

últimos tratados de carácter humanitario concertados bajo los auspicios de las Naciones Unidas tienen en cuenta este hecho como puede verse en el artículo 23 del Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena²⁰ y en el artículo 12 de la Convención Suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud²¹. En virtud de estas disposiciones, los dos instrumentos se aplicarán a todo el territorio de un Estado parte, independientemente de la condición jurídica de cualquier parte determinada del territorio dentro de su jurisdicción. No hay necesidad de ampliar el artículo 57; el proyecto no debe ocuparse del problema de la aplicación de los tratados en relación con los denominados territorios « coloniales » o las partes constitutivas de una federación.

99. Conviene con el Sr. Reuter en que la fórmula propuesta por el Gobierno de los Países Bajos para abarcar la aplicación extraterritorial puede crear dificultades y en que habría que examinarla con todo detenimiento si la Comisión decidiese añadir una disposición al respecto. El texto sugerido por el Relator Especial puede causar complicaciones, especialmente la frase « de su competencia ».

100. El Sr. CASTRÉN apoya la propuesta de los tres Gobiernos (Estados Unidos, Finlandia y los Países Bajos) de añadir al artículo 57 un párrafo sobre los casos de aplicación extraterritorial de los tratados; el artículo tal como quedó redactado en 1964 no es completo. Está también dispuesto a aceptar en general la nueva versión propuesta por el Relator Especial, pero propondría que después del vocablo « competencia » se insertasen las palabras « conforme al derecho internacional », que figuran en el texto del Gobierno de los Países Bajos. Habría también que cambiar el título del artículo para abarcar dichos casos.

101. Aprueba también la propuesta del Gobierno de los Países Bajos de que se añada al artículo 57 una nueva disposición que tenga en cuenta factores especiales como la estructura federal de un Estado o la situación de territorios no autónomos, y confía en que la Comisión examinará dicha propuesta con la atención que merece. El propio Relator Especial ha dicho en su comentario que comprende perfectamente la intención que inspira las observaciones del Gobierno de los Países Bajos, pero cree que la norma aprobada por la Comisión en 1964 es suficientemente flexible para no dar lugar en la práctica a dificultades como las previstas por dicho Gobierno. El orador teme que estén plenamente justificados los escrúpulos del Gobierno de los Países Bajos. Por ejemplo, en varias ocasiones Finlandia ha tenido dificultades respecto de su territorio autónomo de las Islas Aaland, donde los tratados concertados por ella no se pueden aplicar sin el consentimiento del *landsting* local. La disposición propuesta por el Gobierno de los Países Bajos parece útil ya que da una solución práctica a esos complejos problemas.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

²⁰ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 96, pág. 311.

²¹ *Op. cit.*, vol. 266, pág. 70.

851.ª SESIÓN

Viernes 13 de mayo de 1966, a las 10 horas

Presidente: Sr. Mustafa Kamil YASSEEN

Presentes: Sr. Ago, Sr. Amado, Sr. Bartoš, Sr. Briggs, Sr. Castrén, Sr. El-Erian, Sr. Jiménez de Aréchaga, Sr. Lachs, Sr. de Luna, Sr. Paredes, Sr. Pessou, Sr. Reuter, Sr. Rosenne, Sr. Tsuruoka, Sr. Tunkin y Sir Humphrey Waldock.

Derecho de tratados

(A/CN.4/186 y adiciones; A/CN.4/L.107 y L.115)

(*continuación*)

[Tema 1 del programa]

ARTÍCULO 57 (Ambito de aplicación territorial de un tratado) (*continuación*)¹

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del artículo 57.

2. El Sr. ROSENNE está de acuerdo con gran parte de lo dicho en la sesión anterior acerca del artículo 57, aun cuando sigue teniendo algunas dudas, que ya manifestó en el 16.º período de sesiones², sobre la expresión « todo el territorio ».

3. El artículo debe mantenerse en su forma actual. La cuestión a que se refiere el nuevo párrafo sugerido por el Relator Especial está ya prevista con la cláusula « salvo que del propio tratado no resultare lo contrario »; esta salvedad puede limitar o ampliar la norma general establecida en el artículo que acertadamente se ha subordinado a la voluntad de las partes, independientemente de cómo pueda ésta determinarse. Si verdaderamente es menester hablar de la aplicación extraterritorial, conviene hacerlo en el comentario.

4. El PRESIDENTE señala, como miembro de la Comisión, que el debate de 1964 cambió el destino del artículo 57, cuya finalidad había sido en un principio extender la aplicación de los tratados más allá de las fronteras. A raíz del debate, la Comisión se limitó a declarar que el tratado se aplica a todo el territorio de cada Estado parte « salvo que del propio tratado no resultare lo contrario », cláusula cuyo objeto es limitar, llegado el caso, a una porción del territorio el alcance de aplicación. Por lo menos así es como él entiende la versión definitiva presentada por el Comité de Redacción.

5. Algunas observaciones de los gobiernos, que nada añaden pues la Comisión ya examinó en 1964 las cuestiones que en ellas figuran, subrayan que algunos tratados están destinados a aplicarse fuera del territorio del Estado, sin que haya un régimen colonialista ni una ampliación de la competencia del Estado en detrimento de la libertad de otros pueblos; ejemplo de estos tratados son los desti-

¹ Véase 850.ª sesión, a continuación del párrafo 84.

² *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1964*, vol. I, pág. 50, párr. 23 y ss.

nados a aplicarse a la alta mar o al espacio ultraterrestre. Esas observaciones están plenamente justificadas y en el proyecto de la Comisión debería figurar una disposición, en forma de nuevo párrafo del artículo 57, que tratase de los casos de aplicación extraterritorial. La propuesta del Relator Especial (A/CN.4/186/Add.1) puede servir de base del debate, pero el orador preferiría que la disposición no se fundase en la competencia del Estado, lo cual puede ser objeto de controversias, sino en el propio derecho internacional. Propone por tanto que se sustituyan las palabras « en relación con materias que sean de su competencia respecto de tales zonas » por « si lo permite el derecho internacional ».

6. Confía asimismo en que la Comisión introducirá la modificación indirectamente sugerida por el Sr. Reuter y pondrá en consonancia las palabras iniciales de los textos en inglés y francés con el texto español, para que quede bien claro que se refiere a la aplicación « territorial »

7. El Sr. de LUNA dice que la Comisión no debe tratar de mejorar el antiguo texto y que es partidario de que éste se apruebe sin modificación.

8. Todo debate sobre el problema del artículo 57, ámbito de aplicación territorial de un tratado, ha de partir del principio general de la unidad y la continuidad del Estado, que se refleja, por lo que se refiere a su territorio, en el principio de la movilidad de las fronteras contractuales enunciado por la Comisión en este artículo. Esta es la norma general mejor y más conveniente, la presunción general que basta aplicar a la unidad territorial del Estado.

9. Hay indudablemente casos en que un tratado no se extiende a todo el territorio de cada una de las partes o se extiende más allá del territorio. Pero esos casos, que son consecuencia de una norma general de derecho internacional, pueden resolverse con muy pocas palabras, mediante la fórmula utilizada en el artículo 57, ya que la frase final « salvo que del propio tratado no resultare lo contrario » respeta la autonomía de la voluntad de los Estados, que pueden decidir el ámbito de aplicación que conviene dar al tratado en cada caso.

10. Los Estados cuya estructura no es unitaria y que comprenden territorios autónomos o Estados asociados, pueden invocar la cláusula « federal ». En efecto, cuando un Estado federal es parte en un tratado, él es, desde el punto de vista del derecho internacional, el único titular de los derechos y obligaciones previstos en el tratado y es responsable de la observancia o la inobservancia del tratado. Naturalmente, ello puede ofrecer algunos inconvenientes para el Estado federal que desee ser parte en un tratado aplicable a todo el territorio de las partes; en este caso, puede hacer una reserva a la aplicación territorial o efectuar los necesarios reajustes internos para que, cuando se obligue en nombre de todo el territorio nacional, pueda responder de la aplicación del tratado en sus territorios autónomos o Estados miembros. Podría aceptarse otra fórmula, como la propuesta por el Presidente, pero no cree que sea preciso.

11. Se pronuncia también en contra de la propuesta de los tres Gobiernos (Estados Unidos de América, Finlandia y Países Bajos) de que se añada al artículo un párrafo

sobre los casos de aplicación extraterritorial (A/CN.4/186/Add.1). El párrafo propuesto por los Estados Unidos dice lo mismo que el texto de la Comisión. El texto propuesto por los Países Bajos, en lugar de admitir la excepción a la presunción general por efecto de la autonomía de la voluntad de las partes, establece la aplicación extraterritorial como norma general. Es cierto que los Países Bajos procuran salvaguardar los inmensos recursos de gas natural de su plataforma continental. Sin embargo, está convencido de que estos problemas prácticos pueden resolverse por el ejercicio de la autonomía de la voluntad que la Comisión reconoce en el artículo 57.

12. Aun reconociendo que la formulación de una segunda norma en otro párrafo para tener en cuenta los casos mencionados por los gobiernos puede ofrecer ciertas ventajas, cree que pesarían más los inconvenientes, sobre todo por lo que respecta a la terminología. En efecto, tanto si se habla de « materias que sean de su competencia » como de « jurisdicción del Estado », es difícil no evocar la llamada cláusula colonial, con su referencia a « todo el territorio o territorios de cuyas relaciones internacionales se encargan las partes ». El nuevo párrafo propuesto es, por tanto, superfluo e incluso puede ser peligroso.

13. El Sr. TSURUOKA está de acuerdo con el Sr. Rosenne y el Sr. de Luna en que se debe mantenerse el artículo en su forma actual.

14. Le extraña que en la parte III del proyecto la Comisión trate únicamente de la aplicación en el tiempo y en el espacio y no mencione por ejemplo la aplicación respecto de personas o cosas, aunque comprende que entrar en esos detalles complicaría el texto cuando es menester hacer una labor de interés práctico. Desde el punto de vista de la práctica, el artículo 57 es necesario, ya que la aplicación territorial ha sido a veces causa de controversias. No se refiere al colonialismo, pues las colonias pronto desaparecerán, sino al caso de los Estados federales, del que ha tenido que ocuparse algo por las relaciones de su país con los Estados Unidos de América, en particular respecto de la aplicación, en todos los estados componentes de la Unión, de un tratado concertado entre el Japón y los Estados Unidos. Un artículo de esta índole es pues fundamental, aunque no hay que buscar la perfección queriendo abarcar todos los aspectos de la aplicabilidad.

15. Es preferible no añadir nada al artículo. La frase « salvo que del propio tratado no resultare lo contrario » debe interpretarse con amplitud tanto en sentido positivo como negativo para que se entienda que el tratado, si tal es su objeto o su intención está clara, puede aplicarse fuera del territorio de las partes. Si en el comentario se expresa esta idea, no habrá problemas de interpretación en las relaciones contractuales entre los Estados.

16. El Sr. BARTOŠ, recordando que la Comisión ha intentado simplificar el artículo para aclararlo, llega a la conclusión, vistas las objeciones de los gobiernos y las observaciones formuladas en el debate, de que la sencillez no siempre es el mejor método. Las objeciones son contradictorias, pero en el fondo a la mayoría de los gobiernos les desagrada la sencillez del artículo.

17. La Comisión ha estudiado mucho si sería preferible hablar de todos los territorios de que el Estado parte es responsable internacionalmente o sólo de todo el territorio de cada una de las partes. Ambas fórmulas son defendibles pero la Comisión ha optado por la segunda, pues el miedo al neocolonialismo y a los vestigios del colonialismo la han apartado de la llamada cláusula colonial que antes se prefería.

18. En las observaciones de los gobiernos han reaparecido otras cláusulas, en especial la cláusula « federal », sobre la que personalmente tiene algunas dudas. La expresión « todo el territorio » parece dejar fuera del ámbito de aplicación de los tratados algunos territorios separados que no son parte integrante de la comunidad de los países ni tienen personalidad internacional. Esos territorios cuya conexión con el Estado parte en el tratado es dudosa ¿ deben quedar excluidos por una norma general o conviene ocuparse de ellos en cláusulas especiales incorporadas al tratado por una disposición expresa? El orador prefiere la segunda solución.

19. Se pregunta, no obstante, qué ocurrirá en el caso de las convenciones unilaterales y los tratados normativos. Encontrándose en el Japón, al leer los acontecimientos de Cuba, se preguntaba cuál sería, desde el punto de vista de la aplicación territorial de los tratados, el destino de los territorios que son ciertamente parte integrante del territorio nacional de un Estado soberano pero que en la práctica están fuera de su jurisdicción y clasificados como territorios de otro Estado. Las bases de Okinawa y de Guantánamo ¿ son parte de « todo el territorio » del Estado al que han sido cedidas? Según el criterio de la Comisión, no. Por otra parte, esas zonas están excluidas de « todo el territorio » del Estado de origen. Sea lo que fuere, la Comisión no tiene que preocuparse de estos casos, pero las objeciones de los gobiernos habrán hecho a ésta percatarse de que no los ha tenido en cuenta.

20. Algunos gobiernos, entre ellos el de Yugoslavia, han planteado otra cuestión: la aplicación por tribunales nacionales de las normas enunciadas en un tratado internacional destinadas a aplicarse fuera del territorio nacional. Se trata aquí de cuestiones relativas al alta mar, a los buques de guerra, al espacio ultraterrestre y a las organizaciones internacionales. La Comisión las ha omitido deliberadamente.

21. Así pues, aun reconociendo que el artículo es incompleto, todos coinciden en que es aceptable como principio general, según dice en sus observaciones el Gobierno de los Países Bajos. En cuanto al texto propuesto por el Gobierno de los Estados Unidos, si bien el párrafo 1 es inocuo, el párrafo 2 es muy peligroso. La Comisión no pretende que el tratado se aplique fuera del territorio de cada parte siempre que se demuestre la intención de darle esa aplicación más amplia. Por otra parte, el orador no acepta la objeción de la delegación griega. El Relator Especial debería estudiar de nuevo las observaciones de los gobiernos y presentar conclusiones más precisas al Comité de Redacción para que el artículo, aunque quizá sea más complicado, resulte más completo.

22. El Sr. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA está de acuerdo con quienes desean que el artículo 57 se mantenga casi en la misma forma que ahora tiene, pero la Comisión

debería manifestar su intención de manera más explícita para evitar toda interpretación errónea. El artículo ha de referirse únicamente a los tratados que pueden aplicarse dentro del territorio de una parte. Un párrafo adicional que, conforme a las observaciones de los gobiernos de los Estados Unidos, Finlandia y Países Bajos, dispusiera que un tratado puede también aplicarse fuera del territorio de cualquiera de las partes, no sería pertinente en el proyecto sino más bien en un código sobre derecho de los tratados, pues no tiene contenido normativo.

23. El artículo en su forma actual es una norma de derecho porque establece la presunción jurídica de que los tratados susceptibles de aplicación territorial crean una obligación que hay que cumplir respecto de todo el territorio de un Estado y que toda parte que desee limitar la aplicación territorial del tratado a una porción de su territorio está obligada a plantear la cuestión de esta limitación cuando se redacta el tratado y a obtener el consentimiento de la otra u otras partes.

24. No es preciso insertar un párrafo, como propone el Gobierno de los Países Bajos, para enunciar explícitamente el derecho de un Estado compuesto de diferentes partes autónomas a declarar a cuáles de ellas se aplica el tratado, pues tal derecho está ya reconocido en la salvedad final respecto de todo Estado, sea federal o unitario, siempre que las demás partes en el tratado acepten esa limitación territorial.

25. Si la mayoría se inclina por un párrafo adicional para enunciar el hecho evidente de que un tratado puede aplicarse fuera del territorio de una parte, habrá que evitar las cuestiones de competencia y de jurisdicción. Los Estados considerarían incompatible, si no con la letra al menos con el espíritu del tratado Antártico, toda disposición del proyecto que pudiera interpretarse en el sentido de que algunos Estados tienen jurisdicción sobre la Antártida en virtud del derecho internacional; tal sería la consecuencia de la propuesta de los Países Bajos. La misma objeción se aplica al texto del Relator Especial, que podría significar que tienen tal jurisdicción en la zona mencionada.

26. Toda referencia al derecho internacional en el artículo 57 serviría sólo para complicar las cosas y, en respuesta al Sr. Bartoš, el orador insiste en que la Comisión nunca ha pretendido que el artículo se refiera ni siquiera implícitamente a problemas políticos importantes como los que él ha mencionado. Ningún gobierno ha entendido el texto en ese sentido. El Comité de Redacción habrá de encontrar una fórmula que se atenga aproximadamente a la aprobada en 1964.

27. El Sr. BRIGGS no tiene inconveniente alguno en aceptar el principio enunciado en el artículo 57, que expone el derecho internacional existente, y se opone a que el artículo trate de las cláusulas coloniales o feredales. A juzgar por las observaciones del Gobierno de los Estados Unidos, éste es del mismo parecer pues considera la definición como evidente. Ello significa que un Estado con forma de gobierno federal no ve inconveniente alguno en aceptar el principio de que un tratado se extienda a todo su territorio.

28. En los Estados Unidos hay la norma de interpretación constitucional de que todo tratado es el derecho supremo del país y se aplica automáticamente, pero a veces ha habido dificultades en algunos Estados de la Unión para aplicar las disposiciones de un tratado que obligaban a todo el país. Con este problema, que no es de derecho internacional sino de derecho constitucional interno, han tenido que enfrentarse a menudo los Estados Unidos al concertar tratados, ya que consideran a éstos aplicables a todo el territorio nacional.

29. Las palabras « *territorial scope* » y « *scope of application* » que se utilizan en el texto inglés de 1964 inducen a error y el Relator Especial, en el párrafo 3 de sus observaciones, ha planteado la cuestión de si la intención de la Comisión era ocuparse de todo el problema del ámbito de aplicación territorial de los tratados o únicamente de su aplicación al territorio interno de un Estado. Si se mantienen las palabras « *scope of application* » será menester añadir una disposición para resolver la cuestión planteada por los tres Gobiernos. La fórmula propuesta por los Países Bajos va demasiado lejos y el orador tampoco es partidario de la frase « respecto de tales zonas », que figura en el texto del Relator Especial. El texto de los Estados Unidos es preferible, pero mejorable. El segundo párrafo podría decir: « El tratado podrá extenderse también a materias que sean de la competencia de una parte fuera de su territorio, a no ser que del propio tratado se deduzca lo contrario ». Sin embargo, se pregunta si es preciso mencionar el ámbito de aplicación. No tiene un criterio definido al respecto, pero cree que bastaría abreviar el artículo de la manera siguiente: « Un tratado se extiende a todo el territorio de cada parte, a no ser que del propio tratado se deduzca lo contrario ».

30. El Sr. AGO estima sencillo, prudente y obvio el principio en que se basa el artículo; tan obvio, que en realidad cabe preguntarse si es menester expresarlo. Lo que se quiere decir es que cuando un tratado es susceptible de aplicación territorial y está destinado a aplicarse en el territorio de cada parte, en principio se aplica a todo ese territorio y, si la intención de las partes es otra, habrán de decirlo en el tratado. Si un Estado desea excluir una porción de su territorio de la aplicación de un tratado, puede hacerlo mediante una declaración, como lo ha hecho el Reino Unido en el caso de las islas anglonormandas.

31. Sólo suscita el artículo 57 un pequeño problema que es de redacción. Opina, como el Sr. Jiménez de Aréchaga, que debería quedar en claro que el artículo se refiere únicamente a ciertos tratados que son los susceptibles de aplicación territorial y destinados a aplicarse en el territorio de las partes. En efecto, hay tratados que no tienen aplicación territorial y a los que por tanto no se puede aplicar la norma; aunque tienen aplicación territorial no están destinados a aplicarse en el territorio de los Estados partes, por ejemplo, los relativos al alta mar, el tratado Antártico y quizá algún día los tratados referentes a la luna.

32. Para aclarar el alcance del artículo propone insertar las palabras « destinado a aplicarse en los territorios de las partes después » de « El ámbito de aplicación territorial de un tratado ».

33. El Sr. TUNKIN dice que persiste la confusión sobre el objeto del artículo 57 y que al texto aprobado en el 16.º período de sesiones pueden dársele diferentes interpretaciones. La más justificada es la de que el tratado obliga al Estado que es sujeto de derecho internacional, como entidad territorial. Si ello es así, la intención de la Comisión no se ha expresado claramente y el nuevo párrafo propuesto por el Gobierno de los Países Bajos en el sentido de que un Estado puede limitar la aplicación de un tratado a alguna de sus partes constitutivas, y que esa limitación no habrá de considerarse como una reserva, obedece a un equívoco puesto que la cuestión se halla ya resuelta mediante la cláusula « salvo que del propio tratado no resultare lo contrario ». Las partes son libres de regular lo concerniente a aplicación antes de la firma o de la ratificación, sea en el mismo tratado o mediante un acuerdo adicional, procedimiento del que el orador ha tenido alguna experiencia personal durante la negociación de un tratado entre la Unión Soviética y Dinamarca.

34. La nueva versión del artículo 57 propuesta por el Gobierno de los Estados Unidos no es aceptable porque es contraria al derecho internacional y puede llevar a las partes a estipular que el tratado se aplique al territorio de un tercer Estado. El nuevo párrafo presentado por el Relator Especial para tener en cuenta la sugerencia de los tres Gobiernos contiene ciertas garantías indispensables pero quizá pueda interpretarse de manera todavía más equivocada que el texto de 1964, del cual puede decirse que insiste en el elemento de la integridad territorial del Estado como sujeto de derecho internacional. El texto del Relator Especial podría interpretarse en el sentido de que, a reserva de los principios vigentes de derecho internacional, el ámbito de aplicación de un tratado se extiende a todo el territorio de una parte; pero esto no es menester decirlo.

35. El nuevo párrafo propuesto introduciría el problema de la aplicación a ciertos regímenes territoriales y cambiaría el sentido del artículo. El Sr. Ago desea limitarlo a la aplicación territorial, pero el texto de 1964 se puede interpretar como referente a cualquier tratado.

36. Parece innecesario prever la posibilidad de un tratado aplicable a zonas situadas fuera del territorio de un Estado, porque en todo tratado de esa índole habría las disposiciones pertinentes, a condición de que fueran conformes al derecho internacional.

37. Aprueba el principio enunciado en el texto de 1964 de que un Estado se obliga como entidad, salvo que se disponga otra cosa, pero es necesario que el texto esté más claro.

38. El Sr. AMADO encuentra satisfactorio el texto del artículo 57 adoptado en 1964, pero comprende las razones de la adición propuesta por el Sr. Ago y está dispuesto a aceptarla. Podría inclinarse por la supresión del artículo pero reconoce que a veces es necesario enunciar lo evidente. Sin embargo, se opone a la expresión « El ámbito de aplicación », que es innecesariamente complicada. Sería mejor decir « Un tratado se aplica... ».

39. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, se declara de acuerdo con el Sr. Ago en que el artículo 57 no plantea dificultades respecto de los tratados

de aplicación territorial pero destinados a aplicarse a una porción tan solo del territorio. Hay muchos tratados de esta índole. El Estado es soberano, ejerce autoridad sobre todo su territorio y es libre de concertar tratados aplicables a todo ese territorio o sólo a una porción de él.

40. El problema es mucho más espinoso cuando el tratado se aplica no al territorio de los Estados partes sino fuera de él. El proyecto de artículos sería incompleto si no se ocupase de ese caso.

41. Ni la solución propuesta por el Gobierno de los Estados Unidos le parece aceptable, ni cree posible basar exclusivamente en la intención de las partes una norma concerniente a los tratados destinados a aplicarse fuera del territorio de los Estados partes. Es necesaria alguna limitación. El Gobierno de los Países Bajos ha propuesto basar la norma en la jurisdicción del Estado reconocida por el derecho internacional; el Relator Especial propone algo parecido. El propio orador ha sugerido un criterio objetivo: que el tratado que ha de aplicarse fuera del territorio de los Estados partes debe ser conforme al derecho internacional. Por ejemplo, los Estados pueden concertar un tratado aplicable al alta mar, en la medida en que lo permita el derecho internacional.

42. El Sr. AGO dice que en este caso hay que referirse siempre al tratado mismo. Aunque se puede formular una norma supletoria para los tratados de aplicación territorial destinados a aplicarse al territorio del Estado (norma según la cual en caso de silencio del tratado éste se aplica a todo el territorio), parece imposible formular una norma supletoria para los tratados concernientes a materias tan diversas como el territorio de otro Estado, el alta mar, la Antártida o la luna. Además es inconcebible que en un tratado de esa índole no se especifique su ámbito de aplicación.

43. El criterio de la conformidad con el derecho internacional es válido pero no pertinente tan sólo al artículo 57, ya que se trata de un problema que puede plantearse a todo respecto. Además, si un tratado deroga una norma general de derecho internacional, o bien esa norma no es perentoria y entonces la derogación es posible o bien se trata de una norma de *jus cogens* y la derogación está ya prohibida por otro artículo. Por tanto, sería superflua la referencia al derecho internacional y es preferible mantener el texto de 1964.

44. El PRESIDENTE no se opone, como miembro de la Comisión, a que el artículo quede en su forma actual ni a que se añadan las palabras propuestas por el Sr. Ago con el apoyo del Sr. Tunkin. Pero si se redactase de ese modo, el artículo 57 omitiría un importante problema que han planteado varios gobiernos y del que conviene ocuparse.

45. Existe en efecto el requisito general de que todos los tratados deben por lo menos ser conformes al *jus cogens*. Pero como el Sr. Tunkin ha señalado, la intención de las partes no se puede tomar por única base para una norma concerniente a los tratados aplicables fuera del territorio de las partes. Es indispensable subrayar que la intención de las partes no es soberana para decidir tal extensión del tratado y que la extensión debe ser conforme al derecho internacional. Sería útil una reserva al respecto, aun

cuando en general todo tratado debe ser conforme al *jus cogens*.

46. El Sr. CASTRÉN observa que sólo algunos miembros de la Comisión han apoyado la propuesta de los tres Gobiernos, de que se prevean los casos de aplicación extraterritorial. La mayoría parece opinar que bastaría con enunciar una norma general aplicable a los casos normales pero que diese a las partes el derecho y la libertad de ampliar o limitar el ámbito de aplicación territorial mediante una disposición especial o cualquier otra indicación concreta en el propio tratado. No se opone a esta última solución.

47. Varios miembros de la Comisión han criticado por diferentes motivos la propuesta del Gobierno de los Países Bajos de añadir al artículo un nuevo párrafo concerniente a los Estados que tienen regiones autónomas cada una de las cuales, en virtud de las disposiciones constitucionales, puede decidir libremente si acepta o no un tratado concertado con otros Estados. No parece que dicha propuesta tenga probabilidades de ser aceptada, pero nada tiene que ver con el colonialismo, del que la Comisión se ha ocupado ya en varias ocasiones, particularmente en las dos lecturas del artículo 3^o. Por el contrario, el objeto de la propuesta de los Países Bajos es salvaguardar la condición jurídica independiente de los Estados miembros de un Estado federal y de los territorios autónomos, y al mismo tiempo facilitar la conclusión y la ratificación de tratados por Estados que tienen una constitución especial. Si se estima que en estos casos el tratado debe aplicarse a todo el territorio, se puede insertar una disposición al efecto en el tratado mismo; y éste es el objeto de la propuesta de los Países Bajos. El Relator Especial ha dicho en su sexto informe (A/CN.4/186/Add.1) que la Comisión ya ha examinado la cuestión planteada por el Gobierno de los Países Bajos. Después de volver a leer las correspondientes actas resumidas, el orador ha llegado a la conclusión de que en realidad se trata de una propuesta totalmente nueva; pero si la Comisión no desea aprobarla, no insistirá sobre ella.

48. El Sr. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA dice que al parecer la Comisión da por supuesto que existen dos categorías completamente distintas de tratados, los aplicables dentro del territorio de un Estado parte y los aplicables fuera de ese territorio, pero en realidad esa distinción no es tan clara. Puede haber, y ya hay, instrumentos internacionales en que se presenten esos dos elementos, por ejemplo, las Convenciones sobre el derecho del mar⁴ y el tratado Antártico⁵. Ambos instrumentos contienen disposiciones aplicables dentro y fuera del territorio del Estado parte, como las relativas a la nacionalidad de los buques y la obligación de difundir los datos científicos que se obtengan en la Antártida. El argumento de que el artículo 57 se refiere sólo a una categoría de tratados no tiene razón de ser, pero el Sr. Ago ha brindado una solución al problema planteado por el Presidente y por el

³ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1965*, vol. I, 784.ª sesión; y *1962*, vol. I, 639.ª sesión.

⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, 1958, *Documentos Oficiales*, vol. II, pág. 151 y ss.

⁵ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 402, pág. 87.

Sr. Tunkin y una manera de salir del paso sería que el artículo se refiriese a los « tratados que puedan aplicarse en el territorio de un Estado ».

49. El Sr. AMADO dice que una vez más defenderá en la Comisión la causa de los Estados. Con la cláusula « salvo que del propio tratado no resultare lo contrario », el artículo 57 deja a los Estados totalmente libres. Ahora bien, éstos son ya responsables por lo que respecta a la expresión de sus intenciones. Sería sin duda superfluo decir, como ha propuesto el Presidente, que el tratado debe ser conforme al derecho internacional.

50. El Sr. BRIGGS dice que al parecer la solución del Sr. Ago está ganando adeptos; lo único que pone en duda es que las palabras « ámbito de aplicación » pueden interpretarse erróneamente. Confía en que el Sr. Ago acepte una fórmula como « Un tratado que pueda aplicarse al territorio de cada parte se extiende a todo el territorio ». Así resultaría innecesario un segundo párrafo.

51. El Sr. de LUNA desea ante todo precisar que nunca ha querido dar a entender que las varias fórmulas propuestas tuvieran matices de colonialismo.

52. Se opone a la inserción de un nuevo párrafo por las mismas razones que el Sr. Jiménez de Aréchaga y otros oradores, pero estima aceptables tanto la fórmula del Sr. Ago como la enmienda propuesta por el Sr. Amado.

53. El Sr. TUNKIN dice que, puesto que el tratado obliga a un Estado en cuanto a entidad territorial, lo que la Comisión tiene que determinar es el ámbito físico o la « esfera » de su aplicación. El tratado sobre el Archipiélago de Spitzberg⁶ ofrece un buen ejemplo porque se refería a sólo una parte del territorio de Noruega pero obligaba a todo este país como entidad territorial. Si Noruega hubiese sido un Estado federal, ninguna parte constitutiva de él habría podido pretender que no estaba obligada por el tratado.

54. Los Estados son libres de concertar tratados sobre muy diferentes materias y un miembro de una federación, por ejemplo una república de la Unión Soviética, no puede decir que no queda obligado por el tratado o invocar razones de derecho constitucional interno para no cumplir las obligaciones que aquél le imponga.

55. Suscribe el parecer del Sr. Ago sobre el ámbito físico de aplicación.

56. El Sr. TSURUOKA tiene poco que añadir a lo que han dicho el Sr. Jiménez de Aréchaga y el Sr. Tunkin. No está seguro de que en la práctica la adición propuesta por el Sr. Ago aclare realmente la intención de la Comisión. Todos los tratados están en cierto sentido destinados a cumplirse en el territorio de las partes. Incluso en el caso de un tratado relativo al alta mar o al espacio ultraterrestre, el tribunal competente para decidir sobre una violación habrá de fundar su sentencia en los términos del tratado. Si las disposiciones pertinentes se aplican al alta mar o al espacio ultraterrestre, el tratado se aplicará fuera del territorio del Estado. Tiene plena confianza en el Comité de Redacción, pero desea señalarle este punto.

57. El Sr. LACHS amplía las observaciones formuladas en la sesión anterior diciendo que la Comisión se encuentra ante una cuestión teórica y práctica muy interesante, suscitada por el problema de cómo regular en los tratados acontecimientos que ocurren fuera del territorio propiamente dicho de una parte. En el 16.º período de sesiones, la Comisión se ocupó principalmente de la manera de definir la zona en la que se aplica un tratado. Se acordó en general que no era necesario volver al problema de la cláusula colonial.

58. Sin duda se puede omitir la cuestión de la cláusula federal. Cuando se planteó este asunto en la Sexta Comisión a propósito de dos instrumentos internacionales, se convino al parecer en que el proyecto de artículos de la Comisión no precisaba una disposición expresa al respecto.

59. El artículo 57 desvía ahora la atención hacia el problema de la aplicación fuera del territorio de un Estado parte y, al comentar este problema en la sesión anterior⁷, el orador tuvo en cuenta especialmente la necesidad de evitar que la extensión de los tratados a esas zonas quede al arbitrio del Estado parte interesado. La dificultad estriba en redactar la disposición. Desde luego hay que tomar como punto de partida el territorio del Estado y se debe mantener la cláusula final del artículo. Acepta en principio la propuesta del Sr. Ago ampliada por el Sr. Tunkin, pero sería necesario detallar en lo posible en el comentario lo que la Comisión trata de hacer. El objetivo no debe ser entorpecer el desarrollo de una rama del derecho internacional en vías de formación. Tiene un interés particular en las cuestiones concernientes al espacio ultraterrestre, sobre las cuales es muy importante que los Estados lleguen a un acuerdo.

60. El Sr. EL-ERIAN dice que el Relator Especial no ha formulado una propuesta incondicional de insertar un nuevo párrafo sino que más bien ha presentado un posible texto para el caso de que la Comisión « esté de acuerdo con la sugestión de los tres Gobiernos en el sentido de que queden previstos los casos de aplicación extraterritorial » (A/CN.4/186/Add.1). En el debate de 1964⁸ se formularon algunas propuestas para que el artículo 57 (entonces artículo 58) abarcara esos casos, pero la Comisión se pronunció finalmente en contra. En particular, decidió no incluir una disposición sobre la aplicación de los tratados a los territorios de los cuales sea intencionalmente responsable una de las partes, para evitar las controversias que se originan al asociar esa fórmula a la cláusula « colonial ».

61. En el presente debate se han planteado varias cuestiones importantes y sin duda el Comité de Redacción encontrará los términos que permitan evitar toda interpretación errónea de las disposiciones del artículo 57. Acepta la propuesta del Sr. Ago, pues puntualiza que el artículo se refiere a la aplicación territorial y no prejuzga la aplicación de un tratado fuera del territorio de las partes.

62. Sir Humphrey WALDOCK, Relator Especial, dice que el debate se ha centrado en dos cuestiones principales:

⁷ Párrafo 97 y ss.

⁸ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1964*, vol. I, pág. 48 y ss. y págs. 174 a 176.

⁶ Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. 2, pág. 8.

primero, la posible inserción de un párrafo adicional; y segundo, la cuestión más importante de la redacción del párrafo, que todos los miembros están de acuerdo en conservar.

63. Respecto de la primera cuestión, está claro que la gran mayoría de los miembros no son partidarios de un párrafo adicional. El orador no ha formulado ninguna propuesta concreta sobre este punto ni tampoco desea insistir sobre ello.

64. Respecto de la segunda cuestión, hay que señalar que el título del artículo, « Ambito de aplicación territorial de un tratado », da la impresión de abarcar más de lo que realmente contiene. A menos que se amplíe el contenido del artículo para abarcar toda la cuestión del ámbito territorial de los tratados, habrá que redactar ese título en términos menos generales.

65. Insiste en que en la cláusula final: « salvo que del tratado no resultare lo contrario », no está implícita la cuestión de la aplicación extraterritorial. Interpretarla así sería contrario al sentido normal de las palabras. Si la Comisión desea ocuparse de la aplicación extraterritorial deberá hacerlo explícitamente; en otro caso, hay que admitir que el artículo 57 no se ocupa de ella.

66. El párrafo adicional que ha sugerido figura la expresión « que sean de su competencia », con objeto de restringir la idea de que las partes por simple acuerdo pueden extender la aplicación del tratado fuera de sus respectivos territorios. Por ello no ha podido aceptar la propuesta de los Estados Unidos, que puede inducir a una interpretación errónea.

67. Es indispensable distinguir con claridad tres diferentes cuestiones. La primera es la capacidad de un Estado para actuar por cuenta propia, por cuenta de sus componentes federados cuando sea un Estado federal y por cuenta de sus territorios dependientes. La segunda es el principio de que cuando un Estado concierta un tratado se obliga respecto de todo su territorio y no sólo de una parte de él. La tercera es la aplicación territorial efectiva del tratado y, puesto que parece ser deseo general de la Comisión abarcar tan sólo este asunto, habrá que modificar el artículo 57 en el sentido que ha propuesto el Sr. Ago.

68. Habrá que preguntarse si la Comisión debe adoptar una disposición a cuyo tenor el Estado que concierta un tratado obliga a todo su territorio. A su modo de ver, eso ya está implícito en el concepto general de lo que constituye un Estado; los vocablos « Estado » y « parte », tal como se utilizan en el proyecto de artículos, pueden únicamente interpretarse en el sentido de la entidad total que constituye un Estado en derecho internacional. Si la Comisión está de acuerdo con esto, el contenido del artículo 57 podrá seguramente limitarse a la cuestión de la aplicación territorial, especialmente en el contexto particular de la parte III del proyecto de artículos.

69. Claro es que el Comité de Redacción habrá de examinar la posibilidad de sustituir la palabra « aplicación » por otra menos ambigua, para que quede bien claro que el artículo 57 se refiere a la aplicación territorial y no a la idea de que el tratado concertado por un Estado obliga a todo su territorio.

70. Está totalmente de acuerdo con el Sr. Jiménez de Aréchaga en cuanto a la necesidad de no dar la impresión de que siempre se puede establecer una distinción tajante entre dos tipos de tratados: los que tienen aplicación territorial y los que no la tienen. El ejemplo del intercambio de información que se exige en virtud del tratado Antártico muestra que un tratado del primer tipo puede entrañar algo más que una mera aplicación territorial.

71. Teniendo en cuenta esta observación, quizá convenga sustituir en el artículo 57 la referencia al « ámbito de aplicación ... de un tratado » por una referencia al « ámbito de aplicación de las disposiciones de un tratado ». Esta fórmula contribuiría a evitar las interpretaciones erróneas que han llevado a los tres Gobiernos a presentar las propuestas que él examina en sus observaciones.

72. Propone pues que se remita el artículo 57 al Comité de Redacción, con instrucciones para que prepare una disposición basada en el texto de 1964 y modificada como ha sugerido el Sr. Ago.

73. El PRESIDENTE dice que si no hay nada que objetar, estimará que la Comisión conviene en remitir el artículo 57 al Comité de Redacción como propone el Relator Especial.

Así queda acordado ⁹.

ARTÍCULO 58 (Norma general que limita los efectos de los tratados a las partes) [30]

Artículo 58

[30]

Norma general que limita los efectos de los tratados a las partes

Un tratado sólo se aplica entre las partes y no impone obligaciones ni confiere derechos a un tercer Estado sin el consentimiento de este último.

74. El PRESIDENTE invita a la Comisión a examinar el artículo 58 para el cual el Relator Especial propone el siguiente nuevo título:

« Norma general que limita a las partes las obligaciones y los derechos nacidos de un tratado »

Aunque, conforme a la práctica habitual, la Comisión estudie separada y sucesivamente cada uno de los artículos 58 a 62, el orador señala que el párrafo 1 de las observaciones del Relator Especial sobre el artículo 58 dice: « Este artículo y los cuatro siguientes forman un grupo que se refiere a la materia de los efectos de los tratados en cuanto a la creación de obligaciones y derechos para terceros Estados. Por consiguiente, al examinar cada uno de estos artículos es necesario tener presente el contenido de los cinco artículos en su conjunto ». (A/CN.4/186/Add.2.)

75. Sir Humphrey WALDOCK, Relator Especial, después de agradecer al Presidente el haber señalado la interdependencia entre los artículos 58 a 62, especialmente estrecha en los tres primeros de esos artículos, dice que en 1964 hubo gran divergencia de opiniones entre los

⁹ Véase reanudación del debate en los párrafos 11 a 13 de la 867.ª sesión.

miembros de la Comisión, sobre todo con respecto a los derechos creados en favor de terceros. El resultado de esos debates fue que se aprobó como primer artículo del grupo el que ahora figura en el proyecto como artículo 58, cuyo objeto es enunciar en términos muy generales el principio básico en esta materia. La formulación en cierto modo neutra del artículo 58 tiene por objeto recoger el criterio de algunos miembros sobre las disposiciones que constan en el artículo 60.

76. Los gobiernos han formulado pocas observaciones acerca del artículo 58. Los de Chipre y de Argelia han puesto de relieve la relación entre sus disposiciones y las del artículo 36. El artículo 58 dispone que el tratado puede utilizarse como medio para obligar a un tercero únicamente con el consentimiento de éste; si tal consentimiento se obtiene mediante coacción, es claramente inválido en virtud del artículo 36. Esta cuestión se planteó en el anterior período de sesiones¹⁰ y la opinión general fue que, si bien la Comisión podría estudiar la posibilidad de introducir en el artículo 58 una disposición al respecto, quizá la cuestión ya esté suficientemente prevista en los términos generales del artículo 36 entonces aprobado.

77. El Relator ha propuesto que se cambie el título del artículo, atendiendo así la observación del Gobierno de los Países Bajos, como explica en el párrafo 2 de sus observaciones.

78. El Sr. ROSENNE está en general de acuerdo con las conclusiones del Relator Especial.

79. En cuanto a la relación entre el artículo 58 y el artículo 36, recuerda que en el anterior período de sesiones aceptó la opinión general acerca del artículo 36, en gran parte a causa de la insistencia del Sr. Ago sobre la necesidad de un texto lapidario. No obstante, dió su ad-quiescencia a condición de que el problema se tratase en el comentario; su actitud es idéntica ahora con respecto al artículo 58 y a su comentario. Se trata de una cuestión a la que deberán prestar alguna atención los gobiernos en la conferencia de plenipotenciarios.

80. El Comité de Redacción deberá examinar cuidadosamente el texto del artículo 58; en su forma actual se refiere únicamente a la imposición de obligaciones o concesión de derechos a Estados que no son parte en el tratado. Ahora bien, el párrafo 2 del comentario aprobado en 1964¹¹ introduce otro elemento no previsto en el texto propiamente dicho del artículo 58, a saber, el asunto de la modificación de los derechos y obligaciones y quizá incluso de su extinción. Desde el punto de vista jurídico, no es lo mismo la modificación de los derechos que la imposición de obligaciones. El artículo 61 trata de la revocación o modificación de las disposiciones referentes a las obligaciones o derechos de terceros Estados, y se plantea el problema de saber si el artículo 58 está totalmente en consonancia con el resto del grupo de cinco artículos.

81. Además, por las mismas razones, tiene algunas dudas con respecto del nuevo título que el Relator Especial propone para el artículo 58.

82. El Sr. BARTOŠ está firmemente convencido de que los artículos 58 a 62 son inseparables en cuanto al fondo. No obstante, como miembro de la Comisión, disiente del Gobierno yugoslavo en que los tres primeros de esos cinco artículos puedan refundirse en uno solo; se inclina más bien por el criterio del Gobierno checoslovaco de que el artículo 58 formula un principio general que, como tal, debe realizarse. Por otra parte, el Gobierno yugoslavo no se opone en modo alguno a ese principio.

83. Con respecto a la observación del Gobierno de los Países Bajos, no cree que el traspaso de una parte de territorio constituya una excepción al principio enunciado en el artículo 58. A su juicio, la cesión de un territorio no entraña la transferencia de la situación contractual resultante de tratados anteriores, pues en tal caso las fronteras representan hechos jurídicos cuyo carácter contractual ya se ha consumado. El Estado al que se cede el territorio no está obligado a aceptarlo, pero si lo hace no puede aceptar más de lo que se le cede.

84. No hay por qué modificar la norma enunciada en el artículo 58, que se formuló en 1964. Esa norma es sencilla, como ha observado la delegación de Grecia, pero tiene gran importancia y casi forma parte del orden público internacional. La Comisión debe pues tenerlo en cuenta al revisar los artículos siguientes.

85. El Sr. AGO dice que cuanto más reflexiona mayor es su convencimiento de que el artículo 58 debe quedar como está. Las observaciones formuladas acerca del título le parecen de escaso fundamento jurídico. En ese contexto, el término « efectos » sólo puede denotar los efectos jurídicos y no las consecuencias de hecho. Aunque no se opone radicalmente a cambiar el título, coincide con el Sr. Rosenne en que sería preferible no hacerlo.

86. Si se hace referencia al artículo 36 habría que hacerla también a todos los artículos concernientes a los vicios del consentimiento, como el error, el dolo, etc., pues no hay justificación alguna para limitar la referencia al vicio por amenaza o uso de la fuerza. El consentimiento en contraer obligaciones o adquirir derechos en virtud del artículo 58 crea un acuerdo y por tanto le son aplicables las normas relativas a los tratados. La Comisión puede decir en el comentario que al aplicar el artículo 58 deben tenerse en cuenta las normas relativas al vicio del consentimiento, pero sería peligroso mencionar uno sólo de ellos.

Se levanta la sesión a las 12.55 horas.

852.^a SESIÓN

Lunes 16 de mayo de 1966, a las 15 horas

Presidente: Sr. Mustafa Kamil YASSEEN

Presentes: Sr. Amado, Sr. Bartoš, Sr. Briggs, Sr. Castrén, Sr. El-Erian, Sr. Jiménez de Aréchaga, Sr. Lachs, Sr. de Luna, Sr. Paredes, Sr. Pessou, Sr. Reuter, Sr. Rosenne, Sr. Tsuruoka, Sr. Tunkin, Sr. Verdross y Sir Humphrey Waldock.

¹⁰ Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, vol. I, parte I, 826.^a y 827.^a sesiones; 840.^a sesión, párr. 84 y ss.

¹¹ Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1964, vol. II, pág. 174.