

EFFECTOS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS EN LOS TRATADOS

[Tema 4 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/644

Nota sobre la recomendación que deberá presentarse a la Asamblea General respecto del proyecto de artículos sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados, del Sr. Lucius Caflisch, Relator Especial

[Original: inglés]
[18 de mayo de 2011]

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Instrumentos multilaterales citados en el presente documento.....	183
	<i>Párrafos</i>
A. Recomendaciones que puede hacer la Comisión	1-5 183
B. El proyecto de artículos sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados	6 184
C. Análisis.....	7-16 184

Instrumentos multilaterales citados en el presente documento

	<i>Fuente</i>
Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra (Ginebra, 12 de agosto de 1949)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 75, n.º 970-973, pág. 31. En español, véase CICR, <i>Manual de la Cruz Roja Internacional</i> , 10.ª ed., Ginebra, 1953, pág. 105.
Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV)	Ibíd.
Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Viena, 23 de mayo de 1969)	Ibíd., vol. 1155, n.º 18232, pág. 443.

A. Recomendaciones que puede hacer la Comisión

1. Las principales actividades de la Comisión de Derecho Internacional son, sin duda alguna, el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación¹. Entre estas actividades figura la elaboración de proyectos de convenciones². La elaboración de esas convenciones no es un objetivo inmutable, como se desprende del artículo 23 del Estatuto de la Comisión.

2. Según este artículo, la Comisión puede recomendar lo siguiente a la Asamblea General³:

— Que no adopte medida alguna, cuando el informe de la Comisión ya se haya publicado;

— Que tome nota del informe o lo apruebe mediante una resolución;

¹ Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional, arts. 15 a 24.

² Ibíd., art. 15.

³ Una exposición completa de la cuestión figura en *La Comisión de Derecho Internacional y su obra*, 6.ª ed., Naciones Unidas, Nueva York, 2006, vol. I, págs. 67 y ss.

— Que recomiende el proyecto de artículos a los miembros para que lo negocien y concluyan una convención general;

— Que convoque una conferencia para elaborar una convención.

La diferencia entre las dos últimas posibilidades parece ser que, en el primer caso, la iniciativa la toman los Estados Miembros, mientras que en el segundo es de la incumbencia de la Organización.

3. Sin embargo, en la práctica se han formulado otras recomendaciones de carácter intermedio. En determinadas situaciones la Comisión se ha apartado, por lo menos parcialmente, del modelo de convenciones. Esto se ha hecho, por ejemplo, cuando la naturaleza del «producto» lo justificaba, como en el caso del proyecto de estatuto de un tribunal penal internacional⁴, solicitado por la Asamblea General. En otros casos, la Comisión decidió que el resultado de su labor no tomaría la forma de una convención, por su limitado alcance o por otros motivos. Esto es lo que ocurrió con la segunda parte del proyecto de artículos sobre las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional⁵, con los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas⁶ y con las conclusiones del Grupo de Estudio sobre la fragmentación del derecho internacional⁷. La Comisión pidió a la Asamblea General que «ratificase» esos instrumentos, o los señaló a su atención. Respecto del proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados⁸, la Comisión propuso «la aprobación, en forma de declaración», del proyecto de artículos⁹.

4. En dos casos recientes, la Comisión ha formulado propuestas muy concretas y especiales. Respecto de la responsabilidad internacional de los Estados (2001), la Comisión recomendó a la Asamblea General que «tomase nota» de su proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos¹⁰, lo adjuntara a su resolución (56/83 de 12 de diciembre de 2001), y considerase la posibilidad de convocar una conferencia más adelante. En lo referente al proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos¹¹ (2009), la Comisión propuso lo siguiente: que la Asamblea tomara nota de este proyecto de artículos y lo adjuntara a su resolución; que lo recomendará a los Miembros «sin perjuicio» de su futura aprobación en forma de tratado o en cualquier otra forma adecuada; que alentase a los Miembros a celebrar tratados bilaterales o regionales, y que incluyera este tema en el programa de su próximo período de sesiones, para examinarlo y, en particular, debatir la forma que debería darse al proyecto de artículos¹².

⁴ *Anuario... 1994*, vol. II (segunda parte), pág. 28, párr. 91.

⁵ *Anuario... 1998*, vol. II (segunda parte), pág. 21, párr. 55.

⁶ *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), pág. 177, párr. 176.

⁷ *Ibíd.*, pág. 195, párr. 251.

⁸ *Anuario... 1998*, vol. II (segunda parte), pág. 22, párr. 47.

⁹ *Ibíd.*, párr. 44.

¹⁰ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 26, párr. 76.

¹¹ *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), párr. 53.

¹² *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 375.

5. Estas son novedades positivas. Si bien es cierto que la elaboración de convenciones para el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación es y debe seguir siendo uno de los principales objetivos de la actividad de la Comisión, no parece adecuado concentrarse en este ejercicio, por ejemplo, cuando la Comisión ha elaborado «directrices» o códigos de conducta, o sea textos de carácter consultivo, o cuando no ha preparado el texto en su integridad, como ocurrió con los principios sobre la fragmentación, y quizás también cuando, por una serie de circunstancias, no parece que los Estados estén muy dispuestos a adoptar una convención general sobre la cuestión. En esos casos, un intento fallido de celebrar un tratado de codificación podría causar un perjuicio considerable, mientras que un planteamiento más prudente—como el seguido por la Comisión con respecto a la responsabilidad internacional de los Estados— puede resultar mucho más eficaz.

B. El proyecto de artículos sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados

6. A juicio del Relator Especial, la mayor parte de los proyectos de artículos aprobados en segunda lectura¹³ el 17 de mayo de 2011¹⁴, tienen su origen o su justificación en normas pertenecientes a sectores afines del derecho internacional (derecho de los tratados; derecho relativo al uso de la fuerza). Esto hace pensar que muchas de las disposiciones del proyecto no deberían prestarse a controversia; sin embargo, esto no es así para el núcleo central del proyecto, es decir, los proyectos de artículos 1 a 7 y el anexo. A ello cabe añadir que, a diferencia de la resolución de 1985 del Instituto de Derecho Internacional sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados¹⁵, el texto presente se refiere a los *conflictos internos*, tema en gran parte no tratado que, más que la codificación del derecho internacional, precisa de su desarrollo progresivo.

C. Análisis

7. El tema de los efectos de los conflictos armados *internacionales* ha sido bastante explorado, por lo menos en parte, por profesionales o académicos. Si el tema se hubiera limitado a este aspecto, una codificación de las normas pertinentes quizás habría sido posible, aunque tal vez de escaso interés.

8. A esta observación, debe agregarse que el proyecto de artículos de la Comisión contiene un gran número de *prescripciones de procedimiento* y referencias a *normas de otros sectores del derecho internacional*, que parecen también ampliamente aceptadas y, por consiguiente, apuntarían a la celebración de un tratado. Puede sostenerse, además, que el proyecto de artículo 3, que dispone que la existencia de un conflicto armado no produce *ipso facto* la terminación de los tratados ni la suspensión de su aplicación, junto con los criterios y las categorías indicadas en los artículos 4 a 7 y en el anexo, podrían ofrecer una base sólida para este instrumento convencional.

¹³ *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 100.

¹⁴ *Ibíd.*, vol. I, 3089.ª sesión.

¹⁵ Instituto de Derecho Internacional, *Annuaire*, sesión de Helsinki 1985, vol. 61, t. II, pág. 279.

9. Un tercer motivo para convocar una conferencia es la eterna búsqueda de estabilidad en el derecho internacional. Esto es especialmente aplicable a la relación entre los tratados y los conflictos armados, que proliferan en el momento presente. Otra indicación favorable a la conclusión de una convención general es que, en situaciones de conflicto armado, las principales víctimas son los espectadores inocentes, o sea los civiles. Para proteger a los civiles se adoptó el Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV), y parece conveniente asegurar la supervivencia de los derechos que asisten a estas personas de resultas de los tratados celebrados por sus Estados, o el restablecimiento rápido de esos derechos cuando ha terminado el conflicto. Una convención general sería el mejor modo de alcanzar estos objetivos, porque permitiría preservar al máximo el *statu quo* de la época de paz, restablecer rápidamente este *statu quo* y proteger los derechos de los ciudadanos de Estados neutrales.

10. Sin embargo, hay quienes piensan que no debería preverse la celebración de una conferencia en un futuro inmediato.

11. Un primer argumento contra la celebración inmediata de una conferencia de codificación es que el proyecto de artículos de la Comisión no se limita a los efectos de los conflictos armados *internacionales*, sino que abarca también los conflictos *internos*. Si bien en el pasado pueden haberse registrado conflictos no internacionales de los que se derivaron algunas prácticas relativas a sus efectos en los tratados, establecer un conjunto de normas firme y coherente sobre esta cuestión podría ser difícil. Cualquier cosa que se haya dicho o hecho a este respecto tiene que verse corroborada por el desarrollo progresivo del derecho internacional. No parece probable que, en el momento presente, una gran mayoría de Estados estén dispuestos a aceptar la ampliación a los conflictos no internacionales de las normas existentes sobre los conflictos internacionales.

12. Los conflictos armados —internacionales o no— son causa de ansiedad e inquietud para los Estados participantes. Esos Estados pueden tener dificultades —excepto, posiblemente, en el ámbito del derecho internacional humanitario— para atenerse a normas jurídicas relativas al futuro de esos tratados, especialmente si se les pide que lo hagan *anticipadamente*.

13. En situaciones de conflicto interno, se plantea la cuestión de los efectos de esos conflictos en los tratados entre el Estado beligerante y un tercer país con el cual tenga obligaciones nacidas de un tratado. Estas situaciones son semejantes a las que se plantean cuando, por causa de imposibilidad temporal de cumplimiento o de un cambio fundamental en las circunstancias, los tratados se

dan por terminados o se suspende su aplicación (Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, arts. 61 y 62). Desde luego habrá situaciones en las que el Estado beligerante sea incapaz, por lo menos temporalmente, de cumplir alguna de sus obligaciones nacidas de un tratado *por causa del conflicto* (por ejemplo, el reconocimiento de derechos de aterrizaje en aeropuertos que han caído en poder de rebeldes). Pero, ¿estarán dispuestos los terceros Estados a aceptar, anticipadamente, normas que hagan más fácil la terminación o la suspensión de las obligaciones nacidas de un tratado a los Estados involucrados en un conflicto interno?

14. El ejemplo del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, demuestra que el «éxito» de un conjunto de proyectos de artículos no depende del intento de transformar de inmediato ese proyecto en un instrumento del derecho de los tratados. Es más, si un intento de este tipo fracasara —por falta de acuerdo en general, o por el número insuficiente de ratificaciones— ello podría desacreditar la labor de la Comisión al respecto. La autoridad de la labor de la Comisión quedará mermada si no se llega a un acuerdo porque las condiciones en que se trató de alcanzarlo eran inaceptables, deduciéndose de ello que la razón de que estas condiciones fueran inaceptables es que la Comisión no hizo su trabajo de manera adecuada. Esta no es la única razón, naturalmente, para oponerse a la celebración de una convención. Como se ha señalado ya (véase el párrafo 12 *supra*), los Estados pueden ser reacios a limitar su libertad de acción en épocas de conflictos, suscribiendo normas sobre la continuidad o la discontinuidad de sus derechos y obligaciones nacidos de un tratado.

15. Consciente de estos motivos, y de la necesidad de no obstaculizar la labor sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados, el Relator Especial insta a la Comisión a que proceda con cautela, como hizo en el caso del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y a que pida a la Asamblea General de las Naciones Unidas que: *a*) tome nota del proyecto de artículos sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados, y lo adjunte a su resolución, y *b*) proponga la convocatoria de una conferencia diplomática más adelante.

16. Este planteamiento prudente permitiría a los Estados Miembros familiarizarse con las cuestiones examinadas y las normas propuestas y, sobre todo, convencerse de que la adopción de un conjunto de disposiciones convencionales sobre la cuestión examinada por la Comisión es necesaria y, al propio tiempo, responde a sus intereses. Además, la inexistencia actual de estas disposiciones no impediría a los agentes —los Estados y sus tribunales— aplicar desde ahora las normas elaboradas por la Comisión.