

EXAMEN DEL PROGRAMA DE TRABAJO A LARGO PLAZO DE LA COMISIÓN :
« EXAMEN DEL CONJUNTO DEL DERECHO INTERNACIONAL »,
PREPARADO POR EL SECRETARIO GENERAL (A/CN.4/245)

[Tema 6 a del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/254

Observaciones de los miembros de la Comisión sobre el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión

[*Texto original en francés e inglés*]
[3 de abril de 1972]

INDICE

	<i>Página</i>
<i>Abreviaturas</i>	221
<i>Nota del Secretario de la Comisión</i>	221
1. Observaciones del Sr. Reuter	221
2. Observaciones del Sr. Kearney	224

ABREVIATURAS

BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCMI	Organización Consultiva Marítima Intergubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNIDROIT	Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado

NOTA DEL SECRETARIO DE LA COMISIÓN

1. Como consta en el informe sobre la labor realizada en su 23.º período de sesiones¹, la Comisión de Derecho Internacional decidió :

a) Incluir en el programa provisional de su 24.º período de sesiones un tema titulado «Examen del programa de trabajo a largo plazo de la Comisión : “examen de conjunto del derecho internacional”, preparado por el Secretario General» (A/CN.4/245) ;

b) Invitar a los miembros de la Comisión a que presentaran por escrito exposiciones sobre el examen del programa de trabajo a largo plazo de la Comisión para que fueran distribuidas a comienzos del 24.º período de sesiones de la Comisión.

2. Por nota de fecha 23 de diciembre de 1971, el Secretario de la Comisión señaló dicha decisión a la atención de los miembros de la Comisión y les pidió que le hicieran llegar antes del 1.º de marzo de 1972 las observaciones previstas en el párrafo 128 b del informe citado *supra*. Las observaciones recibidas por la Secretaría antes del 1.º de abril de 1972 se repro-

ducen más adelante. Las observaciones que se reciban después de esa fecha se reproducirán en adiciones al presente documento.

3. Las observaciones se presentan en el orden en que fueron recibidas por la Secretaría y la fecha de recepción se indica entre corchetes debajo de la indicación del idioma original.

1. Observaciones del Sr. Reuter

[*Texto original en francés*]
[28 de febrero de 1972]

1. El *Examen de conjunto del derecho internacional*² preparado por el Secretaría General es un documento notable desde todo punto de vista, no solamente por la muy precisa y completa información que proporciona sobre los trabajos relativos al derecho internacional realizados bajo los auspicios de las Naciones Unidas, sino también por la claridad, la inteligencia y la prudencia de las sugerencias que presenta a los miembros de la Comisión.

¹ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. II (primera parte), pág. 379, documento A/8410/Rev.1, párr. 128.

² *Ibid.*, vol. II (segunda parte), pág. 1, documento A/CN.4/245.

2. El estudio no sólo es digno de atenta lectura sino también de prolongada meditación. No nos corresponde presentar aquí todas las observaciones a que debe dar origen ni tampoco las que tenemos actualmente presentes, sino simplemente inspirarnos en este trabajo para responder a algunas de las preguntas que la Comisión deberá contestar durante su próximo período de sesiones.

3. La más importante de todas, la que constituye el meollo de la cuestión y en torno a la cual se «orienta» el estudio es la de saber si la Comisión debe establecer un plan de trabajo global para un período similar al transcurrido desde su creación, es decir, *grosso modo*, un poco más de 20 años. A esta pregunta respondo sin titubear en forma afirmativa.

4. Queda entendido que no se trata de una planificación autoritaria y centralizada sino simplemente de previsiones que se adaptarán contantemente a diversos factores. La última palabra en esta materia corresponde a la Asamblea General, de la que somos servidores. La Asamblea, por motivos que en su mayor parte escapan por completo a nuestra apreciación, puede aprobar fórmulas distintas de las que adoptemos nosotros o modificar las previsiones establecidas anteriormente.

5. Sin embargo, tenemos el estricto deber de presentar propuestas racionales, fundadas en un análisis lo más completo posible de la experiencia de los últimos veinte años.

6. Entre los distintos tipos de trabajos que la Comisión ha iniciado, o podría iniciar, el que tiene más importancia y utilidad y al que se ha dedicado preferentemente la Comisión es, al parecer, la preparación de proyectos de artículos destinados a servir de base a convenciones internacionales. La Comisión dejaría de ser lo que es si no tuviese en el futuro una productividad análoga a la que dio origen a las Convenciones sobre el *derecho del mar*, sobre las *relaciones diplomáticas y consulares*, sobre las *misiones especiales* y sobre el *derecho de los tratados*.

7. Sin embargo, la circunstancia que se acaba de señalar no significa que la Comisión no deba trabajar con perspectivas, métodos y temas distintos de los que puedan normalmente ser objeto de convenciones generales de la envergadura de las mencionadas. Más adelante, volveré a considerar esta cuestión que, aunque importante, tiene menos significación que la circunstancia señalada.

8. Normalmente, desde que la Comisión designa un relator especial hasta que se cuenta con una convención lista para ser objeto del procedimiento de conclusión transcurren entre siete y nueve años. Aun en el caso de que se suponga que pueden introducirse mejoras en los procedimientos de trabajo de la Comisión, es improbable, por razones demasiado conocidas para que sea necesario recordarlas aquí, que se logre reducir notablemente dicho lapso. En efecto, es necesario dar tiempo a los relatores para que hagan sus investigaciones, a los gobiernos para que presenten sus observaciones y a la Comisión para que efectúe el trabajo de crítica y de reflexión colectiva que da valor a sus trabajos.

9. Si se tiene esto en cuenta, se advierte que no es demasiado ambicioso tratar de establecer un programa para un período de veinte años. Partiendo del hecho de que la Comisión se renueva cada cinco años y de que sus trabajos sobre un tema determinado, en la fase colectiva de elaboración de un proyecto de artículos, llevan unos cinco años, el problema consiste en encontrar cuatro o cinco temas generales respecto de los cuales pueda pensarse en elaborar una convención general después de unos cinco años de trabajo. Estos cuatro o cinco temas serían, pues, la base de la programación de los trabajos.

10. Ahora bien, la elección de estos temas plantea problemas difíciles. En efecto, dicha elección implica a la vez una apreciación técnica de la importancia de la materia, una apreciación práctica del interés que puede tener para el conjunto de los gobiernos y una apreciación política de la posibilidad de obtener un consenso amplio respecto de sus aspectos esenciales. No es necesario decir que los miembros de la Comisión están calificados para hacer la primera apreciación, pero tal vez fuese conveniente que se expresaran con prudencia sobre las otras dos.

11. En lo que me concierne, no me cabe ninguna duda de que el tema de la *responsabilidad internacional* debe tener prioridad como materia que podría ser objeto de una convención dentro de cinco años. No sólo podría ganarse tiempo en vista de los trabajos ya realizados, sino que la materia, que es muy amplia, permitiría hacer aportes a trabajos conexos a las investigaciones que se están realizando como la *responsabilidad por actos lícitos*, la *responsabilidad penal internacional* y las *aplicaciones particulares*, que pueden cubrir una amplia esfera de investigaciones.

12. Fuera de esta materia tengo mis dudas y no querría expresarme sin reservas porque es posible que, cuando las observaciones de mis colegas me hayan aclarado mejor la situación, rectifique algunas de mis apreciaciones.

13. Con esta reserva, debo decir en primer lugar que la *sucesión de Estados* se encontraría aparentemente en la misma situación que la *responsabilidad internacional*. Sin embargo, tengo grandes dudas de que en cinco años o incluso en más pueda llegarse, en las condiciones indicadas *supra*, a adoptar una convención internacional sobre este tema. En efecto, los artículos propuestos sobre la *sucesión de Estados en materia de tratados* se sitúan más en el *derecho de los tratados* que en el de la *sucesión de Estados*. Por su parte, la *sucesión en los bienes* se ha concebido hasta el presente en el contexto del problema particular de la descolonización, en el sentido histórico y geográficamente limitado que se da a esta expresión en las Naciones Unidas. Actualmente el proceso de descolonización está prácticamente terminado y sus últimos vestigios están a punto de ser eliminados en condiciones muy particulares. Por otra parte, las transformaciones resultantes de la secesión (en particular en Asia), del cambio de gobierno (también en Asia) y de la federación (en proceso de realización en diversas regiones del mundo) deben enfocarse con criterios distintos de los

propios de la descolonización. En estas condiciones, tengo algunas dudas sobre las posibilidades de adoptar una convención sobre la *sucesión de Estados*.

14. A pesar de su interés no creo que los trabajos en curso sobre la *cláusula de la nación más favorecida* y sobre los *acuerdos de las organizaciones internacionales*, aun cuando fuesen reforzados con la cuestión de la *sucesión de Estados en materia de tratados*, puedan en conjunto constituir una prolongación de la Convención de 1969 sobre el derecho de los tratados.

15. Cabe, pues, buscar grandes temas entre los que la Comisión no ha abordado hasta el presente.

16. Una observación importante sobre la vocación de la Comisión permitiría eliminar algunos temas. Cuando la tecnología moderna hace aparecer una nueva materia que requiere normas de derecho internacional, la Asamblea General no recurre a la Comisión de Derecho Internacional sino a comisiones intergubernamentales o a expertos gubernamentales. Así ocurrió con cuestiones que tenían aspectos nucleares, o en las relacionadas con el espacio y con los fondos marinos. Por otra parte, cuando los aspectos predominantes de una materia remiten a una disciplina técnica particular, la Comisión deja de ocuparse de ella o declina estudiarla. Así, la codificación realizada en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes fue totalmente ajena a la Comisión y, en otro terreno, ésta decidió excluir de su competencia al derecho mercantil internacional.

17. Por este motivo, entre otros, no creo que la Comisión de Derecho Internacional pueda ocuparse del *derecho del desarrollo*. En cambio, hay tres temas nuevos respecto de los cuales la Comisión podría hacer una obra importante: la *inmunidad del Estado y de las personas públicas extranjeras*, el *régimen de los cursos de agua* utilizados para fines distintos de la navegación y la *competencia territorial del Estado*.

18. De todos estos temas, el que probablemente ofrece mejores perspectivas de «rentabilidad» es el de la *inmunidad del Estado y de las personas públicas extranjeras*. Sobre este tema sólo cabe remitirse a las muy justas y mesuradas observaciones de la Secretaría. Los otros dos temas permitirían reunir en torno a un objeto único algunas cuestiones bastante diversas. En cuanto al tema de la *competencia territorial del Estado*, no sólo se considerarían las cuestiones a que se refiere el *Examen de conjunto* en los párrafos 38 a 54, sino también las tratadas en los párrafos 81 a 95 y tal vez las tratadas en los párrafos 96 a 99; también se podrían considerar en este contexto algunos aspectos del derecho del medio y del de la responsabilidad. En cuanto a los *cursos de agua*, creo que con arreglo a la posición adoptada por la Asamblea General y si se excluyen las cuestiones relativas a la navegación propiamente dicha, la materia podría ser objeto de un conjunto de proyectos relativos a su utilización industrial y a la contaminación.

19. Ciertamente, podrían incluirse también algunos de los temas indicados en el estudio del Secretario General. Sin embargo, tengo grandes reservas en cuanto a que se hagan estudios generales sobre las organizaciones internacionales con la esperanza de poder adop-

tar una convención general. En efecto, el régimen de las *organizaciones internacionales* está muy diferenciado y es probable que la elaboración de textos que se aplicasen solamente al «sistema de las Naciones Unidas» no podría ir más allá de lo que se ha hecho o se está haciendo en materia de *privilegios e inmunidades* y de *acuerdos internacionales*. Por lo demás, el derecho de los *conflictos armados* ha sido encomendado a la Cruz Roja y el derecho relativo a los *individuos* está absorbido por el momento en los mecanismos de protección de los derechos humanos o de la lucha contra la discriminación.

20. Ahora bien, si se toman cuatro o cinco materias «principales» de codificación como base de un plan para un período de 20 años, ello no significa que se haya completado así el programa de la Comisión.

21. En efecto, la experiencia ha demostrado que, además de trabajos prioritarios de gran envergadura, la Comisión podría realizar trabajos más limitados pero de mucha utilidad; por otra parte, para organizar un período de sesiones en condiciones convenientes, es necesario que haya en el programa diversos proyectos que puedan considerarse simultáneamente. A pesar de que, como ha demostrado la experiencia, la Comisión no puede dedicarse al mismo tiempo a dos grandes proyectos de igual prioridad (como, por ejemplo, al derecho de los tratados y al derecho del mar, o a la responsabilidad internacional y al derecho de los tratados), es bueno que se dedique también a otros proyectos más limitados.

22. Esta cuestión debería vincularse a otra a la que sólo puedo hacer una referencia somera, la de los métodos de trabajo de la Comisión. Es probable que las actividades de la Comisión rindiesen más si se adoptasen ciertas reformas. Una de las más simples consistiría en pedir a sus miembros que enviaran por anticipado notas escritas sobre los temas del programa o los textos que les sean presentados (como se ha hecho respecto del *Examen de conjunto*).

23. Con esta salvedad, será necesario que la Comisión retenga algunos temas de menor importancia y los reparta a lo largo de los próximos años.

24. En primer lugar, puede ocurrir que la Asamblea General desee remitir a la Comisión un tema relativamente simple pero que tenga cierta urgencia; la labor respectiva debería tener una prioridad absoluta y realizarse con métodos acelerados. Sin embargo, por definición, estos temas no pueden preverse de antemano.

25. La Comisión debería considerar también la posibilidad de realizar actividades distintas de aquellas a las que con acierto ha dedicado hasta ahora sus principales esfuerzos. Aunque se comprenda por qué la Comisión abandonó después de más de diez años la fórmula de la «guía» o del «código», ello no significa que esta fórmula no se ajuste perfectamente a ciertos tipos de cuestiones. El *Examen de conjunto* es muy oportuno al sugerir que se trate el tema de los *actos unilaterales*, elaborando una serie de definiciones. Este es un excelente ejemplo de las cuestiones a que me refiero.

26. Cabe preguntarse también, sobre todo en cuanto a los problemas que en definitiva dependerían de que se adoptasen tratados bilaterales, si la Comisión no podría seguir la vía abierta en las Naciones Unidas (como en la Sociedad de las Naciones) en materia arbitral o fiscal y elaborar «tratados modelo».

27. Por último, cuando se cumplan 20 años de la conclusión de un tratado de codificación, será necesario actualizarlo a la luz de la práctica internacional. Sería lógico que la Comisión se ocupara sistemáticamente de revisar las convenciones preparadas en su seno: aunque no fue consultada respecto del derecho del mar, porque los problemas incluidos en el programa de la Conferencia de 1973 se refieren a aspectos totalmente nuevos, la Comisión podría muy bien considerar la posibilidad de examinar dentro de un año o dos, a la luz de la conferencia, las convenciones de 1958, a fin de completarlas o revisarlas.

28. Entre los temas examinados por el Secretario General que deberían ser objeto de trabajos cuya forma habría que determinar, figuran algunos que están menos adelantados, como el de las *aguas históricas*, cuya afinidad con la cuestión de la jurisdicción territorial es evidente y que merece ser examinado. En particular, deseo insistir en que se examinen los *acuerdos no escritos*. En efecto, es difícil dejar de lado este tema después de haber consagrado tantos esfuerzos al derecho de los tratados y a los aspectos complementarios de ese derecho (los acuerdos de organizaciones internacionales, la cláusula de la nación más favorecida, la sucesión de Estados en materia de tratados). Sin embargo, es posible que no se preste al procedimiento habitual de preparar un proyecto de artículos destinado a convertirse en convención.

29. También podría pensarse en examinar, a la luz de la experiencia contemporánea, la cuestión de la *extradición*, materia vinculada a la *responsabilidad penal internacional*.

30. Todos estos temas tendrían que clasificarse según su madurez y urgencia y deberían repartirse a lo largo de un período de 20 años.

2. Observaciones del Sr. Kearney

[*Texto original en inglés*]
[20 de marzo de 1972]

1. El actual programa de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional es bastante impresionante. Los temas de la responsabilidad de los Estados, la sucesión de los Estados en materia de tratados y en materias distintas de los tratados y el derecho de los tratados respecto de las organizaciones internacionales son lo bastante complejos como para ocupar la atención de la Comisión durante los próximos seis u ocho años. Por consiguiente, cabe muy bien preguntarse si tiene sentido tratar de elegir otras materias de estudio cuando dicho estudio no podrá iniciarse hasta dentro de algunos años o no podrá tal vez terminarse en los próximos 10 ó 15 años.

2. Sería difícil responder a esta pregunta si el examen de los trabajos de la Comisión tuviese por único obje-

tivo la selección de temas que pudiesen examinarse en el futuro. Esto equivaldría a una especie de seguro que protegería a la Comisión contra el riesgo de encontrarse sin temas en alguna ocasión futura.

3. Sin embargo, el principal objetivo del examen del futuro programa de trabajo debe ser el de determinar cuáles son las necesidades de la comunidad internacional con respecto al desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional durante los próximos 15 ó 20 años. Una vez identificadas las necesidades que el programa de trabajo de la Comisión debe satisfacer durante el período indicado, podrá pasarse a considerar la cuestión no menos importante de qué medios deben emplearse para ejecutar dicho programa. Ello supone revisar los métodos de trabajos que ha adoptado la Comisión y la naturaleza y el alcance de los recursos de que la Comisión dispone actualmente o de que podría disponer en el futuro para realizar su labor. Si esos métodos de trabajo y esos recursos no permiten que la Comisión satisfaga las necesidades razonables de la comunidad mundial, será necesario considerar qué cambios habría que introducir en las prácticas y procedimientos de la Comisión y qué recursos adicionales deberían obtenerse.

4. En consecuencia, el examen del programa de trabajo es la primera medida en un proceso más amplio. Por su vasto alcance, el *Examen de conjunto del derecho internacional* preparado por el Secretario General se presta admirablemente para el tipo de examen que se acaba de sugerir. Aunque el *Examen de conjunto* tal vez no incluya todos los temas actuales y futuros respecto de los cuales podrían hacerse trabajos en la esfera del derecho internacional, su alcance es sustancialmente universal. En consecuencia, las observaciones siguientes se basan en el mismo plan de organización que se refleja en el índice de ese documento.

I. — POSICIÓN DE LOS ESTADOS ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL

1. Soberanía, independencia e igualdad de los Estados

5. Todo el esfuerzo de codificación de los principios relativos a la soberanía, la independencia y la igualdad de los Estados requerirá que se interprete la Carta de las Naciones Unidas. La Comisión no debería ofrecerse para asumir la función de intérprete de la Carta. Por otra parte, dichos esfuerzos duplicarían en gran parte los relativos a la preparación de la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas³.

2. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones de derecho internacional contraídas por los Estados

6. Es improbable que los esfuerzos de codificación en esta materia produzcan algo más que exhortaciones de un tipo u otro.

³ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, anexo.

3. Dominio territorial de los Estados

7. La codificación de este tema deberá vencer obstáculos formidables. Para que la codificación del derecho relativa a la adquisición de territorios tenga un valor real deberá orientarse hacia la selección de normas destinadas a resolver controversias territoriales existentes. La adopción de dichas normas podría eliminar un número importante de antiguas y enojosas controversias entre naciones. Sin embargo, si las normas son lo bastante específicas como para resolver las controversias, es dudoso que puedan adoptarse con una base lo suficientemente amplia como para tener efectos importantes en las zonas en que actualmente se plantean problemas. Por ejemplo, una disposición muy eficaz desde el punto de vista de la solución de controversias sería una norma que estableciera un plazo de prescripción para las reclamaciones territoriales. Así, una parte que estuviese en posesión de un territorio podría considerarse, en forma concluyente, como soberana de ese territorio al transcurrir un determinado número de años. ¿Será posible obtener algún día un acuerdo internacional general respecto del período de tiempo que debería aplicarse? ¿O sobre el principio subyacente de que el modo de adquisición es indiferente? Sin duda, debería considerarse la posibilidad de incluir este tema en el programa a largo plazo de la Comisión, pero los obstáculos que se oponen a la adopción de un conjunto de normas parecen en general tan grandes que inclinan la balanza en contra de su inclusión.

8. Con respecto a las limitaciones específicas al ejercicio de la soberanía territorial, la conclusión a que se llega en el *Examen de conjunto* de que la mayoría de los problemas relativos a esta materia cae dentro del alcance del derecho de los tratados, incluida la sucesión en los tratados, justifica la conclusión de que no debe tomarse ninguna medida al respecto.

4. Reconocimiento de Estados y gobiernos

9. Como se destaca en el párrafo 65 del *Examen de conjunto*, el problema fundamental es el de determinar si debe tratarse al reconocimiento como una decisión política o si debe exigirse cuando se satisfagan ciertos criterios. En el estado actual de la política mundial no parece posible obtener un acuerdo sobre este último extremo y sobre qué criterios deberían aplicarse. En vista de esta situación no parece haber ninguna gran ventaja en tratar de definir las consecuencias jurídicas del reconocimiento y del no reconocimiento. Si el reconocimiento ha de seguir siendo fundamentalmente una decisión política parecería conveniente permitir que los Estados tuvieran un amplio margen de tolerancia en cuanto a la gama de medidas que podrían tomar respecto de un Estado no reconocido, sin tratar de especificar qué consecuencias jurídicas se desprenden de dichas medidas. La ausencia de requisitos convencionales en esta materia tendería a permitir que se aliviasen las consecuencias, sean cuales fueran, del reconocimiento, y contribuiría así a reducir las tensiones internacionales en lugar de exacerbarlas.

5. Inmunities jurisdiccionales de los Estados y de sus órganos, organismos y bienes

10. En el párrafo 68 del *Examen de conjunto*, se tiende a subestimar la confusión existente respecto de la inmunidad de los Estados cuando se afirma que el contenido y la aplicación de esta doctrina distan mucho de ser claros. En la práctica, parece haber habido muy poca congruencia entre lo que puede hacer un Estado y lo que puede hacer otro en circunstancias análogas y, a veces, ha habido incongruencia entre lo que el mismo Estado puede hacer en dos casos de circunstancias sustancialmente idénticas.

11. La incertidumbre existente respecto al alcance y la aplicación de la doctrina de la inmunidad soberana suscita entre los Estados fricciones que podrían reducirse, si no eliminarse completamente, mediante la codificación del derecho relativo a la materia. El problema es básicamente jurídico en la medida en que se refiere a reclamaciones que podrían normalmente ser objeto de decisión judicial. Por consiguiente, el tema debe incluirse en el futuro programa de trabajo de la Comisión.

12. Sin embargo, no debe incluirse la cuestión, examinada en los párrafos 77 y siguientes del *Examen*, relativa a las inmunities otorgadas a las fuerzas armadas de un Estado estacionadas en el territorio de otro Estado. Como se observa en el *Examen*, este tipo de problemas está casi siempre previsto en tratados.

6. Cuestiones extraterritoriales comprendidas en el ejercicio de la jurisdicción de los Estados

13. En el párrafo 90 del *Examen de conjunto* se plantea la cuestión de en qué medida podría un instrumento de codificación ayudar a resolver asuntos con elementos extraterritoriales aceptados generalmente por la comunidad internacional como fundamento del ejercicio de jurisdicción, como los crímenes de guerra, el tráfico de estupefacientes, etc. Para decirlo en términos más precisos, la cuestión consiste en determinar si es más eficaz tratar estos temas en el contexto de cada cuestión particular. Todo esfuerzo encaminado a elaborar un código como el propuesto implicaría tratar de prever las necesidades internacionales de protección contra actividades criminales durante un período futuro de considerable duración. Hace 10 años habría sido difícil predecir el marcado aumento del desvío de aeronaves en vuelo o los ataques contra diplomáticos por motivos políticos que se han convertido actualmente en motivo de gran preocupación para la comunidad internacional. Además de evitar este problema de predecir el futuro hay otras ventajas en adaptar las medidas de protección a los delitos internacionales concretos a que se trate de hacer frente. Así, la cuestión de la aplicabilidad de la prescripción o el principio del asilo pueden muy bien variar de un tipo de delito a otro. En consecuencia, no parece conveniente prever por el momento la elaboración de un instrumento general de codificación como se propone en el párrafo 90.

14. Las razones expuestas en el párrafo 95 en contra de que la Comisión se ocupe de cuestiones como los

efectos extraterritoriales de la legislación fiscal y de la legislación contra los monopolios apoyan la conclusión de que no se consideren estos temas. Es más probable que se logren resultados eficaces con convenciones bilaterales o multilaterales con un número limitado de partes que con los esfuerzos encaminados a elaborar una convención general de codificación.

15. Las actividades de varias organizaciones internacionales, como las de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado en materia de asistencia judicial y, en particular, la Convención de La Haya sobre notificación de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil comercial (1964), y la Convención de La Haya sobre la obtención de pruebas en el extranjero en materia civil o comercial (1968), indican que no hay urgencia en que la Comisión se ocupe de esta materia. El interés demostrado por las organizaciones internacionales en promover una mayor aceptación de este tipo de convenciones lo corrobora.

II. — EL DERECHO RELATIVO A LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

1. *Disposiciones de la Carta y aprobación de la declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional y de la Declaración sobre los principios de las relaciones de amistad*

16. Este tema requiere que se considere la conveniencia de que la Comisión interprete la Carta y de que duplique los trabajos realizados por otros órganos. Las objeciones hechas respecto de que la Comisión se ocupe de los temas mencionados en la sección I se aplican también a este caso.

2. *La prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza*

17. En lo que se refiere a este tema, la historia de los esfuerzos realizados bajo los auspicios de las Naciones Unidas con el propósito de definir la agresión indica que sería prudente dejar esta cuestión al Comité Especial que se ocupa actualmente del problema.

3. *El derecho relativo al arreglo pacífico de las controversias*

18. Este punto trata evidentemente de una cuestión de sustancial contenido jurídico y de importancia fundamental. Sin embargo, no se trata de determinar si la Comisión debe o no tomar medidas para promover el arreglo pacífico de controversias sino de en qué forma debe hacerlo.

19. La historia de lo ocurrido con las propuestas de la Comisión en materia de procedimiento arbitral, expuesta en el párrafo 134 del *Examen de conjunto*, y el punto muerto en que se encuentra actualmente la Asamblea General en sus trabajos relativos al tema «Examen de las funciones de la Corte Internacional de Justicia»⁴ ponen de relieve las dificultades que se

⁴ Véase el informe a la Sexta Comisión sobre este tema (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Anexos*, tema 90 del programa, documento A/8568).

plantean cuando se trata de considerar este tema como una materia separada. La profunda división de opiniones respecto a la medida en que deben utilizarse los procedimientos de solución por terceros para resolver las controversias internacionales sugiere que la Comisión no debe considerar este tema como una materia separada.

20. Sin embargo, la Comisión debe continuar persiguiendo el objetivo de promover el arreglo pacífico de las controversias. Con este propósito, la Comisión, como asunto de procedimiento normal, debe considerar, en cada uno de los proyectos de convención que prepare, la cuestión de qué métodos de solución de controversias se adaptan mejor al tema particular a que se refiere dicho proyecto. La Comisión debería incluir entonces las disposiciones pertinentes en el proyecto.

21. Para que los procedimientos de arreglo de controversias sean eficaces en una convención que esté destinada a obtener aceptación global, el procedimiento propuesto deberá representar un sustancial consenso de opiniones. Los procedimientos de conciliación basados en los principios del proyecto de artículos de la Comisión sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales⁵ ilustran la manera en que los procedimientos para promover la solución de controversias pueden adaptarse especialmente a las exigencias de cada conjunto particular de problemas. En este sentido, la solución de transacción prevista en el artículo 66 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados y en su anexo⁶, que combina un recurso limitado a la Corte Internacional de Justicia con procedimientos de conciliación generalmente aplicables, constituye un precedente de gran valor.

III. — EL DERECHO RELATIVO AL DESARROLLO ECONÓMICO

22. Como se indica en el Estudio del Secretario General, este tema no fue examinado en el estudio preparado por el Sr. Lauterpacht en 1948⁷. El análisis que se hace en el Estudio del Secretario General destaca la creciente importancia que se atribuye al derecho del desarrollo económico y la conveniencia de adoptar un enfoque global de esta materia como base para su inclusión. Sin embargo, el estudio dice que las responsabilidades básicas en esta materia se han asignado a diversos organismos internacionales y órganos de las Naciones Unidas, incluidos la UNCTAD, la ONUDI, la CNUDMI, el BIRF y sus organismos asociados, el FMI y el GATT. Además de estas organizaciones, están, por supuesto, las organizaciones económicas regio-

⁵ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. II (primera parte), págs. 359 y 360, documento A/8410/Rev.1, cap. II, D, art. 82.

⁶ Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), págs. 322 y 323.

⁷ *Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international: memorandum du Secrétaire Général* [publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 1948.V.1(I)].

nales y las demás organizaciones internacionales especializadas, como la OCMI y el UNIDROIT, que se ocupan de diversos aspectos de lo que podría denominarse el derecho económico internacional. En consecuencia, no parece haber ninguna necesidad de que la Comisión se ocupe de esta materia, que ya está siendo estudiada por otras organizaciones, en particular mientras queden tantas necesidades insatisfechas en la esfera tradicionalmente suya.

IV. — RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

23. El derecho de la responsabilidad de los Estados está siendo estudiado activamente por la Comisión, que, de conformidad con la decisión adoptada en 1963⁸, está definiendo las normas generales aplicables a la responsabilidad internacional de los Estados. Al considerar la posibilidad de establecer un programa de trabajo a largo plazo debe tenerse presente ante todo que la conclusión de la elaboración de una convención sobre los principios generales que dan lugar a responsabilidad no será más que el cimiento de los trabajos de la Comisión sobre la materia. Sobre este cimiento, será necesario construir normas más específicas relativas a la responsabilidad de los Estados en materias determinadas. En esa etapa, es posible que la Comisión considere necesario examinar aspectos de temas, como el de las limitaciones al ejercicio de la soberanía territorial y la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, en la medida en que se refieren específicamente a la responsabilidad. Sería prematuro tratar de elaborar una lista de estos temas en esta etapa del examen de los principios generales de la responsabilidad, pero, como parte de su programa de trabajo a largo plazo, la Comisión debería prever la posibilidad de desarrollar nuevas actividades en materia de responsabilidad de los Estados tan pronto como la codificación de los principios generales alcance una etapa avanzada.

V. — SUCESIÓN DE ESTADOS Y GOBIERNOS

24. El *Examen de conjunto* sugiere que, además de los trabajos actuales sobre la sucesión de los Estados en materia de tratados y en materias distintas de los tratados, se hagan trabajos en el futuro sobre la sucesión en materia de tratados celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional. Sin duda el tema debe incluirse en el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión. El problema fundamental consiste en determinar si sería conveniente que se tratara este tema en relación con el actual proyecto sobre el derecho de los tratados con respecto a las organizaciones internacionales o por separado. Sería apropiado tomar una decisión al respecto después de recibir las observaciones de los gobiernos sobre el proyecto de artículos relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados.

25. Con respecto a otros aspectos del derecho de la sucesión, la sugerencia contenida en el párrafo 218 del *Examen* de que se retenga el tema de «Sucesión de Estados y gobiernos» en el programa de trabajo a largo plazo, es acertada y permitirá considerar en adelante la posible necesidad de examinar el tema de la «Sucesión de gobiernos».

VI. — DERECHO DIPLOMÁTICO Y CONSULAR

26. Si se exceptúa la cuestión especial de un proyecto de convención relativo a los delitos cometidos contra personas con derecho a protección especial en virtud del derecho internacional, la labor de la Comisión en materia de derecho diplomático y consular está esencialmente terminada. Sin embargo, el examen de la Convención de 1961⁹ sobre relaciones diplomáticas y de la Convención de 1963¹⁰ sobre relaciones consulares durante los trabajos de la Comisión relativos a las misiones especiales y a la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales demostró que había un número considerable de problemas menores en la formulación de esas Convenciones y tal vez algunas omisiones o defectos importantes. Sin embargo, a menos que se demuestre que la aplicación de esas Convenciones plantea dificultades considerables, no habría razón suficiente para incorporar una propuesta de revisión de esas Convenciones en el programa de trabajo a largo plazo.

27. En cambio, el ritmo con que se producen cambios en la esfera de las relaciones internacionales es tal que elimina toda posibilidad de que las normas contenidas en las Convenciones de 1961 y 1963 puedan disfrutar de más de una fracción de la inmutabilidad reconocida al Reglamento de Viena de 1815. Los mismos factores afectarán seriamente a toda otra convención que la Comisión haya contribuido a elaborar en mayor o menor medida. Parece razonable considerar, como un elemento del programa a largo plazo de la Comisión, el establecimiento de un sistema para reexaminar las convenciones periódicamente a fin de determinar si es necesario estudiarlas de nuevo y, en su caso, revisarlas.

28. Para realizar esta revisión, podría encomendarse a la Secretaría de las Naciones Unidas que hiciera a intervalos fijos un estudio de la cuestión a fin de determinar la necesidad de que la Comisión tome alguna medida al respecto. De este modo, cuando un tratado hubiese estado en vigor, por ejemplo, durante diez años, la Secretaría podría enviar un cuestionario a todas las partes para determinar si han tenido problemas en su interpretación o en su aplicación. Estos cuestionarios podrían enviarse en lo sucesivo cada cinco o diez años. Naturalmente, los resultados de los cuestionarios deberían complementarse con investigaciones realizadas por la Secretaría respecto de cada convención particular. Entonces, la Comisión, como parte de su programa ordinario, examinaría los informes de la Secretaría y

⁸ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1963, vol. II, pág. 261, documento A/5509, párr. 52.

⁹ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 500, pág. 162.

¹⁰ *Ibid.*, vol. 596, pág. 392.

llegaría a conclusiones sobre la necesidad de tomar medidas correctivas.

VII. — EL DERECHO DE LOS TRATADOS

29. Como la cuestión de los tratados celebrados entre los Estados y las organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales y la de la cláusula de la nación más favorecida ya están en el programa de la Comisión, el único tema mencionado en el *Examen* que requiere comentario es la cuestión de la participación en un tratado. Esta cuestión, como se demostró en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, es ante todo política y no jurídica. Como la materia está actualmente sometida a la Asamblea General, es de esperar que se resuelva en ese contexto.

VIII. — ACTOS UNILATERALES

30. La decisión de ocuparse del tema de los actos unilaterales requeriría examinar todo el tema de las fuentes del derecho internacional. Ello es así porque sería necesario expresar la relación de los actos unilaterales con las fuentes aceptadas del derecho internacional que aparecen en el párrafo 1 del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Es de prever que surjan dificultades cuando se trate de expresar la relación de los actos unilaterales no sólo con «la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho» sino también con «los principios generales del derecho».

31. En 1949, la Comisión decidió que la cuestión de las fuentes del derecho internacional no debía incluirse en la lista de los temas que se prestaban a codificación¹¹. Esa decisión parece hoy tan válida como en 1949.

32. En el párrafo 282, el *Examen* plantea la cuestión más concreta de si la Comisión debe ocuparse del tema de los actos unilaterales en el contexto de los «actos unilaterales con consecuencias jurídicas definidas, provenientes de un sujeto concreto de derecho internacional, cuyos ejemplos principales son el reconocimiento, las protestas, el *estoppel*, las proclamaciones o declaraciones, los desistimientos y renunciaciones...». En el párrafo 283, el Estudio sugiere que la Comisión podría preparar no un proyecto de artículos sino un estudio jurídico y hace notar que, por el momento, no existe ningún texto aceptado comparable al que puedan remitirse fácilmente los interesados. Si se acepta la importancia del tema, la decisión final de incluirlo o no en el programa a largo plazo supone determinar si no podría ocuparse de él alguna organización distinta de la Comisión, como por ejemplo la Asociación de Derecho Internacional o el Instituto de Derecho Internacional. Sobre esta base, podría determinarse la necesidad de que la Comisión hiciera trabajos adicionales sobre la materia.

¹¹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento N.º 10 (A/925),* pág. 3, párr. 16.

IX. — EL DERECHO RELATIVO A LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES

33. El tema del «derecho sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación» ha sido encomendado a la Comisión por la Asamblea General y, en consecuencia, puede considerarse parte del programa de la Comisión¹². Sin embargo, la formulación de la resolución de la Asamblea General plantea considerables problemas prácticos.

34. El hecho de que se excluya del examen de la Comisión a los usos relacionados con la navegación impide hacer un estudio equilibrado de la materia. Por ejemplo, si un ribereño aguas abajo decide usar un río navegable para la producción hidroeléctrica, la construcción de la presa necesaria eliminará la navegación para los ribereños aguas arriba, a menos que en la construcción se incluya un sistema de compuertas que permita la navegación de embarcaciones alrededor de la presa. A la inversa, si un ribereño aguas arriba decide usar el agua para riego, puede muy bien reducir el flujo de la corriente en tal medida que impida que los ribereños aguas abajo continúen utilizándolas para fines tradicionales de navegación.

35. Fuera del problema práctico precedente, está el serio problema de si es posible elaborar un proyecto de artículos sobre los usos de los cursos de agua internacionales que no sea de tal generalidad que su utilidad quede sumamente limitada. Las variaciones entre las cuencas fluviales son suficientemente importantes como para que un conjunto de normas que sea razonable respecto de una cuenca no lo sea respecto de otra. Como ejemplo, cabe citar las diferencias entre la cuenca del Rin y el sistema del Tigris y el Eufrates.

36. A esto puede deberse el carácter muy general de las disposiciones de las Reglas de Helsinki¹³ sobre la utilización equitativa de las aguas de una cuenca fluvial internacional. Las dos normas esenciales figuran en el artículo VI, que niega preferencia a cualquier uso o categoría de uso, y en el artículo VII, según el cual un uso razonable existente puede continuar a menos que, teniendo en cuenta todos los factores, sea razonable concluir que debe modificarse o terminarse a fin de posibilitar un uso distinto que sea incompatible con el anterior. Estos principios no representan una gran ayuda para la solución de controversias entre ribereños aguas arriba y aguas abajo.

37. En tres materias, las Reglas de Helsinki contienen disposiciones razonablemente detalladas y eficaces, en el capítulo 3 respecto de la contaminación, en el capítulo 4 respecto de la navegación y en el capítulo 5 respecto de la conducción de maderas a flote. Esta mayor precisión se debe sin duda a que las diferencias entre las cuencas fluviales no afectan sustancialmente a las normas necesarias para asegurar un régimen razonable que permita impedir la contaminación y controlar la navegación y la conducción de maderas a flote.

¹² Resolución 2780 (XXVI) de la Asamblea General, secc. I, párr. 5.

¹³ International Law Association, *Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers*, Londres, 1967.

38. Como la Asamblea General ha expresado preferencia porque la Comisión no se ocupe de los usos relacionados con la navegación en la primera etapa de su estudio de los cursos de agua internacionales y como sería estéril examinar la conducción de maderas a flote sin tener en cuenta los usos relacionados con la navegación, la esfera en la que la Comisión podría realizar trabajos útiles sería la relativa a la contaminación de los cursos de agua internacionales. La preocupación creciente que se manifiesta respecto de los problemas del medio ambiente pone de relieve la importancia mundial del tema de la contaminación de las aguas. Para tratar de este tema, se están haciendo intensos esfuerzos internacionales, regionales y nacionales. La Comisión de Derecho Internacional, como cuerpo de expertos independientes, sería un foro excelente para tratar de establecer los principios jurídicos aplicables al problema de la contaminación de los cursos de agua internacionales.

39. La labor sería complicada porque los problemas de la contaminación son complejos y su solución es aún más compleja. Como complemento esencial para la formulación de exigencias jurídicas viables en esta materia, será necesario hacer estudios económicos, financieros y científicos. Sin embargo, es de esperar que, como consecuencia de la Conferencia de Estocolmo, las Naciones Unidas hagan estudios sobre estos temas que puedan proporcionar la información técnica necesaria para el examen por la Comisión de la cuestión de la contaminación de los ríos. Tal vez sea necesario que la Comisión establezca relaciones de trabajo con otros órganos de las Naciones Unidas a fin de obtener asistencia y asesoramiento técnicos adecuados. No obstante, a pesar de todas las complicaciones que pueden surgir cuando se trate de este tema, la Comisión debe incluirlo en su programa a largo plazo y debe darle una prioridad considerable entre los temas de dicho programa.

X. — EL DERECHO DEL MAR

40. Como el derecho del mar está siendo estudiado actualmente por un Comité Especial, no es necesario que la Comisión tome ninguna decisión sobre la materia en este momento.

XI. — EL DERECHO DEL AIRE

41. La OACI ha establecido su jurisdicción con respecto al derecho del aire y no corresponde que la Comisión examine temas de los que normalmente se ocupa esa entidad.

XII. — EL DERECHO DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE

42. El Subcomité de Asuntos Jurídicos de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos ha tratado satisfactoriamente del derecho del espacio ultraterrestre en general y, en consecuencia, no parecería haber ninguna necesidad por el momento de proponer cambios en este método de tratar de esta cuestión.

XIII. — EL DERECHO RELATIVO AL MEDIO

43. Ya se ha mencionado un aspecto de los problemas ambientales al examinar lo relativo a la contaminación de los cursos de agua internacionales¹⁴. Desde un punto de vista más amplio, los esfuerzos encaminados a preservar condiciones ambientales de vida razonables requerirá la cooperación de todo organismo internacional competente. Sean o no justificados los temores de una catástrofe universal expresados por algunos ecólogos, no cabe duda de que se requerirá una acción internacional de grandes proporciones para prevenir la posibilidad de tal catástrofe. La Comisión debe participar en esta labor. El examen del problema de la contaminación fluvial sería un importante primer paso. La participación en el desarrollo del derecho ambiental mundial debe incluirse en el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión.

XIV. — EL DERECHO RELATIVO A LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

44. Este tema tiene especial importancia para la Comisión en vista de su carácter. La labor realizada actualmente respecto de la aplicación del derecho de los tratados a las organizaciones internacionales podría constituir una base para el examen futuro de otros problemas jurídicos fundamentales que se plantean en esta esfera. Tal vez, cuando se terminasen los trabajos sobre los tratados, podría considerarse como el tema siguiente la materia mencionada en la sección 2 del capítulo XIV del *Examen de conjunto*, es decir, las prerrogativas e inmunidades de los organismos internacionales y de las entidades y funcionarios sometidos a su autoridad, y podría estudiarse después la responsabilidad de dichas organizaciones. Podrían incluirse aquí los problemas mencionados en el punto 1 de este capítulo del *Examen*, es decir, el estatuto jurídico de las organizaciones internacionales (su capacidad contractual, su capacidad para actuar en juicio, etc.).

XV. — DERECHO INTERNACIONAL RELATIVO A LAS PERSONAS FÍSICAS

45. En el *Examen* se sugieren cuatro divisiones de este tema. En cuanto a la primera, la nacionalidad, no parece probable que puedan hacerse progresos importantes en vista de los antecedentes históricos que se reseñan en el *Examen*.

46. En relación con la sección 2 (Extradición) del capítulo XV, el *Examen* sugiere la posibilidad de adoptar, mediante un tratado multilateral, disposiciones relativas a la extradición respecto de ciertos delitos. Es verdad que en el contexto de convenciones específicas relativas a delitos concretos de interés general para la comunidad internacional se han podido incorporar disposiciones relativas a la extradición. Sin embargo, es dudoso que este hecho apoye la conclusión de que, en consecuencia, sería posible concluir un acuerdo general de extradición. Los grandes obstáculos que se oponen a la conclusión de tal tratado y que

¹⁴ Véase párr. 38 *supra*.

llevaron a la Comisión a no incluir este tema en su programa en 1949 no han desaparecido. La Comisión no debe dedicar parte de sus escasos recursos y de su tiempo a este tema hasta que se presenten perspectivas más favorables.

47. El tercer tema, el derecho de asilo, parece demasiado controvertido para examinarlo en este momento. Las dificultades están implícitas en el párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁵, según el cual el derecho de asilo no puede invocarse contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Esta formulación deja gran latitud a los Estados para conceder o no el asilo según les parezca y es poco probable que se acepte ampliamente cualquier definición más significativa que pueda proponer la Comisión.

48. La sección 4 del capítulo XV del *Examen*, que se refiere a los derechos humanos, es en general de la competencia de la Comisión de Derechos Humanos. No parece haber ninguna razón de urgencia para que la Comisión de Derecho Internacional se ocupe de esta materia.

XVI. — EL DERECHO RELATIVO A LOS CONFLICTOS ARMADOS

49. Como observa el *Examen de conjunto*, la Comisión consideró la posibilidad de incluir las leyes de

¹⁵ Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

la guerra en su programa original y decidió no ocuparse de la cuestión. Si bien la razón en que se fundó esa decisión, la de que ello indicaría falta de confianza en la capacidad de las Naciones Unidas para mantener la paz, puede no resultar demasiado persuasiva en la actualidad, hay razones importantes para no revocar la decisión. La principal de ellas es el hecho de que el Comité Internacional de la Cruz Roja se está ocupando actualmente de los aspectos más importantes del tema y de que se espera que se celebre una importante conferencia diplomática internacional sobre la base de los trabajos preparatorios iniciados por dicho Comité. Con respecto a las cuestiones no tratadas en este contexto, cabe señalar que la Conferencia del Comité de Desarme se ocupa de otras cuestiones importantes. Hay también otros asuntos de menor importancia como los que se pusieron de manifiesto cuando la Comisión examinó el derecho de los tratados y la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas. En la medida en que estas cuestiones no hayan sido resueltas por tales convenciones no tienen suficiente urgencia como para ser incluidas en el programa a largo plazo de la Comisión.

XVII. — DERECHO PENAL INTERNACIONAL

50. El análisis que de este tema se hace en el *Examen de conjunto* demuestra que la mejor manera de examinar las cuestiones que se plantean en esta esfera consiste en tratarlas con carácter especial cuando ello resulta necesario.