

vía queda la importante cuestión del nombramiento de un relator especial para el tema de la responsabilidad de los Estados. En repetidas ocasiones, se ha citado el nombre del Sr. Ago, Presidente de la Subcomisión de Responsabilidad de los Estados, como el miembro más competente para encargarse de esta labor. Por consiguiente, invita a la Comisión a dar su aprobación al nombramiento del Sr. Ago.

El Sr. Ago es nombrado por aclamación Relator Especial para la responsabilidad de los Estados.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

687.^a SESION

Lunes 27 de mayo de 1963, a las 15 horas

Presidente: Sr. Eduardo JIMÉNEZ de ARÉCHAGA

Derecho de los Tratados (A/CN.4/156 y Adiciones)

[Tema 1 del programa]

(reanudación del debate de la 685.^a sesión)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a continuar el examen del artículo 14 que figura en la sección II del segundo informe del Relator Especial (A/CN.14/156).

ARTÍCULO 14 (CONFLICTO CON UN TRATADO ANTERIOR) (continuación)

2. El Sr. LACHS pone de relieve la importancia del artículo 14 y elogia al Relator Especial por su criterio y especialmente por su comentario. Dice que el artículo plantea algunas cuestiones de principio con respecto a las cuales el debate no ha disipado sus dudas. La Comisión debe establecer normas que orienten a los Estados, en vista del creciente número de tratados y del peligro de incompatibilidad entre sus disposiciones. Su preocupación primordial debe ser la seguridad de las negociaciones internacionales y la protección de los intereses de las partes en un tratado que deseen apoyarse en sus disposiciones. No puede dejarse sin ayuda a las partes cuando algunos signatarios concierten un nuevo tratado que se halle en conflicto con obligaciones derivadas del tratado anterior.

3. El párrafo 4 es la disposición más importante y debe ser colocado en primer lugar. Los tratados que confirman principios generales del derecho o dan mayor precisión a las normas jurídicas obligatorias no pueden ser alterados ya que confirman lo que se ha denominado *jus cogens*. La fuente de la obligación se encuentra fuera del propio tratado, por lo que es aplicable el artículo 13. Cualquier conflicto que pueda surgir en este caso se referirá, no al tratado, sino a la existencia misma del *jus cogens*, del que el tratado constituye únicamente la prueba.

4. La segunda disposición en orden de importancia es la figura en el apartado b) del párrafo 3, que repro-

duce los términos del Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas. La Carta ocupa un lugar especial entre los instrumentos del derecho internacional contemporáneo, por lo que procede colocar el apartado b) del párrafo 3 inmediatamente después del párrafo 4 que debe situarse en primer lugar. El Artículo 103 de la Carta entraña consecuencias más vastas que, por ejemplo, el Artículo 20 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, especialmente en cuanto a la dimensión temporal. Se encuentran disposiciones semejantes a las del Artículo 103 en los Tratados de Paz de París de 1947: en los artículos 44 del Tratado con Italia, 10 del Tratado con Rumania, 8 del Tratado con Bulgaria, 10 del Tratado con Hungría y 12 del Tratado con Finlandia ¹.

5. Un ejemplo interesante de la práctica seguida con arreglo al Artículo 103 de la Carta lo proporciona el Acuerdo de 1.º de julio de 1948 entre la Unión Postal Universal y las Naciones Unidas, cuyo artículo VI especifica que «no se deberá interpretar ninguna disposición del Convenio Postal Universal o de los acuerdos conexos con el mismo, como un impedimento o una limitación al cumplimiento por un Estado de sus obligaciones para con las Naciones Unidas» ².

6. Los párrafos 1 y 2 del Relator Especial tratan de casos en que la libertad de acción de los Estados no está limitada por una norma jurídica superior. Naturalmente, sería conveniente en esos casos que los Estados, al concluir un nuevo acuerdo, definieran la relación de éste con otros acuerdos ya existentes, como se hizo en el caso de la relación entre el Protocolo de Ginebra de 1924 y el Pacto de la Sociedad de las Naciones, mediante el artículo 19 de dicho Protocolo ³; o que dispusieran la extinción del tratado anterior tan pronto como entrara en vigor el nuevo tratado. Un ejemplo de ello se encuentra en el Convenio Internacional del Trabajo, N.º 28, de 1929, cuyo artículo 23 dispone: «En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, la ratificación por un Miembro del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia de este Convenio sin ninguna demora...» ⁴

7. Criterio algo diferente es el que se ha seguido en la Convención Universal del Derecho de Autor ⁵, concertada en 1952 bajo los auspicios de la UNESCO, a la cual se agregó una declaración ⁶ en la que figuran una serie de principios para impedir cualquier conflicto que pudiera resultar de la coexistencia de dicha Convención y de la anterior Convención de Berna.

8. Por desgracia, los Estados dejan con frecuencia de incluir en sus tratados cláusulas específicas sobre

¹ *United Nations Treaty Series*, Vols. 41, 42, 48 y 49.

² Acuerdos entre las Naciones Unidas y los Organismos Especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 61.X.1, pág. 68.

³ *League of Nations Official Journal*, Ginebra, 1924, Special Supplement No. 23, pág. 502.

⁴ *Convenios y Recomendaciones*, 1919-1951, Oficina Internacional del Trabajo, págs. 164 y 165.

⁵ *United Nations Treaty Series*, Vol. 216, págs. 154 y siguientes.

⁶ *Ibid.*, pág. 162.

esta materia; y por ello es necesario ocuparse de esa contingencia. Sería conveniente incluir también algunos principios aplicables a aquellos casos en que ya existen tales estipulaciones, teniendo presente que el artículo 15 se ocupa de esas situaciones en relación con la extinción de los tratados.

9. En cuanto al grave problema suscitado por el caso a que se refiere el apartado *a*) del párrafo 1, cree que es conveniente confirmar, al comienzo de esa disposición, el principio de unanimidad, principio que suscribe el Relator Especial. Esto debe ir seguido de unas disposiciones sobre los distintos casos a que es aplicable la norma y las diversas excepciones a ésta.

10. No obstante, el problema principal es el de los casos previstos en el párrafo 2. El Relator Especial ha concedido tal vez demasiada importancia a los dos casos citados en el párrafo 15 del comentario, que fueron resueltos por la Corte Permanente de Justicia Internacional; al parecer, se apoya más en lo que la Corte no dijo que en lo que dijo.

11. El principio de unanimidad es indiscutible. En otro caso, el del Acta de Algeriras¹ de 1906 relativa a Tánger, que no llegó a la Corte, algunas de las partes en un instrumento anterior procedieron a revisarlo sin el consentimiento de las demás; las partes que revisaron el Acta intentaron resolver la situación comunicando su decisión a las partes ausentes, a fin de obtener su consentimiento. Un procedimiento análogo se siguió para revisar el Tratado de 1839, relativo a la neutralidad de Bélgica².

12. El artículo 14 no se refiere a aquellos tratados que prohíben específicamente a las partes en ellos concertar convenios especiales sobre la misma materia ya sea entre ellas mismas o con relación a terceros Estados, como sucedió con la Convención de Berna de 1886³, el Acta General de Berlín de 1885⁴ y la Declaración de Bruselas de 1890⁵. Cabe llegar a la conclusión de que tales estipulaciones no tienen efectos jurídicos. Es cierto que son escasos los tratados que tienen disposiciones de ese tipo, pero es preciso mantener el principio de unanimidad y tener en cuenta la existencia de esas disposiciones. Como dijo el magistrado Anzilotti en su opinión disidente sobre el *Asunto de los Faros*, «es regla fundamental de la interpretación de los textos legales, que no debe admitirse a la ligera que en ellos haya palabras superfluas»⁶.

13. Otra cuestión que desea plantear es la de los tratados que tienen consecuencias para Estados que no son partes en ellos. Algunos tratados han desempeñado un papel decisivo en la formación de nuevos Estados o han garantizado derechos vitales de Estados que no eran partes en ellos. No debe dejarse desamparados a los terceros beneficiarios, frente a los intentos de revisión de tratados o de concertar instrumentos que estén en contradicción con otros anteriores.

14. Propone que se reajusten las disposiciones del artículo 14 de modo que se coloque en primer lugar el párrafo 4 y a continuación el párrafo 3. En cuanto a las cuestiones sustantivas que ha planteado, se abstiene ahora de formular propuestas concretas, en espera de las explicaciones del Relator Especial.

15. El Sr. YASSEEN dice que el conflicto entre un tratado y otro anterior que tenga el mismo material no plantearía dificultades si existiera una sola comunidad internacional con un solo órgano legislativo. Si el poder judicial y el poder legislativo fueran parte de un mismo sistema como ocurre en el derecho interno, se trataría de una mera cuestión de interpretación, ya que en definitiva la solución dependería de la voluntad del poder legislativo.

16. La situación es completamente distinta en la esfera regida por el derecho internacional, y especialmente por el derecho convencional, puesto que hay gran número de comunidades y de órganos legislativos. No se plantean problemas cuando coexisten comunidades internacionales totalmente distintas, pues en tal caso cada norma permanecerá en vigor dentro de su propia esfera; pero cuando una tras otra entran en vigor normas convencionales en las comunidades internacionales que sólo en parte difieren entre sí, la superposición lo complica todo.

17. Deben tenerse en cuenta dos principios: primeramente, el respeto a los derechos adquiridos; un tratado posterior no ha de menoscabar los intereses de los Estados partes en un tratado anterior. No obstante, sería generalmente desacertado llegar a invalidar el tratado posterior. En segundo lugar, hay que salvaguardar los intereses de los Estados que son partes en el tratado posterior, pero no en el anterior. Debe prescindirse del principio contractual, pues la Comisión redacta normas de *lege ferenda* y el progreso del derecho internacional ni ha de impedirse por el mero interés de algunos Estados que no quieren aceptar las exigencias de las condiciones actuales.

18. El procedimiento seguido por el Relator Especial es, por tanto, moderado y razonable; no se menoscaban los derechos de los Estados partes en un tratado anterior, ya que se sostiene que prevalezca ese tratado. Al mismo tiempo no se impide la modificación del tratado. No se invalida el tratado posterior, que puede ponerse en vigor siempre que los Estados signatarios del mismo cumplan sus obligaciones para con los Estados partes en el tratado anterior.

19. El Relator Especial no ha establecido una norma absoluta, puesto que admite excepciones justificadas. La disposición relativa a los instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales es, al parecer, totalmente razonable en vista de la importancia de esos instrumentos y de la necesidad de rodear de ciertas garantías a las organizaciones internacionales. La otra excepción, relativa a las normas de *jus cogens*, es también necesaria. Además, las soluciones adoptadas en el artículo 14 podrían aceptarse lo más rápidamente posible en vista de la aprobación del artículo 13.

¹ *British and Foreign State Papers*, Vol. 99, págs. 141 y siguientes.

² *Op. cit.*, Vol. 27, págs. 990 y siguientes.

³ *Op. cit.*, Vol. 77, págs. 22 y siguientes.

⁴ *Op. cit.*, Vol. 76, págs. 4 y siguientes.

⁵ *Op. cit.*, Vol. 82, págs. 55 y siguientes.

⁶ *P.C.I.J.*, series A/B, N.º 62, pág. 31.

20. Son concebibles otras excepciones, especialmente para convenios de gran importancia política basados en una transacción equilibrada y obtenida con gran dificultad, en especial aquellos que prohíben la derogación de sus disposiciones por convenios posteriores. Estas excepciones pueden ser consideradas en cierto modo como similares a las concernientes a las normas de *jus cogens*.

21. En su conjunto son aceptables los principios en que se funda el artículo 14 y las soluciones que en él se dan, con las reservas que ha indicado.

22. El Sr. TUNKIN dice que conviene evitar la tentación de adoptar un criterio tomado del derecho interno, por lo que sería impropio adoptar para el artículo 14 una actitud basada en el concepto de responsabilidad civil. La situación en las relaciones internacionales es muy diferente de la existente en virtud del derecho interno. Los tratados internacionales tienen mayor importancia que los contratos concertados con arreglo al derecho interno, pues la paz mundial puede depender del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un tratado. Por ello son de primordial importancia las disposiciones del artículo 14.

23. Los problemas de principio aquí planteados guardan cierta relación con la norma *pacta sunt servanda*. Un Estado parte en un tratado violaría dicha norma si concertase un tratado posterior que estuviera en contradicción con sus propias obligaciones con arreglo al tratado anterior. La cuestión que entonces se plantea es cuáles serán las consecuencias jurídicas en lo que atañe a la validez del tratado posterior; el orador prescinde por ahora del problema de la responsabilidad, que será tratado por el Sr. Ago como Relator Especial de esta cuestión.

24. El principio enunciado en el párrafo 2 es correcto, pero surge el problema de si puede aplicarse a cualquier situación. Algunos oradores han citado ejemplos en que se habría podido establecer excepciones. Personalmente, opina que puede haber tratados internacionales respecto de los cuales no baste decir que «el tratado posterior no quedará invalidado por el hecho de que alguna de sus disposiciones o todas ellas están en conflicto con las del tratado anterior». Por ejemplo, el reciente acuerdo sobre la neutralidad de Laos, en que se prohíbe el establecimiento de bases militares extranjeras en su territorio. Si se concertase un tratado contraviniendo a esta disposición, es claro que no bastaría afirmar tan sólo que prevalecerán las disposiciones del tratado anterior; esta afirmación quizá resolvería la mayor parte de las cuestiones que se plantean en la práctica, pero también sería necesario declarar nulo el segundo tratado.

25. El párrafo 1 se refiere al caso en que todas las partes en el tratado posterior son también partes en el tratado anterior. En un caso de esta índole el principio que habrá de aplicarse es el de que las partes en el tratado pueden siempre modificar, por un acuerdo posterior, las disposiciones del tratado anterior. No se plantea el problema de la validez, por lo que el párrafo 1 no encaja bien en el asunto de que se ocupa el artículo 14; sugiere, pues, que se elimine de este artículo.

26. El Sr. de LUNA se congratula de que el Relator Especial disienta del criterio adoptado por sus dos predecesores: Sir Hersch Lauterpacht, quien sostenía que un tratado será nulo «si su ejecución implica la violación de las obligaciones contraídas anteriormente, en virtud de un tratado, por una o más partes contratantes»¹; y Sir Gerald Fitzmaurice, que establecía una distinción entre los casos en que un tratado anterior imponía obligaciones recíprocas y aquellos otros en que las obligaciones creadas por un tratado anterior eran de tipo «interdependiente» o «integral»².

27. El Relator Especial ha seguido un criterio más correcto, que además se apoya en los fallos de la Corte Permanente de Justicia Internacional y en el principio de que «los conflictos entre tratados han de resolverse a base de la prioridad relativa de las normas jurídicas contradictorias y no a base de la nulidad del tratado posterior».

28. La idea más convincente que consta en la argumentación de los dos Relatores Especiales anteriores se mantiene: es la de que un tratado que está en conflicto con una norma de *jus cogens* es inválido; cualquier otra solución menoscabaría innecesariamente la estabilidad del derecho convencional. Siempre que no se apliquen normas del *jus cogens*, los principios que habrán de respetarse son el de la autonomía de la voluntad de las partes, la máxima de que (en lo que atañe a terceros Estados) los tratados son *res inter alios acta* y el principio de que los acuerdos *tertiis nec prosunt nec nocent*. Si una parte en un tratado anterior asume una obligación ulterior, bastará atenerse a los principios generales que rigen la interpretación y la aplicación de los tratados, su modificación y su extinción. Cuando un Estado no pueda cumplir una u otra de sus obligaciones sucesivas, se aplicará el principio de la responsabilidad, con su consecuencia: la indemnización.

29. En muchos casos, los Estados de determinada región que son parte en tratados multilaterales, han concertado entre sí acuerdos regionales que contienen disposiciones diferentes de las de tratados anteriores. Para tales Estados, los acuerdos regionales son los que tendrán efectividad, en virtud del principio *tractatus specialis derogat generali*. En el derecho internacional general existen muchos casos análogos a los citados por el Relator Especial y por el Sr. Lachs; por ejemplo, no todos los Estados partes en el Convenio de La Haya de 1899 llegaron a ser partes en el Convenio de La Haya de 1907, pero ambos convenios se han aplicado simultáneamente en virtud de la cláusula especial que figura en el último³.

30. El Sr. ROSENNE dice que el debate le ha confirmado en su opinión de que el artículo 14 se ocupa de la interpretación y aplicación de los tratados más que de la validez de éstos.

¹ *Yearbook of the International Law Commission, 1954*, Vol. II (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 59.V.7, Vol. II), pág. 133, art. 16. Texto español en el documento A/CN.4/63, pág. 12.

² *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1959*. Publicación de las Naciones Unidas. N.º de venta: 59.V.1, Vol. II, págs. 49 y siguientes, artículos 18 y 19.

³ *Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, 3.ª edición, Nueva York, 1918, Oxford University Press.

31. En la mayoría de los casos, sin perjuicio de las normas supremas del *jus cogens*, el problema que realmente se plantea es determinar qué tipo de obligaciones debe prevalecer en el caso de un conflicto entre un tratado anterior y otro posterior. Como señalaba el eminente internacionalista francés Rousseau, esto puede dar lugar a situaciones delicadas en las que no siempre predominan las consideraciones jurídicas.

32. Estima que el principio rector debe enunciarse en forma de regla residual. Es cierto que el Relator Especial ha comenzado su formulación sobre esta base pero su posición debe ser más enérgica. La norma residual se aplicará cuando ambos tratados guarden absoluto silencio al respecto y no haya habido auténticas negociaciones para tratar de salvar la distancia existente entre ellos. Es muy corriente que en un tratado se incluya una cláusula sobre su relación con tratados anteriores, con tratados futuros o con unos y otros. Es preciso estimular esta práctica y que la eficacia de este tipo de cláusulas no se contrarreste con la adopción de una norma demasiado genérica. Todas las convenciones de las Naciones Unidas codificadoras del derecho internacional concertadas desde 1958 tienen una cláusula al respecto. Por otra parte, la experiencia demuestra que las disposiciones destinadas a resolver esta clase de conflictos no siempre se ponen de manifiesto en el tratado mismo, si bien puede llegarse a un acuerdo sobre las mismas en las negociaciones previas. Consiguientemente, debe formularse con sumo cuidado la regla residual.

33. El párrafo 9 del comentario se refiere a los efectos del conocimiento del conflicto entre el tratado anterior y el posterior; el orador se pregunta si el cumplimiento de lo dispuesto sobre el registro de los tratados puede influir en esta cuestión del conocimiento.

34. En cuanto al apartado a) del párrafo 3 del artículo, estima difícil aceptar la idea de que la Carta de las Naciones Unidas o la Constitución de un organismo especializado limiten las facultades de los Estados Miembros para concertar tratados o susciten cuestiones de capacidad. Lo que hace el Artículo 108 de la Carta de las Naciones Unidas y disposiciones análogas es establecer las modalidades sobre la forma en que habrán de efectuarse las negociaciones, cuestión que se halla incluida en el artículo 5 de la Parte I del proyecto.

35. Por último, el apartado b) del párrafo 3 parece innecesario, ya que las cuestiones sobre que versa están ya comprendidas en otras disposiciones del proyecto.

36. El Sr. ELIAS dice que encuentra las disposiciones del artículo 14 aceptables con la única salvedad de que omiten una situación que merece atención. El artículo se ocupa de los casos en que las partes en el tratado posterior sean las mismas que en el tratado anterior, sean en número superior o en número inferior; sin embargo, existe un cuarto caso, que sin duda es bastante raro, el de que el tratado posterior esté concertado entre partes totalmente diferentes de las que intervinieron en el tratado anterior.

37. Las disposiciones propuestas por el Relator Especial están basadas en la actitud adoptada por la Corte Permanente de Justicia Internacional en los asuntos

*Oscar Chinn*¹ y *Comisión Europea del Danubio*². La situación que el Relator ha tenido en cuenta y que ha sido objeto de atención en la Conferencia celebrada en febrero de 1963, en Niamey, en la República del Níger, sobre la cuestión del Río Níger va más allá de esos casos.

38. El Acta General de Berlín de 1885 estableció un régimen internacional para el Congo y el Níger. Ese régimen fue confirmado y ligeramente modificado por el Convenio de Saint Germain de 1919³. Por lo que se refiere al Río Níger, Francia y el Reino Unido fueron entonces los signatarios ribereños de esos tratados. Los territorios que eran entonces colonias de Francia y del Reino Unido han alcanzado después, como es sabido, la independencia. En la Conferencia de Niamey se reunieron nueve Estados ribereños independientes a fin de examinar las medidas conducentes al desarrollo del río Níger y su utilización, en especial por lo que se refiere a la generación de energía hidráulica y a la explotación de los recursos del río. La cuestión que se planteó fue la de si esos nueve Estados podían, y en caso afirmativo en qué medida, decidir en un tratado creador de una Comisión del Río Níger la abrogación del Acta General de Berlín de 1885 y del Convenio de Saint Germain de 1919, en lo concerniente a esos Estados.

39. La cuestión podía enfocarse de diferentes maneras, una de ellas la de la sucesión de Estados. Puesto que los nueve Estados independientes habían asumido los derechos y obligaciones que las antiguas Potencias coloniales tenían según los dos tratados mencionados, también habían hecho suyo el derecho de abrogar los tratados y sustituirlos por acuerdos más aceptables desde el punto de vista de sus planes de desarrollo. También fue invocada la teoría de la cláusula *rebus sic stantibus* y, de manera más general, la cuestión de la caducidad de los tratados. La conclusión a que llegaron casi todos los miembros de la proyectada Comisión del Río Níger fue que el Acta de Berlín, el Convenio de Saint Germain, así como la Declaración de Bruselas de 1890, debían considerarse inaplicables a la nueva situación en que los Estados ribereños se encontraban.

40. Los Estados participantes en la Conferencia de Niamey llegaron a un acuerdo sobre una Convención y un Estatuto para la Comisión del Río Níger. Los instrumentos concertados a ese fin fueron comunicados a las Naciones Unidas y enviados a Francia y al Reino Unido, Potencias anteriormente responsables de la cuenca del Níger, y parece existir acuerdo general en que la solución aceptada es irreprochable. En todo caso, los nueve Estados ribereños han reafirmado los principios esenciales que el Acta de Berlín tenía como finalidad proteger: la igualdad de trato para los nacionales de todos los Estados y la libertad de navegación para los buques de todos los pabellones.

41. En consecuencia, sugiere el orador que el Relator Especial estudie el caso de un tratado concluido entre partes totalmente diferentes de las que intervinieron en el tratado anterior, con subrogación de nuevos Estados

¹ P.C.I.J., Series A/B, N.º 63.

² P.C.I.J., Series B, N.º 14.

³ *League of Nations Treaty Series*, Vol. 8, págs. 27 y siguientes.

en los derechos y obligaciones de los Estados metropolitanos signatarios del tratado anterior.

42. El Sr. TSURUOLA dice que, a su parecer, la cuestión esencial del artículo 14 no es la validez sustancial de un tratado posterior, puesto que según el proyecto del Relator Especial ese tratado no queda invalidado por el hecho de que algunas o todas sus disposiciones estén en conflicto con las de un tratado anterior, sino más bien la situación en que se encuentra según el derecho convencional un Estado que ha concluido dos tratados y que con ello ha asumido obligaciones convencionales contradictorias. Seguramente sería preferible examinar ese punto juntamente con la cuestión de la aplicación y los efectos de los tratados. Cualquier otro problema que surja en relación con el artículo 14 cae dentro del campo de la revisión de los tratados o de las normas del *jus cogens*.

43. Por consiguiente, las cuestiones de que trata el artículo 14 pueden estudiarse en el comentario al artículo 2 o al artículo 13, o incluso en relación con la sucesión de Estados y gobiernos.

44. El Sr. TABIBI dice que la longitud del comentario al artículo 14 prueba la complejidad del tema. Se trata de un tema que no ha de ser enfocado exclusivamente desde el punto de vista de la codificación, como han hecho los dos anteriores Relatores Especiales para el derecho de los tratados, sino también desde el punto de vista del desarrollo progresivo.

45. Está de acuerdo con la opinión manifestada por el actual Relator Especial, en los párrafos 3 y 4 de su comentario, sobre la clase de casos en que se puede plantear una cuestión de validez esencial y también con su manifestación del párrafo 18, de que la jurisprudencia internacional tal vez no sea del todo concluyente acerca de la cuestión de si puede anularse un tratado y, en caso afirmativo, en qué condiciones, por razón de su incompatibilidad con un tratado anterior. Esa ha sido probablemente la razón principal de que Sir Hersch Lauterpacht y Sir Gerald Fitzmaurice hayan dudado en admitir que tales conflictos conducen siempre a la nulidad.

46. Aunque está de acuerdo en general con la finalidad fundamental del artículo, teme que plantee dificultades su aplicación, especialmente si no se resuelven las cuestiones planteadas por el Sr. Lachs, y que se menoscabe la eficacia de los demás artículos sobre la validez esencial. También se desprende de la tendencia general del debate que el artículo en su forma actual no resulta aceptable. Es preferible que el Relator Especial vuelva a examinar la cuestión y presente un nuevo texto a la Comisión para su estudio.

47. El Sr. AGO dice que desde el principio ha dudado de la necesidad del artículo 14; sus dudas han aumentado con la exposición crítica que ha formulado el Relator Especial y no han quedado disipadas por el debate de la Comisión.

48. El párrafo 1 relativo al supuesto de que las partes en dos tratados sucesivos son las mismas enuncia una verdad obvia que nadie trata de negar y que, por tanto, es innecesario confirmar en el proyecto.

49. El párrafo 2 plantea el problema de que dos tratados

sucesivos, cuyas partes sólo son las mismas parcialmente, estén en conflicto y el de los efectos de esa contradicción sobre la validez del segundo tratado. La Comisión no está ahora examinando el problema de la revisión, que estudiará más tarde; ni puede mantenerse, por supuesto, que el tratado anterior deje de ser válido en relación con los Estados que no sean partes en el tratado posterior; porque es evidente que si alguna de las partes en un tratado concluye otro tratado *inter se* que esté en contradicción con el tratado anterior, el segundo instrumento será válido entre esas partes, pero es igualmente evidente que entre esas partes y las otras partes en el tratado anterior la validez del tratado anterior queda intacta. Si el segundo instrumento hace imposible el cumplimiento de algunas de las obligaciones que se desprenden del primero, la cuestión que se plantea no es de validez sino de responsabilidad internacional. De las dos soluciones propuestas en el apartado b) del párrafo 2, la primera es obvia y la segunda parece referirse a una situación puramente teórica, porque un Estado que haya participado en la conclusión del segundo tratado difícilmente pondrá en duda su eficacia.

50. El párrafo 3 trata en primer lugar, en el apartado a), del caso de un tratado especial concluido entre Estados miembros de una organización internacional, algunas de cuyas disposiciones son contrarias a algunas prescripciones de la constitución de la organización; indudablemente un problema de esa índole sólo puede resolverse mediante la interpretación y la aplicación de la constitución de que se trate. El apartado b) no es necesario, puesto que se limita a reproducir el Artículo 103 de la Carta.

51. El párrafo 4 repite simplemente lo ya dicho en el artículo 13.

52. Queda el caso hipotético mencionado por el Sr. Tunkin y el Sr. Lachs: el de un Estado que, después de haber concluido con otros Estados un tratado en el que se establecen determinadas obligaciones para todos ellos, concluye después con algunos de esos Estados o con otros un tratado en el que figuran disposiciones contrarias al primer tratado. Hay entonces dos posibilidades: o bien el primer tratado limita expresamente la capacidad de las partes para concluir otros tratados que estén en contradicción con las disposiciones del primero, en cuyo caso el segundo tratado es nulo; o bien el primer tratado no establece ninguna limitación, en cuyo caso el segundo tratado es válido entre los Estados que lo han concluido, pero un Estado que sea parte en ambos tratados ha incumplido las obligaciones que le impone el primer tratado y por ello incurre en responsabilidad internacional, una de cuyas consecuencias es que el Estado o los Estados de que se trate tienen el deber de resolver el conflicto existente entre los dos instrumentos declarando extinguido el segundo o modificándolo.

53. Por último, opina que el artículo 14 tiene únicamente disposiciones que o son superfluas o meramente reproducen cláusulas ya incluidas en otro lugar del proyecto de artículos, o se refieren a problemas que la Comisión examinará más tarde. Por ello sugiere que la Comisión suspenda el examen del artículo, pase a los artículos siguientes y vuelva después al artículo 14

para ver si hay o no en él algún elemento que deba ser mantenido.

54. El Sr. VERDROSS comparte la opinión expresada por los Sres. Tunkin y Ago de que el párrafo 1 del artículo 14 no es aplicable al caso de conflicto entre dos tratados y por tanto debería ser suprimido.

55. Según la doctrina dominante, si un Estado que es parte en un tratado concierne con un tercero un nuevo tratado que esté en conflicto con el primero, el primer Estado está obligado, sin duda alguna, a adoptar todas las medidas necesarias para anular el segundo tratado. Y de hecho es razonable preguntarse si la Comisión, una de cuyas tareas es el desarrollo del derecho internacional, no debería ir incluso más allá de esa doctrina; preferiría no dar a esta pregunta una respuesta categórica.

56. Si la Comisión desea tomar una decisión sobre un posible conflicto entre la Carta de las Naciones Unidas y las estipulaciones de otro acuerdo internacional, la decisión debe ser clara. No hay que limitarse a reproducir el Artículo 103 de la Carta, que intencionalmente fue redactado en términos algo vagos, con objeto de que pudiera ser aplicable a un tratado concertado entre un Estado Miembro y un Estado no miembro; según el Artículo 103, en tal caso prevalecerán las obligaciones impuestas por la Carta, pero el tratado que esté en conflicto con ella no es declarado nulo.

57. El Sr. PAL dice que, después de haber escuchado las observaciones de los demás miembros de la Comisión y de haber consultado algo de lo que se ha escrito sobre este tema, ha llegado a la conclusión de que existen argumentos para sostener la opinión de que el conflicto con un tratado anterior tiene relación en algunos aspectos con el problema de la validez. Por ejemplo, según Oppenheim, un tratado que esté en conflicto con un tratado anterior es ilícito, opinión expresada claramente en el pasaje siguiente:

« Les tratados, sean generales o particulares, establecen normas de conducta obligatorias para los Estados. Como tales, forman parte del derecho internacional. Son, en primer lugar, obligatorios para las partes contratantes, que deben abstenerse de todo acto incompatible con sus obligaciones contractuales. Esto entraña el deber de no concertar tratados incompatibles con las obligaciones contraídas en tratados anteriores. La conclusión de tales tratados es un acto ilícito que no puede producir efectos jurídicos en beneficio del infractor del derecho »¹.

58. El artículo 14 debe quedar en la sección II, entre los artículos relativos a la validez esencial, pero debe ampliarse para abarcar el importante caso mencionado por el Sr. Elias y el caso de un tratado anterior que tenga cláusulas limitativas o que tiendan a limitar la capacidad de las partes para concertar tratados posteriores. Este último problema debe ser regulado con carácter general, mientras que la disposición del

apartado a) del párrafo 3 sólo se refiere a los instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales.

59. El Sr. GROS dice que a su entender se desprende de la sesión anterior que la mayoría de los miembros siguen la opinión del Relator Especial partiendo del supuesto de que el artículo 14 se refiere menos a la validez de los tratados que al conflicto entre dos tratados. En realidad, el conflicto entre normas de derecho sucesivas plantea problemas concernientes a la revisión y la extinción de los tratados y a la interpretación de las constituciones de las organizaciones internacionales; por ello apoya la sugerencia del Sr. Ago de que se aplaque el examen del artículo 14.

60. En cuanto al fondo, hace suyo especialmente el párrafo 20 del comentario al artículo 14 ya que estima que no es un criterio práctico sostener que ciertas infracciones de derecho internacional puedan ser castigadas aplicando la teoría de la nulidad de los tratados. Es más apropiado el principio del *estoppel*, como indicó la Corte Permanente de Justicia Internacional en su opinión consultiva relativa a la *Comisión Europea del Danubio*, al declarar que los gobiernos « no pueden alegar entre sí que algunas de sus estipulaciones (del Estatuto) son nulas, por sobrepasar el mandato dado a la Conferencia del Danubio . . . »².

61. El Sr. AMADO dice que la extensión del comentario prueba que el Relator Especial ha tenido serias dudas acerca del artículo 14. Realmente el artículo no puede resistir un examen detallado. No es concebible que los Estados se comporten de modo tal que hagan necesarias tales normas. La tarea de la Comisión consiste en dar forma, no a las dudas de los autores, sino a las certidumbres científicas y a las normas aceptadas por los Estados. No piensa que deba mantenerse ninguna de las disposiciones del artículo, puesto que todo su contenido se encuentra ya en los artículos 2 y 19 y los pocos problemas que no han sido resueltos por estos dos artículos lo serán por las disposiciones que rijan la interpretación, la revisión y el depósito de los tratados.

62. Sir Humphrey WALDOCK, Relator Especial, resumiendo el debate, dice que aunque algunos miembros de la Comisión tienen dudas acerca de la conveniencia de llevar el artículo 14 fuera de la sección II, la mayoría parece convenir con él en que el artículo no plantea de modo adecuado problemas esenciales de validez. El mismo mantiene esta opinión y al presentar el artículo explicó que había sido colocado en esta sección porque los informes de los dos Relatores Especiales anteriores se habían ocupado del problema en este contexto y habían considerado que algunos de los problemas derivados del conflicto con un tratado anterior tenían relación con la cuestión de la validez. Estimó que era más oportuno presentar el artículo en el contexto de la validez en la sección II del informe en tanto que la Comisión no expresase su opinión sobre si el artículo 14 suscitaba cuestiones de validez.

¹ *International Law* (8.^a edición, 1955), pág. 894.

² *P.C.I.J.*, Series B, N.º 14, pág. 23.

63. Como ya ha sugerido, el contenido del artículo quizá requiera ser examinado en relación con el artículo 19 que plantea problemas de extinción implícita de un tratado como consecuencia de la conclusión de otro posterior. No obstante, si la Comisión estima que el artículo no plantea problema alguno de validez esencial, debería ser discutido en términos generales en el 16.º período de sesiones, cuando el orador presente el proyecto de artículos acerca de la aplicación de los tratados. Sería más fácil estudiar la cuestión del conflicto después de que la Comisión haya discutido la de los efectos de los tratados sobre terceros.

64. Algunos miembros se han ocupado del problema de la revisión, que sin duda está ligado con la cuestión del conflicto entre tratados, pero no tiene relación con el artículo 14, de considerarlo, como se hace en su contexto actual, como un artículo sobre la validez esencial.

65. Al comentar algunas de las observaciones detalladas hechas en el curso del debate, dice que las sugerencias del Sr. Lachs acerca de la conveniencia de presentar las cláusulas en un orden diferente, aunque tal vez él no le daría tanta importancia, tiene alguna justificación. No obstante, estas sugerencias sólo tienen sentido si el artículo se deja en la sección II.

66. El Sr. LACHS ha llamado la atención sobre los tratados que tienen disposiciones relativas al problema de las obligaciones incompatibles, o prohíben a las partes asumir obligaciones incompatibles en algún otro tratado o dan al tratado prioridad sobre otros; pero la cuestión de la validez no se trata generalmente en esas disposiciones. Un gran número de tratados, e incluso la Carta, tienen tales disposiciones; y el orador conoce casos de dos tratados en los que figuraban disposiciones contrapuestas en que se reclamaba al mismo tiempo prioridad para sus propias estipulaciones, pero la mera introducción de tales cláusulas no transforma, en su opinión, un conflicto en un problema de validez. Es de notar que en el asunto de la *Comisión Europea del Danubio*, la Corte Permanente no atribuyó significación especial a la existencia en el Tratado de Versalles de una prohibición expresa de acuerdos incompatibles, si bien este extremo fue subrayado en las opiniones de los magistrados disidentes. Si la Comisión en su conjunto acepta las conclusiones generales establecidas en el artículo 14, esto no significa ciertamente que sancione la aceptación de obligaciones incompatibles; tal acción sería una violación de un tratado anterior y suscitara por tanto una cuestión de responsabilidad. El Estado perjudicado podría siempre presentar el problema ante las Naciones Unidas y apoyarse en las soluciones de procedimiento existentes.

67. De comentar el caso especial mencionado por el Sr. Elias, relativo a un acuerdo en el que ninguna de las partes lo hubiera sido en el tratado anterior, entrará en asunto de la competencia del Relator Especial que será nombrado para informar acerca de la sucesión de Estados. No se ha ocupado de este problema ni en el artículo ni en el comentario porque se trata de una situación que no plantea cuestión alguna de validez y que habrá de ser examinada en otro contexto. El

ejemplo particular del régimen del río Congo mencionado por el Sr. Elias merece el máximo interés jurídico, pero, a su juicio, plantea cuestiones diversas de la validez, como podrían ser las cuestiones de la sucesión de Estados y de la cláusula *rebus sic stantibus*.

68. El Sr. Tunkin ha planteado el difícilísimo problema de la posible existencia de casos especiales en los cuales el conflicto entre dos tratados pueda referirse a la validez, aun en el caso de que sea aceptada la tesis general que se propugna en el artículo 14, pero piensa el orador que el ejemplo de Laos suscita un problema de capacidad y en especial el problema complicado de los casos en que se produce una disminución de la capacidad como consecuencia de un tratado. Esta cuestión fue considerada en el curso del anterior período de sesiones, pero la comisión se resistió a requerir que se llegara a una conclusión. De todos modos, no considera que tal caso constituya una excepción a la norma general que había deseado establecer en el artículo 14 y que parece haber obtenido aprobación general. Este caso parece suscitarse más bien, según señaló anteriormente, una posible cuestión de capacidad y sin duda una cuestión de responsabilidad. En tal caso, el Estado que se considere como parte perjudicada podrá llevar el asunto a las Naciones Unidas y buscar asimismo la aplicación de los diversos medios de arreglo que le ofrece el derecho internacional general.

69. El Sr. TUNKIN dice que la cuestión que se discute no es el lugar que debe ocupar el artículo 14, sino el contenido de éste; y el debate no ha aclarado suficientemente el problema. Pocos miembros han expresado opiniones realmente concluyentes y, con todo respeto para el Relator Especial, ha de decir que no está convencido de que los tratados concertados en violación de un acuerdo previo planteen únicamente problema de responsabilidad y no de validez.

70. En cuanto a la decisión que haya de tomar la Comisión, apoya la sugerencia del Sr. Ago de suspender el examen del artículo 14 para decidir ulteriormente el lugar en que debe incluirse y qué forma debe revestir.

71. Sir Humphrey WALDOCK, Relator Especial, dice que desea poner en claro que apoya también la sugerencia del Sr. Ago.

72. El PRESIDENTE dice que el examen del artículo 14 podría ser suspendido hasta que la Comisión esté en condiciones de determinar si debe ser incluido en alguna parte del proyecto, o si la cuestión del conflicto con un tratado anterior ha de ser estudiada en relación con la responsabilidad de los Estados o la sucesión de Estados.

73. El Sr. TUNKIN dice que en su opinión la Comisión debería reanudar el debate sobre el artículo 14 en el actual período de sesiones.

74. El Sr. ELIAS dice que comparte la opinión del Sr. Tunkin: los argumentos alegados en el sentido de que el conflicto con un tratado anterior no plantea problemas de validez esencial no le han convencido. Este asunto no debe aplazarse hasta el siguiente período de sesiones.

75. El PRESIDENTE propone que se deje en suspenso la decisión acerca del artículo 14 y que este artículo sea estudiado nuevamente en un momento ulterior del actual período de sesiones.

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 17.55 horas.

688.^a SESION

Martes 28 de mayo de 1963, a las 10 horas

Presidente: Sr. Eduardo JIMÉNEZ de ARÉCHAGA

Derecho de los Tratados (A/CN.4/156 y Adiciones)

[Tema 1 del programa] (continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a examinar la sección III del segundo informe del Relator Especial (A/CN.4/156/Add.1) que comienza por el artículo 15.

SECCIÓN III (Duración, extinción y caducidad de los tratados)

ARTÍCULO 15 (TRATADO QUE CONTIENEN ESTIPULACIONES RELATIVAS A SU DURACIÓN O EXTINCIÓN)

2. Sir Humphrey WALDOCK, Relator Especial, dice que los artículos 15, 16 y 17 están estrechamente relacionados y pueden ser considerados conjuntamente. El artículo 15 se ocupa de los tratados que tienen estipulaciones destinadas a regular su duración o su extinción. El artículo 16 es, en rigor, de la misma índole y se refiere a los tratados que ostensiblemente prevén una duración indefinida del tratado, y no establecen disposiciones de ninguna clase sobre denuncia u otra forma de extinción; su principal importancia radica en su relación con el artículo 17. El artículo 17 trata de aquellos casos en los que el tratado no contiene estipulaciones ni sobre su duración ni sobre su extinción.

3. El artículo 15 ha enunciado las normas de posible aplicación para el caso de que la Comisión desee o considere conveniente puntualizar los métodos de determinar la duración o la extinción de los tratados, con arreglo a los distintos tipos de cláusulas que a tal efecto pueden incluirse en ellos. Comprende perfectamente, como se aprecia ya en una o dos propuestas de enmienda, que el artículo se puede orientar de manera completamente distinta y que desde luego puede meramente decirse que « un tratado durará o se extinguirá, con arreglo a lo que en él se disponga, cuando el propio tratado establezca tales estipulaciones »; si se sigue este criterio será posible abreviar mucho el artículo 15.

4. Muy pocas son las cuestiones del artículo 15 que en realidad no se derivan directamente del tratado. Quizá la cuestión más importante sea la del apartado c) del párrafo 4, que plantea un pequeño problema al que ha propuesto una solución, pero que no cree haya

de ser resuelto por el propio tratado. Existen bastantes tratados con cláusulas disponiendo que impiden la entrada en vigor del tratado hasta que se haya obtenido determinado número de ratificaciones; el problema está en lo que pueda ocurrir si las denuncias reducen el número de las partes por debajo del número en un principio señalado. En el comentario ha tratado de este punto y ha propuesto una solución.

5. Aparte de este problema, las disposiciones establecidas en el artículo se desprenden, en efecto, de las estipulaciones particulares del propio tratado y, por tanto, si la Comisión desea adoptar un método distinto de abordar este problema, será perfectamente posible prescindir de algunos de sus párrafos. Lo que se ha de decidir es si en una codificación de este especie será de alguna utilidad intentar la enunciación expresa de reglas que de hecho se aplicarían con arreglo a las varias formas de las cláusulas del tratado.

6. Otra cuestión suscita el párrafo 5, ya que a veces se incluyen en el mismo tratado dos posibles formas de extinción. Aun entonces, se sigue del propio tratado el modo en que esas dos formas de cláusulas tendrán aplicación conjunta, pero se puede argüir sobre la conveniencia de señalar este caso concreto en el apartado a) del párrafo 5.

7. El artículo 17 se ocupa de una cuestión muy complicada sobre la que caben diversos criterios. Si la Comisión adopta un criterio totalmente distinto del que sustenta el Relator Especial en cuanto a la amplitud con que debe considerarse implícito en el tratado el derecho de denuncia, podrán reducirse mucho las disposiciones del artículo 17.

8. Cuando la Comisión haya discutido los artículos 15, 16 y 17, podrá decidir si es aconsejable alguna reducción o refundición del texto.

9. El PRESIDENTE llama la atención sobre las enmiendas al proyecto de artículo 15 por el Sr. Castrén y por el Sr. Briggs. La propuesta del Sr. Castrén está concebida en los siguientes términos:

« 1. Las disposiciones de un tratado relativas a su duración o a su extinción por una o por todas las partes se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 18 a 22.

« 2. [o un artículo aparte o una mención en el comentario]. Un tratado no se extingue por el solo hecho de que el número de partes llegue a ser menor que el número mínimo primitivamente indicado en el tratado para su entrada en vigor, salvo que así lo decidan los Estados que sigan siendo parte. »

El texto de la propuesta del Sr. Briggs es el siguiente:

« 1. Salvo lo dispuesto en los presentes artículos, una parte podrá denunciar un tratado sólo de conformidad con las disposiciones del tratado o con el consentimiento de todas las demás partes.

« 2. En el caso de un tratado bilateral, la denuncia formulada por una parte con arreglo al párrafo 1 extinguirá el tratado.