reserva cuya aplicación, ya con anterioridad, se limitara a una parte del territorio del Estado que la había formulado, o de las reservas referidas específicamente a ciertas instituciones propias de dicho Estado. Esa posibilidad se aborda en el apartado b) del párrafo 1 del proyecto de directriz 5.5.

¹⁰⁷ Véase párr. 61 *supra*.

¹⁰⁸ Véase el artículo 31, párr. 2, de la Convención de Viena de 1978.

68. El segundo caso en que una reserva anterior puede ver extendido su alcance territorial más allá del que tenía antes de la sucesión de Estados puede parecer cercano, pero presenta diferencias; mientras que en la hipótesis anterior tan solo uno de los Estados objeto de la unificación estaba vinculado por el tratado, en este segundo caso el tratado en cuestión estaba en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto de al menos dos de los Estados que dieron lugar a la unificación, por más que en ese momento no fuera aplicable a la totalidad de lo que pasaría a ser el territorio del Estado unificado. Se plantea entonces la cuestión de si las reservas formuladas por cualquiera de esos Estados también serán aplicables a las partes del territorio del Estado unificado en el que el tratado no era aplicable en la fecha de la sucesión. De no haber indicaciones precisas por parte del Estado sucesor, puede ser difícil determinar cuándo y en qué medida ese Estado, al ampliar el ámbito territorial del tratado, tenía la intención de extender el alcance territorial de las reservas formuladas por alguno o todos los Estados respecto de los que el tratado estaba en vigor en la fecha de la sucesión de Estados.

69. A falta de elementos que indiquen lo contrario, parece razonable aceptar la presunción de que una reserva de ese tipo no se extenderá a la parte o partes del territorio del Estado unificado en que el tratado no era aplicable en la fecha de sucesión. Sin embargo, no hay razón para considerarla una presunción *iuris et de iure*. Debe optarse por una solución diferente:

- Cuando la reserva se haya formulado en términos idénticos por cada uno de los Estados interesados; en este caso habrá que presumir por contra que la intención del Estado unificado es mantener la reserva común a todos sus predecesores y seguir la lógica del párrafo 1 del proyecto de directriz 5.5;
- Además, en ciertos casos puede deducirse de las circunstancias que la intención del Estado producto de la unificación es mantener las reservas formuladas por algunos Estados en particular, especialmente cuando el Estado unificado, al ampliar el ámbito territorial del tratado, haya hecho referencia específicamente a las formalidades cumplimentadas en relación con el tratado, antes de la fecha de la unificación, por uno de los Estados interesados;
- Y todavía con más razón la conclusión sería la misma cuando el Estado producto de la unificación, al aceptar la ampliación del ámbito territorial del tratado, exprese su intención contraria especificando las reservas vigentes en el territorio al que se extiende la aplicación del tratado.

70. Sin embargo, en este último caso la decisión del Estado unificado de extender la aplicación de varias reservas al territorio de que se trate sólo será aceptable si las reservas en cuestión, formuladas por dos o más de los Estados que hayan dado lugar a la unificación, son compatibles entre sí. Pero también pueden ser contradictorias. En tal situación, habrá que considerar nula y sin efecto la notificación, en la medida en que daría lugar a la aplicación de reservas incompatibles.

71. Las normas propuestas más arriba se refieren a la hipótesis de que el tratado frente al que los Estados predecesores formulan la reserva o reservas estuviera en vigor respecto de al menos uno de ellos en la fecha de la sucesión. En opinión del Relator Especial, tales normas deben aplicarse *mutatis mutandis* a las reservas que se consideren mantenidas por el Estado unificado que extiende el ámbito territorial de un tratado en el que, tras la sucesión de Estados, es parte contratante, cuando el tratado en cuestión no estuviera en vigor, en la fecha de la sucesión, respecto de

ninguno de los Estados predecesores incluso si uno o varios de ellos eran partes contratantes¹⁰⁹.

72. Siguiendo este razonamiento, la misma solución debería aplicarse a la hipótesis, indudablemente excepcional pero prevista en el párrafo 2 del artículo 32 de la Convención de Viena de 1978, de que un tratado respecto del cual uno o varios de los Estados que hayan dado lugar a la unificación fueran contratantes en la fecha de la sucesión, entre en vigor después de esa fecha tras cumplirse las condiciones impuestas en sus cláusulas pertinentes, en cuyo caso, el Estado sucesor se convertiría en *parte* en el tratado.

73. También hay que recordar que la cuestión del alcance territorial de las reservas formuladas por un Estado contratante respecto del que el tratado no estaba en vigor en la fecha de la sucesión de Estados sólo se plantea cuando dicho tratado no estaba en vigor, en esa misma fecha, respecto de ninguno de los Estados que dieron lugar a la unificación; en caso contrario las reservas hechas por dicho Estado contratante no se considerarán mantenidas¹¹⁰.

74. En vista de estas observaciones, la Comisión podría aprobar el siguiente proyecto de directriz 5.5:

5.5 Ámbito territorial de las reservas en caso de unificación de Estados

1. *Cuando, tras la unificación de dos o más Estados, un tratado que, en la fecha de la sucesión de Estados, estuviera en vigor respecto de uno solo de los Estados que integran el Estado sucesor pasa a ser aplicable en una parte del territorio de ese Estado en que no lo era, toda reserva que el Estado sucesor considere mantenida se aplicará a dicho territorio, a menos que:*

a) El Estado sucesor manifieste, en relación con la extensión del ámbito territorial del Tratado, su voluntad contraria, o que

b) De la naturaleza u objeto de la reserva se deduzca que no podría extenderse más allá del territorio en que era aplicable en la fecha de la sucesión de Estados.

2. *Cuando, tras la unificación de dos o más Estados, un tratado que, en la fecha de la sucesión de Estados, estuviera en vigor respecto de dos o más de los Estados que dieron lugar a la unificación pasa a ser aplicable en una parte del territorio del Estado sucesor en la que no lo era en la fecha de la sucesión de Estados, ninguna reserva podrá extenderse a ese territorio, a menos que:*

a) Se haya formulado una reserva idéntica por cada uno de los Estados respecto de los que el tratado estaba en vigor en la fecha de la sucesión de Estados;

b) El Estado sucesor manifieste, en relación con la extensión del ámbito territorial del tratado, una intención diferente; o que

¹⁰⁹ Véase el artículo 32 de la Convención de Viena de 1978.

¹¹⁰ Véase el proyecto de directriz 5.3.

c) *A partir de las circunstancias de la sucesión de ese Estado en el Tratado, se desprenda de otro modo su intención contraria.*

3. *La notificación que tenga por objeto ampliar el alcance territorial de las reservas en el sentido del apartado b) del párrafo 2 quedará sin efecto en la medida en que tal ampliación suponga la aplicación de reservas incompatibles en el mismo territorio.*

4. *Las disposiciones de los párrafos anteriores se aplicarán, mutatis mutandis, a las reservas que se consideren mantenidas por el Estado sucesor que, tras una unificación de Estados, sea contratante en un tratado que en la fecha de la sucesión de Estados no estaba en vigor para ninguno de los Estados que dieron lugar a la unificación, pero respecto del que uno o, en su caso, varios de esos Estados eran, en ese momento, Estados contratantes, cuando el tratado pase a ser aplicable en una parte del territorio del Estado sucesor en que no era en la fecha de la sucesión de Estados.*

75. El artículo 15 de la Convención de Viena de 1978, relativo a “la sucesión respecto de una parte del territorio”, regula las cesiones territoriales y otros casos de modificación del territorio, y establece que, desde la fecha de la sucesión de Estados, los tratados del Estado sucesor estarán en vigor respecto del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, mientras que los tratados del Estado predecesor dejarán de estar en vigor respecto de dicho territorio. Esta disposición extiende al ámbito territorial de los tratados la regla de la flexibilidad, consagrada en el artículo 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969. Por lo tanto, los proyectos de directrices 5.1 y 5.2 no se aplicarían a las situaciones comprendidas en el artículo 15 de la Convención, ya que en estos casos no hay, en principio, una *sucesión* en relación con los tratados en sentido estricto. El Estado en cuestión, aunque quede designado como “Estado sucesor” según lo dispuesto por la Convención de 1978 en el apartado d) del primer párrafo de su artículo 2, de algún modo “se sucede” a sí mismo y mantiene su calidad de Estado contratante o Estado parte en el tratado, que había adquirido en virtud de su propio consentimiento a obligarse por el tratado en cuestión, de conformidad con el artículo 11 de la Convención de Viena de 1969.

76. Cuando se produce esta situación, tras una sucesión que afecta a parte del territorio, el tratado del *Estado sucesor* se extiende al territorio en cuestión. En este caso, parece lógico considerar que la aplicación del tratado a dicho territorio estará condicionada, en principio, por las reservas al tratado formuladas por el propio Estado sucesor.

77. Sin embargo, también aquí deberá completarse este principio con dos excepciones, basadas igualmente en el principio del consensualismo, tan preponderante en el derecho de los tratados en general y el régimen de las reservas en particular. Así pues, la reserva no deberá extenderse al territorio al que se refiere la sucesión:

- Cuando el Estado sucesor exprese su intención contraria, en lo que podría asimilarse a un retiro parcial de la reserva, limitado al territorio al que se refiere la sucesión de Estados¹¹¹; o
- Cuando de la propia reserva se desprenda que su aplicación estaba limitada al territorio del Estado sucesor dentro de las fronteras anteriores a la fecha de la sucesión de Estados, o a un territorio determinado.

78. Estas consideraciones podrían conducir a la aprobación de un proyecto de directriz 5.6 redactado en los siguientes términos:

5.6 Ámbito territorial de las reservas del Estado sucesor en caso de sucesión relativa a una parte del territorio

Cuando, tras una sucesión de Estados relativa a una parte del territorio, un tratado en que el Estado sucesor sea Estado contratante o Estado parte se aplique a dicho territorio, toda reserva al tratado formulada con anterioridad por dicho Estado se aplicará también a ese territorio a partir de la fecha de la sucesión de Estados, a menos que:

- a) El Estado sucesor exprese su intención contraria; o que*
- b) De la propia reserva se desprenda que su aplicación estaba limitada al territorio del Estado sucesor dentro de las fronteras anteriores a la fecha de la sucesión de Estados, o a un territorio determinado.*

79. La redacción del proyecto de directriz 5.6 permite abarcar no sólo los tratados en vigor respecto del Estado sucesor en el momento de la sucesión de Estados, sino también los tratados que en esa fecha no estén en vigor para el Estado sucesor pero en los que sea Estado contratante, situación no contemplada en el artículo 15 de la Convención de Viena de 1978. Debe entenderse que la expresión “se aplicará” referida al tratado en cuestión comprende ambas situaciones, entre las que no parece que deban marcarse distinciones en materia de reservas.

80. Este proyecto de directriz abarca también la situación en que el Estado predecesor y el Estado sucesor son partes o Estados contratantes en el mismo tratado, e incluso, en su caso, la de que uno de ellos es Estado parte y el otro Estado contratante, aun con reservas no idénticas.

81. Sin embargo, el proyecto de directriz 5.6 no contempla el caso de los “tratados territoriales” (que se refieren a los regímenes fronterizos o cualquier otra normativa relativa al uso de un territorio). En la medida en que tenga lugar una sucesión respecto de estos tratados¹¹², las soluciones contenidas en el proyecto de directriz 5.2 sobre los casos de unificación y separación de Estados se aplicarán, mutatis mutandis, a las reservas formuladas frente a ellos.

¹¹¹ En torno al retiro parcial de una reserva, véanse las directrices 2.5.10 y 2.5.11 y sus comentarios (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/58/10)*, págs. 201 a 216).

¹¹² En cuanto a la práctica internacional, véase en especial la providencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional de 6 de diciembre de 1930 dictada en la causa *Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, C.P.J.I.*, serie A, núm. 24, pág. 17, y el fallo de 7 de junio de 1932 recaído en el mismo asunto, serie A/B, núm. 46, pág. 145.

C. Eficacia temporal de una reserva en el marco de una sucesión de Estados

82. El artículo 20 de la Convención de Viena de 1978 no regula directamente los efectos *ratione temporis* de una declaración por la que un Estado de reciente independencia hace saber, en el momento de notificar su sucesión en un tratado, que no mantendrá una reserva formulada por el Estado predecesor; esto es aún más cierto en el marco de una sucesión de Estados derivada de la unificación o la separación de Estados, puesto que la Convención de 1978 no se ocupa de la suerte que corren las reservas del Estado predecesor en este contexto. Ni la práctica ni la doctrina parecen dar respuesta a esta cuestión, que sin embargo puede presentar cierta importancia práctica.

83. Tanto cuando se manifieste una “intención contraria” o se formule por el Estado sucesor una reserva “relativa a la misma materia” que la formulada por el Estado predecesor¹¹³, en relación con la eficacia temporal parece razonable dar el mismo trato a la falta de mantenimiento de una reserva tras una sucesión de Estados que al retiro de una reserva, de modo que se apliquen las normas ordinarias del derecho de los tratados codificadas en el artículo 22 de la Convención de Viena de 1969. De conformidad con el apartado a) del párrafo 3) de dicha disposición, incluida en la directriz 2.5.8 de la Guía de la práctica, “[s]alvo que el tratado disponga o que se acuerde otra cosa, el retiro de una reserva sólo surtirá efecto respecto de un Estado contratante [...] cuando ese Estado [...] haya recibido la notificación”.

84. Esta solución, particularmente evidente cuando la sucesión en el tratado (y la reserva) se produce *ipso jure*, parece poder aplicarse a todos los casos de sucesión: las demás partes sólo podrán tener en cuenta el retiro de la reserva cuando tengan conocimiento (mediante notificación formulada por escrito)¹¹⁴ de la intención del Estado sucesor.

85. Así pues, el presente proyecto de directriz reproduce, mutatis mutandis, la regla establecida por la Convención de Viena de 1969, dentro del apartado a) del párrafo 3 de su artículo 22, y reproducida en el proyecto de directriz 2.5.8, en relación con la eficacia temporal del retiro de una reserva:

5.7 Eficacia temporal de la falta de mantenimiento por el Estado sucesor de una reserva formulada por el Estado predecesor

La falta de mantenimiento [, de conformidad con las directrices 5.1 y 5.2,] por el Estado sucesor de una reserva formulada por el Estado predecesor solo surtirá efecto respecto de otro Estado contratante o parte o de una organización internacional contratante o parte cuando ese Estado u organización hayan recibido la notificación.

86. La expresión entre corchetes introduce una aclaración que no es indispensable. Bastaría quizás con vincular los respectivos segundos párrafos de las directrices 5.1 y 5.2, por una parte, y la directriz 5.7, por la otra, en el comentario de esta última.

¹¹³ Véanse los respectivos párrafos 1 de los proyectos de directrices 5.1 y 5.2.

¹¹⁴ Véase el proyecto de directriz 2.5.2, relativo a la forma de retiro de una reserva, y su comentario (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/58/10)*, págs. 158 a 164).

87. Si la Convención de Viena de 1978 no resuelve la cuestión de la eficiencia temporal de la falta de mantenimiento de una reserva del Estado predecesor, tampoco se refiere a los efectos *ratione temporis* de la reserva formulada por un Estado sucesor en un caso de sucesión de Estados.

88. Por razones similares a las ya indicadas para justificar la norma establecida en el proyecto de directriz 5.7 para que la falta de mantenimiento de una reserva se haga efectiva, parece razonable establecer que la reserva de un Estado sucesor solo empiece a surtir efectos a partir de la fecha en que los demás Estados o las organizaciones internacionales partes o contratantes tienen conocimiento de su existencia, es decir, la fecha de la notificación en virtud de la que el Estado sucesor hace constar su calidad de Estado contratante o parte en un tratado.

89. Ciertamente es que tal solución podría conducir, retrospectivamente, a la creación de dos regímenes jurídicos distintos. El primero abarcaría el período comprendido entre la fecha de la sucesión de Estados y de la notificación en virtud de la que el Estado sucesor hace constar su calidad de Estado contratante o parte en un tratado, durante el cual el Estado sucesor se considerará vinculado por el tratado de la misma manera que lo estaba el Estado predecesor, es decir sin el beneficio de la reserva nueva. El segundo régimen, por su parte, empezaría a operar desde la fecha de la notificación, a partir de la cual el Estado sucesor podría beneficiarse de la reserva.

90. Parece preferible atenerse al principio al que hizo referencia la propia Comisión en su comentario del proyecto de artículo 19 (que pasó a convertirse en artículo 20 de la Convención de 1978): aunque renunció a incluir en el proyecto una precisión en tal sentido, como había propuesto Sir Francis Vallat¹¹⁵, no dejó de referirse al “criterio general de que lo más pronto que una reserva puede tener efecto es a partir de la fecha en que se formula”¹¹⁶.

91. Esta solución tiene en cuenta el interés legítimo de los otros Estados en garantizar un mínimo de seguridad jurídica y evita que puedan verse sorprendidos por la formulación —que podría llegar a producirse mucho tiempo después de la fecha de sucesión de Estados— de reservas a las que el Estado sucesor se propusiera dotar de efectos retroactivos. En cualquier caso, no parece necesario retrasar los efectos de la reserva más allá de la fecha de la notificación en virtud de la que el Estado sucesor hace constar su calidad de Estado contratante o parte en el tratado¹¹⁷.

92. El proyecto de directriz 5.8, necesario para colmar una laguna de la Convención de Viena de 1978, podría quedar redactado de la siguiente manera:

5.8 Eficacia temporal de la reserva formulada por un Estado sucesor

La reserva formulada por un Estado sucesor [, de conformidad con las directrices 5.1 y 5.2,] cuando notifique su calidad de Estado contratante o parte en un tratado, surtirá efecto a partir de la fecha de dicha notificación.

¹¹⁵ La disposición propuesta por Sir Francis retomaba una petición en ese sentido planteada por los Estados Unidos de América (que se reproduce en Sir Francis Vallat, Primer informe, *Anuario ... 1974*, vol. II (Primera parte), (pág. 54) y decía lo siguiente: “Una nueva reserva formulada conforme a lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 no tendrá efecto alguno antes de la fecha en que se efectúe la notificación de sucesión” (ibíd., pág. 56, párr. 298).

¹¹⁶ Comentario del artículo 19, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1974, vol. II (Primera parte), pág. 229, párr. 22).

¹¹⁷ En ese sentido, G. Gaja, *op. cit.* nota 35, pág. 68.

93. Una vez más¹¹⁸, sería preferible que la expresión entre corchetes probablemente se incluyera —y explicara— en el comentario.

94. Aunque nadie pone en duda la facultad de un Estado de reciente independencia de formular reservas frente al tratado del que tiene intención de convertirse en sucesor¹¹⁹, dicha facultad no puede ser ilimitada en el tiempo.

95. En este sentido, parece razonable considerar que el Estado de reciente independencia debe ejercer este derecho cuando notifique su sucesión. Ello se deduce claramente de la definición de las reservas contenida en el proyecto de directriz 1.1 de la Guía de la práctica, que, como el apartado j) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena de 1978 —y, a diferencia del apartado d) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de 1969 sobre el Derecho de los Tratados— menciona entre los elementos temporales incluidos en la definición de las reservas el momento en que el Estado hace “una notificación de sucesión en un tratado”¹²⁰. Parece legítimo inferir que las reservas formuladas por un Estado de reciente independencia después de esa fecha deben someterse al régimen jurídico de las reservas tardías previsto en los proyectos de directrices 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3 y 2.3.5, aprobados provisionalmente por la Comisión¹²¹.

96. Por razones similares, el régimen de las reservas tardías también parece aplicable a las reservas formuladas por un Estado sucesor que no sea de reciente independencia después de la fecha en que haya hecho constar, mediante notificación a tal efecto, su calidad de Estado contratante o parte en un tratado que, en la fecha de la sucesión de Estados, no estaba en vigor para el Estado predecesor, pero respecto del que era Estado contratante en las condiciones previstas en el párrafo 2 del proyecto de directriz 5.2. Al igual que en esa disposición, el concepto de “Estado predecesor” debe interpretarse, en los casos de unificación de los Estados, en el sentido de abarcar a cualquiera de los Estados predecesores o a varios de ellos.

97. A fin de cuentas, la misma solución debe aplicarse a toda reserva formulada por un Estado sucesor que no sea de reciente independencia frente a un tratado que, tras la sucesión de Estados, continúe en vigor para él. Ciertamente es que en tal caso el proyecto de directriz 5.2 no reconoce al Estado sucesor la facultad de formular reservas que no hayan sido planteadas por el Estado predecesor. Sin embargo, si el Estado sucesor formula una reserva nueva frente al tratado, no hay ningún motivo para no reconocerle la misma facultad que corresponde a cualquier otro Estado

¹¹⁸ Véase párr. 86 *supra*, en cuanto a una expresión similar entre corchetes del proyecto de directriz 5.7.

¹¹⁹ Véanse párrs. 24 a 28 y 35 *supra*.

¹²⁰ La definición completa de reservas, contenida en el proyecto de directriz 1.1, dice así: “Se entiende por ‘reserva’ una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional al firmar, ratificar, confirmar oficialmente, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, o al hacer una notificación de sucesión en un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización”. En cuanto a las razones de esta referencia a la sucesión de Estados en el proyecto de directriz 1.1, véase su comentario correspondiente en *Anuario ... 1998*, vol. II, Segunda parte, pág. 109, párrs. 5) y 6).

¹²¹ Véase el Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 60º período de sesiones, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2008, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/63/10)*, párr. 123, págs. 177 y 178.

negándole el beneficio del régimen jurídico de las reservas tardías¹²². Cabe recordar a ese respecto que, en los términos del proyecto de directriz 2.3.1, la formulación tardía de una reserva está condicionada a la falta de oposición de las demás partes contratantes, lo que se ajusta plenamente al principio del consensualismo.

98. Por lo tanto, el proyecto de directriz 5.9 podría formularse del siguiente modo:

5.9 Reservas formuladas por el Estado sucesor sometidas al régimen jurídico de las reservas tardías

Se considerará tardía toda reserva formulada:

a) por un Estado de reciente independencia después de su notificación de sucesión en el tratado;

b) por un Estado sucesor que no sea de reciente independencia después de la notificación en virtud de la que haya hecho constar su calidad de Estado contratante o parte en un tratado que, en la fecha de la sucesión de Estados, no estaba en vigor para el Estado predecesor, pero respecto del que era Estado contratante; o

c) por un Estado sucesor que no sea de reciente independencia respecto de un tratado que, tras la sucesión de Estados, continúe en vigor para él.

II. Destino de las aceptaciones de reservas y las objeciones a las reservas en caso de sucesión de Estados

99. La Convención de Viena de 1978 no se ocupa de la suerte que corren las objeciones a las reservas ni sus aceptaciones en el contexto de una sucesión de Estados. Aparentemente, durante los trabajos preparatorios no se hizo mención alguna de las aceptaciones¹²³. En cuanto a las objeciones, la Comisión de Derecho Internacional decidió dejar abierta la cuestión, por más que Sir Humphrey Waldock¹²⁴ presentara una propuesta parcial al respecto. A pesar de la petición en ese sentido del representante de los Países Bajos¹²⁵ y de ciertas preocupaciones suscitadas en torno a esta laguna en la Convención durante la Conferencia de Viena¹²⁶, la situación finalmente se mantuvo.

100. Esta actitud fue deliberada, como explicó durante la conferencia Mustafa Kamil Yasseen, Presidente del Comité de Redacción: “el Comité de Redacción ha prestado especial atención a la cuestión de las objeciones a reservas y las objeciones a tales objeciones, que fue planteada por el representante de los Países Bajos, y ha observado que, como se desprende claramente del comentario de la Comisión de Derecho Internacional al artículo 19, y en particular del párrafo 15 de dicho

¹²² Véase, en ese sentido, párr. 50 *supra*.

¹²³ A excepción de alusiones aisladas en el tercer informe de Sir Humphrey Waldock, véase párr. 124 *infra*.

¹²⁴ Véase. párr. 104 *infra*.

¹²⁵ A/CONF.80/16, 27ª sesión, párr. 70; 28ª sesión, párr. 32; y 35ª sesión, párr. 19.

¹²⁶ Véase A/CONF.80/16, 27ª sesión, párr. 85 (Madagascar).

comentario (A/CONF.80/4, pág. 70) [127], este artículo no trata de esta cuestión, que se deja para que se rija por las normas generales del derecho internacional”¹²⁸.

101. En realidad, el destino de las objeciones a las reservas en relación con la sucesión de Estados plantea cuatro tipos de cuestiones diferentes:

- En primer lugar, la de saber qué ocurre con las objeciones planteadas por el Estado predecesor frente a las reservas formuladas por otros Estados o por organizaciones internacionales que sean partes o contratantes;
- En segundo lugar, las relativas a las objeciones de estos otros Estados u organizaciones internacionales frente a las reservas del Estado predecesor;
- En tercer lugar, la de si, con motivo de la sucesión, el propio Estado sucesor puede formular objeciones frente a las reservas preexistentes; y
- Por último, habrá que determinar cuándo y en qué condiciones los otros Estados y organizaciones internacionales pueden presentar objeciones a las reservas formuladas por el Estado sucesor con motivo de la sucesión.

A. Destino de las objeciones formuladas por el Estado predecesor

102. El proyecto de artículo 19 (antecedente del actual artículo 20 de la Convención de 1978), aprobado en 1974 por la Comisión de Derecho Internacional en segunda lectura, tampoco resolvió la cuestión de las objeciones a las reservas en el contexto de la sucesión de Estados. Una vez más, esta laguna fue deliberada, ya que, en su comentario a esta disposición, la Comisión consideró:

“... que sería preferible, de conformidad con el criterio fundamental adoptado con respecto al proyecto de artículos, dejar que estas cuestiones se rigiesen por las normas comúnmente aplicables a las aceptaciones y objeciones, en el supuesto de que, a menos que fuese necesario formular alguna disposición especial en el contexto de la sucesión de Estados, el Estado de reciente independencia se colocaría en el lugar del Estado predecesor.”¹²⁹

Estas últimas palabras parecen sugerir que la Comisión consideraba que la transmisión de las objeciones debía ser la regla¹³⁰.

103. Para justificar su silencio sobre las objeciones a las reservas, la Comisión había invocado un argumento basado en sus efectos jurídicos: por una parte señaló que, salvo que viniera acompañada de una indicación expresa del autor de la objeción manifestando su intención de impedir la entrada en vigor del tratado entre él mismo y el Estado autor de la reserva, la objeción a una reserva producía una situación jurídica que era “casi la misma que si no se hubiera hecho ninguna objeción”¹³¹; y, por la otra, añadió que, en el caso contrario, el tratado no estaría de

¹²⁷ Véase párr. 102 *infra*.

¹²⁸ A/CONF.80/16, 35ª sesión, párr. 17.

¹²⁹ *Anuario ... 1974*, vol. II, Primera parte, pág. 228, párr. 15) del comentario; véase también párr. 23) (pág. 228). Sir Francis Vallat, consultor experto, recordó esta explicación en la Conferencia de Viena de 1977-1978; véase A/CONF.80/16, 27ª sesión, párr. 83.

¹³⁰ En este sentido, P. H. Imbert, *op. cit.* nota 31, pág. 320, nota 126.

¹³¹ Esta afirmación es hasta cierto punto reduccionista; véanse las novedades recogidas en el 15º informe, sobre los efectos de una objeción con efecto mínimo en las relaciones convencionales.

ningún modo en vigor entre el Estado predecesor y el Estado autor de la reserva en la fecha de la sucesión¹³², de lo que también se deduce que la Comisión consideraba que las objeciones anteriores (con efecto máximo) del Estado predecesor seguían siendo aplicables.

104. Esta fue por lo demás la posición de Sir Humphrey Waldock, quien, al tiempo que destacaba la escasez de la práctica en la materia, propuso, una vez más de acuerdo con las propuestas del D. P. O'Connell a la Asociación de Derecho Internacional¹³³, que a las objeciones se les aplicaran mutatis mutandis las reglas sobre las reservas¹³⁴. Ello daba lugar, en particular, a la aplicación a las objeciones de la misma presunción que la Comisión utilizaba para las reservas de los Estados de reciente independencia en el párrafo 1 del proyecto de artículo 19 y que se incluiría en el párrafo 1 del artículo 20 de la Convención de Viena de 1978¹³⁵. El segundo Relator Especial sobre el tema, Sir Francis Vallat, se declaró asimismo favorable a la presunción del mantenimiento de las reservas formuladas por el Estado predecesor "... en general, el razonamiento en que se apoya la adopción de una presunción a favor del mantenimiento de las reservas es también aplicable a la presunción a favor del mantenimiento de las objeciones, implícita en el proyecto actual", sobre todo teniendo en cuenta que "el Estado sucesor siempre podrá retirar la objeción si así lo desea". Sin embargo, Sir Francis consideraba "innecesario complicar el proyecto con la introducción de disposiciones expresas referentes a las objeciones"¹³⁶.

105. Ya constatada hace treinta y cinco años por el profesor Giorgio Gaja¹³⁷, esta escasez de práctica en la materia perdura. No obstante, cabe señalar que algunos elementos de la práctica reciente también parecen militar en favor del mantenimiento de las objeciones¹³⁸. En particular, pueden citarse varios casos en que Estados de reciente independencia confirmaron, al notificar la sucesión, objeciones planteadas por el Estado predecesor frente a reservas formuladas por

¹³² Comentario del artículo 19, *Anuario ... 1974*, vol. II, Primera parte, pág. 228, párr. 14). Este razonamiento fue refrendado por J. M. Ruda, *op. cit.* nota 35, págs. 207 y 208. Véanse sin embargo las observaciones críticas de Jan Klabbers, "State Succession and Reservations to treaties", en Jan Klabbers y René Lefeber (eds.), *Essays on the Law of Treaties. A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, La Haya, Nijhoff, 1998, págs. 109 y 110.

¹³³ *Op. cit.* nota 28, "punto adicional" núm. 13: "A partir del momento en que un nuevo Estado asuma la situación jurídica de su predecesor, asumirá también las consecuencias de las objeciones opuestas por su predecesor a una reserva incompatible a un convenio multilateral formulada por otra parte. De este modo, la reserva no surtirá efectos contra el nuevo Estado a menos que este último la retire expresamente", citado en el Segundo informe de Sir Humphrey Waldock, *Anuario ... 1969*, vol. II, pág. 49, párr. 17).

¹³⁴ Véase proyecto de artículo 9, párr. 3.a), contenido en su tercer informe: "Las normas establecidas en los párrafos 1 y 2 respecto de las reservas se aplicarán también, mutatis mutandis, a las objeciones a las reservas"; *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 51.

¹³⁵ Véase el párrafo 1 del proyecto de directriz 5.1 *supra*.

¹³⁶ Primer informe, *Anuario ... 1974*, vol. II (Primera parte), pág. 55, párr. 289.

¹³⁷ *Op. cit.* nota 35, pág. 56.

¹³⁸ Véase, ya en este sentido, Renata Szafarz, "Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties: A General Analysis", *Polish Yearbook of International Law*, vol. X, 1980, pág. 96. Por su parte, G. Gaja estima que la práctica no contradice la presunción del mantenimiento de las objeciones formuladas por el Estado predecesor, pero tampoco es suficiente para sustentar esta presunción (*op. cit.* nota 35, pág. 57).

Estados partes en el tratado¹³⁹. Ha habido también algunos casos de retiro de objeciones presentadas por el Estado predecesor y formulación simultánea de objeciones nuevas¹⁴⁰. En cuanto a los Estados sucesores que no fueran de reciente independencia, podemos señalar por ejemplo que Eslovaquia mantuvo expresamente objeciones de Checoslovaquia frente a reservas de otros Estados partes en tratados en los fue sucesora¹⁴¹. Del mismo modo, la República Federativa de Yugoslavia declaró que mantenía las objeciones formuladas por la ex Yugoslavia¹⁴², como hizo Montenegro con las objeciones formuladas por Serbia y Montenegro¹⁴³.

106. La interpretación de esta práctica reciente no está tan clara: aunque parece ir en el sentido de la continuidad, también podría reflejar la ausencia de una regla establecida —puesto que de lo contrario, tales declaraciones carecerían de utilidad¹⁴⁴.

107. Parece lógico y razonable retomar la solución propuesta por Sir Humphrey Waldock, consistente en aplicar a las objeciones, *mutatis mutandis*, las normas sobre reservas¹⁴⁵, teniendo en cuenta que, si bien la Comisión había decidido en última instancia no incluir en su proyecto de artículos una disposición dedicada específicamente a la cuestión de las objeciones a las reservas, la solución propuesta por el Relator Especial no había suscitado objeciones de fondo entre sus miembros¹⁴⁶.

108. Al igual que la presunción de mantenimiento de las reservas, consagrada en el párrafo 1 del artículo 20 de la Convención de Viena de 1978, la presunción de mantenimiento de las objeciones está justificada tanto para los Estados de reciente independencia como para los demás Estados sucesores. Sin embargo, en ciertos casos de unificación de dos o más Estados, dicha presunción de mantenimiento de las objeciones presenta algunas excepciones reguladas en el proyecto de directriz 5.11.

109. Al hilo de los respectivos primeros párrafos de los proyectos de directrices 5.1 y 5.2¹⁴⁷, el proyecto de directriz 5.10 podría formularse de la manera siguiente:

¹³⁹ *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, <http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>, Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas, cap. III.3 (Malta), que en el momento de la sucesión mantuvo algunas de las objeciones del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y Tonga, que declaró que “adoptaba” las objeciones del Reino Unido frente a las reservas y declaraciones de Egipto; Convención sobre el mar territorial y la zona contigua, cap. XXI.1, Convención sobre la alta mar, cap. XXI.2 (Fiji); Convención sobre la plataforma continental, cap. XXI.4 (Tonga).

¹⁴⁰ *Ibid.*, Convención sobre la alta mar, cap. XXI.2 (Fiji).

¹⁴¹ Véase la nota 82 *supra*.

¹⁴² Véase la nota 83 *supra*.

¹⁴³ Véase la nota 84 *supra*.

¹⁴⁴ Lo mismo cabe decir de varias de las aclaraciones propuestas en el capítulo 5 de la Guía de la práctica, lo que resulta especialmente sorprendente habida cuenta de la escasez extrema de precedentes.

¹⁴⁵ Véase párr. 104 *supra*.

¹⁴⁶ Véase párr. 104 *supra*.

¹⁴⁷ Véanse párrs. 35 y 54 *supra*.

5.10 Mantenimiento por el Estado sucesor de objeciones formuladas por el Estado predecesor

Sin perjuicio de lo dispuesto en la directriz 5.11, se considerará que un Estado sucesor mantiene toda objeción formulada por el Estado predecesor en relación con la reserva de un Estado u organización internacional contratante o parte en el tratado, a menos que notifique su intención contraria en el momento de la sucesión.

110. El proyecto de directriz 5.3 (“No pertinencia de determinadas reservas en los casos de unificación de Estados”), enuncia las excepciones al principio de mantenimiento de las reservas del Estado predecesor en ciertas situaciones que pueden surgir en el contexto de unificación de dos o más Estados¹⁴⁸. Dado que las mismas causas producen los mismos efectos, el proyecto de directriz 5.10, que establece el principio de mantenimiento de las objeciones del Estado predecesor a las reservas formuladas por otros Estados u organizaciones internacionales partes o contratantes un tratado respecto del que se produce la sucesión, debe prever igualmente una excepción cuando se presenten tales situaciones.

111. También es necesario tener en cuenta otra hipótesis, propia de las objeciones, que conduciría a incluir una segunda excepción al principio del proyecto de directriz 5.10. Esta excepción, justificada desde un punto de vista lógico, determina que el Estado sucesor no pueda mantener simultáneamente la reserva formulada por uno de los Estados que dieron lugar a la unificación y las objeciones planteadas por otro de esos Estados respecto de la reserva idéntica o equivalente formulada por un Estado parte o contratante en el tratado ajeno a la sucesión de Estados.

112. El proyecto de directriz 5.11 enuncia estas dos excepciones, específicas de las sucesiones debidas a la unificación de dos o más Estados.

5.11 No pertinencia de determinadas objeciones en los casos de unificación de Estados

1. Cuando, tras la unificación de dos o más Estados, un tratado, vigente en la fecha de sucesión de Estados respecto de cualquiera de estos Estados, siga en vigor respecto del Estado surgido de la unificación, no se mantendrán las objeciones a una reserva formuladas por uno de esos Estados que, en la fecha de la sucesión, fuera un Estado contratante respecto del cual el tratado no estuviere en vigor.

2. Cuando, tras la unificación de dos o más Estados, el Estado sucesor sea Estado contratante o parte en un tratado respecto del que haya mantenido las reservas [de conformidad con las directrices 5.1 y 5.2], no podrán mantenerse las objeciones a una reserva de otro Estado o de una organización internacional contratante o parte en el tratado que sea idéntica o equivalente a otra reserva que él mismo mantenga.

113. La expresión entre corchetes introduce una aclaración que no es indispensable. Bastaría quizás con vincular los respectivos segundos párrafos de las directrices 5.1 y 5.2, por una parte, y la directriz 5.11, por la otra, en el comentario de esta última.

¹⁴⁸ Véase párr. 58 *supra*.

B. Destino de las objeciones a las reservas del Estado predecesor

114. Sería difícil explicar por qué un Estado contratante o parte en un tratado habría de reiterar la objeción que hubiera formulado frente a una reserva del Estado predecesor aplicable al territorio comprendido en la sucesión de Estados. En consecuencia, parece imponerse la presunción de mantenimiento de las objeciones de un Estado contratante o parte en el tratado frente a las reservas del Estado predecesor que se consideren mantenidas por el Estado sucesor de conformidad con los respectivos primeros párrafos de los proyectos de directrices 5.1 y 5.2¹⁴⁹.

115. La presunción de mantenimiento de las objeciones a las reservas del Estado predecesor mantenidas por el Estado sucesor también quedó respaldada en las opiniones de algunas delegaciones durante la Conferencia de Viena de 1977-1978¹⁵⁰. Así, el Japón indicó que podía aceptar el texto del proyecto de artículo 19, en la forma propuesta por la Comisión de Derecho Internacional en la inteligencia, sin embargo, de que "... un Estado parte que [hubiera] objetado a la reserva inicial formulada por el Estado predecesor no necesita repetir la objeción respecto del Estado sucesor"¹⁵¹. El representante de la República Federal de Alemania manifestó una opinión similar y estimó que, en lo que respecta tanto a los Estados de reciente independencia como los demás Estados sucesores, "[E]l Estado sucesor queda obligado *ipso jure* por la relación convencional individual creada por el Estado predecesor, incluidas las reservas y demás declaraciones hechas por dicho Estado y las objeciones al respecto formuladas por las demás partes en el tratado"¹⁵².

116. Esta presunción, muy razonable, podría ser objeto del proyecto de directriz 5.12:

5.12 Mantenimiento de las objeciones formuladas por otro Estado o por una organización internacional respecto de las reservas del Estado predecesor

Cuando una reserva formulada por el Estado predecesor se considere mantenida por el Estado sucesor [de conformidad con las directrices 5.1 y 5.2], toda objeción frente a dicha reserva formulada por otro Estado contratante o parte en el tratado o por una organización internacional contratante o parte en el tratado se considerará mantenida respecto del Estado sucesor.

117. Una vez más¹⁵³, sería preferible que la expresión entre corchetes se incluyera —y explicara— en el comentario.

¹⁴⁹ En ese sentido, véase G. Gaja, *op. cit.* nota 35, pág. 67.

¹⁵⁰ Véanse las intervenciones de los representantes del Japón (A/CONF.80/16, 28ª sesión, párrs. 15 y 16) y la República Federal de Alemania (A/CONF.80/16/Add.1, 43ª sesión, párr. 11).

¹⁵¹ A/CONF.80/16, 28ª sesión, párrs. 15 y 16.

¹⁵² A/CONF.80/16/Add.1, 43ª sesión, párr. 11 (sin cursivas en el original).

¹⁵³ Véase párr. 113 *supra*, en cuanto a una expresión similar entre corchetes del proyecto de directriz 5.11.

C. Reservas del Estado predecesor que no hayan suscitado objeciones antes de la fecha de la sucesión de Estados

118. También debe considerarse el caso de un Estado contratante o parte en un tratado que no formuló oportunamente objeciones frente a una reserva formulada por el Estado predecesor que, tras la sucesión de Estados, se considera mantenida por el Estado sucesor. Sería difícil explicar por qué tal aceptación tácita de la reserva podría ponerse en cuestión por el mero hecho de la sucesión de Estados. Por lo tanto, es importante excluir, en principio, la posibilidad de que un Estado contratante o parte en el tratado pueda formular objeciones, respecto del Estado sucesor, frente a una reserva contra la que no había objetado respecto del Estado predecesor.

119. No obstante, conviene dejar al margen el caso de una sucesión de Estados que se produce antes de que acabe el plazo durante el que un Estado contratante o parte en el tratado puede plantear objeciones frente a la reserva formulada por el Estado predecesor¹⁵⁴. En tal situación, debe reconocerse ciertamente al Estado u organización internacional, contratantes o partes, la facultad de formular objeciones hasta la expiración de dicho plazo.

120. La Comisión podría así pues aprobar el siguiente proyecto de directriz:

5.13 Reservas del Estado predecesor que no hayan suscitado objeciones

Cuando una reserva formulada por el Estado predecesor se considere mantenida por el Estado sucesor [de conformidad con las directrices 5.1 y 5.2], un Estado o una organización internacional contratante o parte en el tratado que no hayan formulado objeciones frente a la reserva respecto del Estado predecesor no estarán facultados para formularlas respecto del Estado sucesor, salvo cuando el plazo para presentar objeciones no haya expirado antes de la fecha de sucesión de Estados, y dentro de los límites de ese plazo.

121. Al igual que en proyectos de directrices anteriores, sería preferible que la expresión entre corchetes se incluyera —y explicara— en el comentario.

D. Facultad del Estado sucesor de formular objeciones frente a reservas anteriores

122. El problema se hace más complejo cuando, en lugar lo que ocurre con las objeciones anteriores a la sucesión de Estados, lo que se examina es la posibilidad de que *el Estado sucesor* formule objeciones contra las reservas planteadas frente a un tratado en que pasa a ser parte a raíz de la sucesión de Estados. A este respecto, hay que distinguir de nuevo dos situaciones diferentes que requieren soluciones también diferentes:

¹⁵⁴ Véanse el proyecto de directriz 2.6.13 y su comentario, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/63/10)*, págs. 240 a 245.

- Por una parte, los casos en que el Estado sucesor es libre de suceder o no al predecesor en el tratado en cuestión y hace constar por medio de notificación su calidad de Estado contratante o, en su caso, parte en el tratado; y
- Por la otra, los casos de “sucesión automática” en que el Estado sucesor “hereda” el tratado anterior, sin que se le invite a manifestar expresamente su consentimiento.

123. La primera hipótesis abarca a su vez dos situaciones distintas: la del Estado de reciente independencia que hace una notificación de sucesión¹⁵⁵ y la del Estado sucesor que no es de reciente independencia y hace constar mediante notificación su calidad de Estado contratante o parte en un tratado que, en la fecha de la sucesión de Estados, no estaba en vigor para el Estado predecesor¹⁵⁶. En ambos casos el Estado tiene la posibilidad de decidir si será o no parte en el tratado, lo que permite tratar ambas hipótesis de manera conjunta.

124. Sir Humphrey Waldock había examinado de pasada la cuestión en su tercer informe, donde afirmó que “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”¹⁵⁷. Parece lógico, en efecto, aplicar a las objeciones el mismo razonamiento sobre el que se sustentan los respectivos segundos párrafos de los proyectos de directrices 5.1 y 5.2 para regular la formulación de reservas por el Estado sucesor: dado que, en los casos previstos, la sucesión en el tratado solo se produce en virtud de un acto de voluntad del Estado sucesor (a saber, la notificación de la sucesión o, en el caso de Estados sucesores que no sean de reciente independencia, la notificación a tal efecto), el Estado sucesor debe ser libre de ajustar sus compromisos derivados del tratado, formulando no sólo reservas, sino también, si así lo desea, objeciones a las reservas de otros Estados, incluso antes de la fecha de su sucesión en el tratado¹⁵⁸.

125. Aunque la práctica sea poco frecuente, hay casos de Estados de reciente independencia que formulan objeciones nuevas en el momento de notificar su sucesión en un tratado. Así por ejemplo, Fiji retiró las objeciones del Estado predecesor y formuló otras nuevas en la notificación de su sucesión en la Convención de Ginebra sobre la alta mar de 1958¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Véanse los artículos 17 y 18 de la Convención de Viena de 1978.

¹⁵⁶ Véanse los artículos 32 y 36 de la Convención de Viena de 1978.

¹⁵⁷ *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 51, párr. 2) del comentario del proyecto de artículo 9; véase también párr. 104 *supra*.

¹⁵⁸ En ese sentido, en relación con los Estados de reciente independencia, véase G. Gaja, *op. cit.* nota 35, pág. 66.

¹⁵⁹ Véase nota 140 *supra*.

126. De este modo, nada impide que los Estados de reciente independencia, y los demás Estados sucesores tratándose de un tratado que no estuviera en vigor para el Estado o Estados predecesores¹⁶⁰, formulen objeciones nuevas en el momento de hacer constar, mediante una notificación en el sentido de los respectivos segundos párrafos de los proyectos de directrices 5.1 o 5.2, su calidad de Estados contratantes o partes en el tratado en cuestión.

127. Como propuso Sir Humphrey Waldock en su tercer informe, esta facultad debe sin embargo tener un límite: el párrafo 3 del proyecto de artículo 9, que establecía el principio de asimilación del régimen de las objeciones al de las reservas, incluía un apartado b) que decía así:

“b) Sin embargo, en el caso de un tratado que se rija por el párrafo 2 del artículo 20 de la Convención de Viena, el nuevo Estado no podrá formular objeciones a las reservas que hayan sido aceptadas por todas las partes en el tratado.”¹⁶¹

128. Con esta excepción se pretende evitar que el Estado sucesor, al formular una objeción, obligue al Estado autor de la reserva a retirarse del tratado y también se ajusta al proyecto de directriz 2.8.2 sobre la “aceptación unánime de las reservas”:

“Cuando una reserva necesite la aceptación unánime de todos los Estados u organizaciones internacionales que sean partes en el tratado o que estén facultados para llegar a serlo, o de algunos de ellos, tal aceptación, una vez obtenida, será definitiva.”¹⁶²

129. Esta excepción está recogida en el párrafo 3 del proyecto de directriz 5.14, que podría redactarse de la siguiente manera:

5.14 Facultad de un Estado sucesor de formular objeciones a las reservas

1. Al realizar una notificación de sucesión haciendo constar su calidad de Estado contratante o parte en un tratado, un Estado de reciente independencia podrá, en las condiciones previstas por las directrices pertinentes de la Guía de la práctica y con sujeción al párrafo 3 de la presente directriz, plantear objeciones a las reservas formuladas por un Estado u organización internacional parte o contratante en el tratado, aun cuando el Estado predecesor no hubiera formulado objeciones.

2. La facultad prevista en el párrafo 1 se reconocerá igualmente al Estado sucesor que no sea de reciente independencia cuando realice una notificación haciendo constar su calidad de Estado contratante o parte

¹⁶⁰ Al igual que en las situaciones previstas en el párrafo 2 del proyecto de directriz 5.2 y en el proyecto de directriz 5.8 (véanse párrs. 53 ó 96 *supra*) debe entenderse que, en caso de unificación de dos o más Estados, el concepto de “Estado predecesor” puede comprender tanto a cualquiera de los Estados predecesores como a varios de ellos.

¹⁶¹ *Anuario ... 1970*, vol. II, pág. 51; véase también la justificación de esta propuesta, *ibid.*, pág. 56, párr. 17) del comentario del proyecto de artículo 9.

¹⁶² *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 61º período de sesiones*, 4 de mayo a 5 de junio y 6 de julio a 7 de agosto de 2009, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/64/10)*, pág. 239 (comentario, págs. 258 a 260).

en un tratado que, en la fecha de la sucesión de Estados, no estuviera en vigor para el Estado predecesor, pero respecto del que dicho Estado predecesor fuere contratante.

3. *La facultad reconocida en los párrafos anteriores quedará sin embargo excluida cuando se trate de tratados a los que les sean aplicables las directrices 2.8.2 y [4.X.X].* ¹⁶³

130. La somera referencia del párrafo 1 del presente proyecto de directriz, a “las condiciones previstas por las directrices pertinentes de la Guía de la práctica” se justifica por que sería difícil si no imposible incluir en el proyecto una lista exhaustiva de todas las directrices aplicables a la formulación de objeciones, lo que por contra sí puede hacerse en el comentario.

131. El proyecto de directriz 5.14 no será aplicable a un Estado sucesor que no sea de reciente independencia cuando, tras una unificación o separación de Estados, el tratado siga en vigor respecto del Estado sucesor en el marco de una sucesión que pueda calificarse de “automática”, es decir, cuando el tratado *siga en vigor*, tras la sucesión de Estados, respecto del Estado sucesor que no sea de reciente independencia sin que su participación implique una manifestación de su consentimiento. Según la cuarta parte de la Convención de Viena de 1978, tal situación se producirá, en principio, respecto del Estado surgido de la unificación de dos o más Estados, cuando se trate de tratados que, en la fecha de la sucesión de Estados, estuvieran en vigor respecto de cualquiera de los Estados predecesores¹⁶⁴. Lo mismo ocurre con el Estado surgido de una separación de Estados en lo que respecta a los tratados que, en la fecha de la sucesión de Estados, estuvieran en vigor en la totalidad del territorio del Estado predecesor, así como a los que lo estuvieran únicamente en la parte del territorio del Estado predecesor que corresponda al territorio del Estado sucesor¹⁶⁵. Dado que, en estos casos, la sucesión en el tratado no depende de una manifestación de voluntad por parte del Estado surgido de la unificación o la separación, este Estado heredará todos los derechos y obligaciones del Estado predecesor en virtud del tratado¹⁶⁶, incluidas las objeciones (o la falta de objeciones) que hubiese formulado (o no) dicho Estado predecesor respecto de una reserva a dicho tratado. Por lo demás, no parece que Estados sucesores que no sean de reciente independencia hayan reivindicado esta facultad¹⁶⁷.

132. Como ya se ha dicho: “*When ... succession is considered to be automatic, the admissibility of objections on the part of the successor State must be ruled out. ... If the predecessor State had accepted the reservation, such consent cannot be subsequently revoked either by the same State or by its successor*”¹⁶⁸ [Cuando ... se considera que la sucesión es automática, debe excluirse la admisibilidad de las objeciones por parte del Estado sucesor. ... Si el Estado predecesor había aceptado

¹⁶³ En lugar de los corchetes habrá que insertar el número de la directriz de la Guía de la práctica que reproduzca el párrafo 2 del artículo 20 de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986.

¹⁶⁴ Véase el artículo 31 de la Convención.

¹⁶⁵ Véase el artículo 34 de la Convención.

¹⁶⁶ Véase párr. 49 *supra*.

¹⁶⁷ El memorando de la Secretaría citado en la nota 4 tampoco menciona ningún caso en que un Estado sucesor surgido de la unificación o la separación de Estados haya formulado objeciones a reservas a que el Estado predecesor no hubiera objetado.

¹⁶⁸ G. Gaja, *op. cit. nota 35*, pág. 67.

la reserva, ese consentimiento no puede ser revocado ulteriormente por el mismo Estado o por su sucesor].

133. Como en el proyecto de directriz 5.13 (Reservas del Estado predecesor que no hayan suscitado objeciones), también aquí conviene dejar al margen el caso de una sucesión de Estados que se produce antes de que acabe el plazo durante el que el Estado predecesor podía plantear objeciones frente a la reserva formulada por un Estado contratante o parte en el tratado. En tal situación, parece justificado reconocer al Estado sucesor la facultad de formular objeciones a la reserva hasta la expiración de dicho plazo¹⁶⁹.

134. En vista de lo anterior, el Relator Especial propone que la Comisión apruebe el siguiente proyecto de directriz 5.15:

5.15 Objeciones de un Estado sucesor que no sea de reciente independencia respecto del que siga en vigor un tratado

Un Estado sucesor que no sea de reciente independencia respecto del que siga en vigor un tratado después de una sucesión de Estados no estará facultado para formular objeciones frente a una reserva contra la que el Estado predecesor no hubiese objetado, salvo cuando el plazo para presentar objeciones no haya expirado antes de la fecha de sucesión de Estados, y dentro de los límites de ese plazo.

E. Objeciones a las reservas formuladas por el Estado sucesor

135. Aunque pueda resultar obvio, parece conveniente que, en aras de la exhaustividad, la Comisión apruebe un último proyecto de directriz relativo a las objeciones a las reservas en el contexto de una sucesión de Estados, recordando el hecho evidente de que, cuando el Estado sucesor formula una reserva en caso de sucesión de Estados, los Estados y las organizaciones internacionales contratantes podrán plantear objeciones en las condiciones previstas en los artículos 20 a 23 de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986, recogidas y matizadas en la Guía de la práctica¹⁷⁰.

136. El proyecto de directriz podría redactarse en los siguientes términos:

5.16 Objeciones a las reservas del Estado sucesor

Todo Estado u organización internacional contratante podrá plantear objeciones a las reservas formuladas por un Estado sucesor en las condiciones previstas por las directrices pertinentes de la Guía de la práctica.

137. Es preciso observar que la fórmula “todo Estado ... contratante” utilizada en este proyecto de directriz también debe abarcar, en su caso, al Estado predecesor, si es que siguiera existiendo.

¹⁶⁹ Véase la nota 154 *supra*.

¹⁷⁰ Véase G. Gaja, *op. cit.* nota 35, pág. 67.

138. Como en el proyecto de directriz 5.14, la somera referencia a “las condiciones previstas por las directrices pertinentes de la Guía de la práctica” se justifica por que sería difícil si no imposible incluir en el proyecto una lista exhaustiva de todas las directrices aplicables a la formulación de objeciones, lo que por contra sí puede hacerse en el comentario.
