

REVISTA PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL

ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222

Tomo LXXIV. Enero-Abril 2024, N°176, pp. 175-195

DOI: <https://doi.org/10.38180/rpdi.v74i176.500>

EL TRABAJO DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS

**THE WORK OF THE UNITED NATIONS INTERNATIONAL
LAW COMMISSION**

Juan José Ruda Santolaria*

Quiero, en primer lugar, resaltar los valiosos esfuerzos de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional al promover la discusión y análisis en torno a temas relevantes del derecho internacional y las relaciones internacionales, así como lo gustoso que estoy de poder contribuir en forma modesta a estas importantes iniciativas.

Dicho esto, a título introductorio, quisiera llamar la atención respecto a la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas como el órgano más prestigioso e importante de todos los que existen en el mundo a nivel de la codificación y del desarrollo progresivo del derecho internacional.

* Miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, y, dentro de esta, copresidente del Grupo de estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional. Vicepresidente de la Comisión de Derecho Internacional de la Federación Interamericana de Abogados (FIA) y presidente de la Sección peruana de la Asociación de Derecho Internacional (ILA). Profesor principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La presente exposición fue realizada el 9 de septiembre de 2023 en el marco del V Curso de Derecho Internacional Contemporáneo, con la cual el autor formaliza su incorporación como Miembro Asociado, conforme a lo dispuesto por el Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, mediante Acta del 13 de diciembre de 2018.

La Asamblea General de las Naciones Unidas -amparada en el artículo 12, inciso 1, literal a) de la Carta de la Organización que plantea la promoción de estudios con la perspectiva de impulsar el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional- aprobó la resolución de 21 de noviembre de 1947, con la cual constituyó la Comisión de Derecho Internacional (CDI) e igualmente adoptó el Estatuto de la Comisión¹, que, en razón a la necesidad de introducir algunos ajustes desde entonces, ha sido objeto de sucesivas reformas. Las principales de ellas se han producido en 1950, 1955 y 1981².

La Comisión comenzó a funcionar en 1949, es decir, dos años después de su constitución. Por eso cabe señalar que en 2024 se realiza el 75° periodo de sesiones de la Comisión, así como que se han previsto algunos actos conmemorativos a propósito de este acontecimiento.

El objetivo de la Comisión de Derecho Internacional -conforme lo establece su Estatuto- es impulsar el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional. Es importante acotar que la Comisión se ocupa principalmente de los temas del derecho internacional público, pero que el Estatuto no excluye la posibilidad de que pueda asumir asuntos de derecho internacional privado. A lo largo del tiempo, la mayoría de las cuestiones que han sido objeto de su trabajo, reflexión y estudio son de derecho internacional público, pero eso no impide que en el futuro puedan abordarse temas de derecho internacional privado. Lo que ocurre es que hay siempre cuidado por evitar una situación de solapamiento con las tareas de otros órganos de la propia Organización de las Naciones Unidas, como, por ejemplo, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI o UNCITRAL, por sus siglas en español e inglés,

¹ Resolución 174 (II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 21 de noviembre de 1947, por la que se establece la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, véase:

<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/041/12/pdf/nr004112.pdf?token=KgznXts1He037jgc4Y&fe=true>

² La versión vigente del Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional puede ser consultado a través del siguiente enlace:

<https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/statute/statute.pdf&lang=EF>

respectivamente), que tratan asuntos de derecho internacional privado. Ello tampoco limita para que se puedan desarrollar trabajos conjuntos entre la Comisión y otros órganos de las Naciones Unidas que se ocupen de esos temas o, eventualmente, con órganos de otras entidades internacionales.

La Comisión está integrada, a mérito de la última reforma de 1981, por 34 miembros con una reconocida trayectoria y conocimiento en materia de derecho internacional. A su vez, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha de considerar que dentro de estos 34 integrantes estén representadas las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del mundo³.

Una cuestión importante es que la elección se realiza por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero teniendo en cuenta una distribución por grupos regionales que posibilite una participación lo más completa y comprensiva posible de las diferentes regiones y los principales sistemas jurídicos del orbe. En el caso de América Latina y el Caribe, somos seis miembros electos en la Comisión, aunque hay un miembro más que se elige de manera alternada con el grupo asiático. Lo propio ocurre con los grupos de África y de Europa Oriental, en términos de que hay un miembro más que alternadamente se va integrando a uno u otro grupo a efectos de completar el total de 34 miembros de la CDI.

Los 193 miembros de las Naciones Unidas pueden votar por un número determinado de candidatos a la CDI de los distintos grupos regionales. Se trata de una elección muy disputada y reñida, que entraña un notable esfuerzo por parte de los Estados que presentan a los candidatos, así como de estos últimos al exponer al mayor número posible de Estados lo que aspiran a hacer en caso de ser elegidos e intentar recabar su apoyo en la votación. Las elecciones se realizan para periodos de cinco años, con la salvedad de que es factible la reelección para nuevos quinquenios. En mi caso, estoy ahora en un segundo periodo, pues mi primer quinquenio

³ La Resolución 36/39 “Ampliación de la Comisión de Derecho Internacional: modificaciones de los artículos 2 y 9 del Estatuto de la Comisión” fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de noviembre de 1981. Puede consultarse el texto de la Resolución a través del siguiente enlace:

<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/414/00/img/nr041400.pdf?token=a3y94vVz0gFMPRYAgK&fe=true>

comenzó en 2017; en el 2021, hubo una nueva elección y volví a tener el honor de ser presentado por el Perú como candidato. Sin embargo, a raíz de la pandemia de la COVID-19, la Asamblea General de las Naciones Unidas, de manera excepcional, y sin que esto constituyera un precedente, consideró oportuno prorrogar por un año más el mandato de los miembros electos en el 2016 para completar las tareas que estaban previstas dentro del quinquenio pasado, en tanto que durante un año no había sido posible tener reuniones pues los métodos de trabajo de la CDI no estaban habilitados para desarrollar tareas en formato virtual o híbrido, con lo que el nuevo quinquenio ha empezado recién en 2023.

Me parece importante poner también de relieve que la elección es a título individual. A partir del 1 de enero de 2023, se ha iniciado mi segundo período en la Comisión de Derecho Internacional, donde actúo siempre a título individual, *intuitu personae*, es decir, no sujeto a mandato imperativo de terceros, más allá del hecho de que algunos miembros de la Comisión podamos, igualmente, desempeñar funciones a título oficial en los Estados de los que somos nacionales y que nos han presentado. Comparto con ustedes que, dentro de mis múltiples funciones, soy también Asesor jurídico en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, labor que desempeño desde 2007. Me honra, sin duda, la confianza depositada en mí a lo largo de los años por los sucesivos Cancilleres y gobiernos, pero quiero además hacer hincapié en que en ningún momento he recibido indicaciones respecto a cómo actuar dentro de la CDI. Claramente, tanto mis superiores en la Cancillería peruana como yo sabemos distinguir mi trabajo como asesor jurídico de mi actuación como miembro de la Comisión. A mayor abundamiento, y en sintonía con ello, cuando comienza cada periodo de cinco años, todos los miembros de la CDI firmamos un compromiso para actuar de manera independiente y sin recibir órdenes ni indicaciones de nadie en el desempeño de nuestras tareas.

Una cuestión que también vale la pena destacar es que, en tanto quienes integramos la Comisión tenemos el estatuto de expertos de las Naciones Unidas, dicha Organización asume los costos de funcionamiento de la CDI, en términos de cubrir nuestros gastos de viajes y los viáticos por el tiempo de las sesiones de trabajo. Sin embargo, los miembros de la Comisión no recibimos una remuneración por el hecho de desempeñarnos

como tales. Tenemos los gastos cubiertos para el desempeño de nuestras tareas, pero no hay una remuneración.

Por otro lado, en el caso del Perú, soy el tercer peruano electo como miembro de la Comisión de Derecho Internacional, pues previamente han ostentado esa condición el Embajador Juan José Calle y el Embajador Luis Solari. En mi caso, tras algunos años de ausencia de presencia peruana en la Comisión, tengo la voluntad de poder contribuir activamente a los trabajos de ella en materia de desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación, poniendo igualmente de relieve el aporte comprometido de nuestro país para ese propósito mediante mi actuación a título individual.

La Comisión de Derecho Internacional se reúne normalmente en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza. Si bien la sede principal de la Organización está en Nueva York, Estados Unidos de América, hay una serie de órganos subsidiarios, sobre todo de carácter jurídico, que funcionan en Ginebra, donde hay además una excelente biblioteca que resulta especialmente útil para los trabajos y pesquisas respecto a cada tema de los miembros de la Comisión y de sus asistentes.

La CDI es un órgano subsidiario permanente de la Asamblea General, se constituyó por su decisión e informa a esta de sus trabajos. Empero, nada obsta, y así lo deja claro el Estatuto de la Comisión, para que pueda sesionar en otros lugares del mundo, previa consulta al Secretario General de las Naciones Unidas.

A título ilustrativo, la última vez en que ha habido sesiones de la CDI fuera de Ginebra fue en el 2018, con ocasión del septuagésimo aniversario de la Comisión, cuando se realizó la primera parte de su periodo anual en Nueva York durante cinco semanas, y, seguidamente, la segunda parte tuvo lugar en Ginebra. Se ha planteado que en 2026 volvamos a tener un primer segmento del periodo de sesiones en Nueva York, lo que es importante porque en dicha ciudad funciona la Asamblea General, integrada por los 193 Estados miembros y donde participan también los observadores de la Organización. La Asamblea General funciona dividida en comisiones que abordan los distintos ámbitos temáticos de competencia de este órgano de la Organización, uno de los cuales es el jurídico, que recae en la Sexta Comisión. De esta forma, es muy útil que un segmento de uno de los periodos

de sesiones en cada quinquenio se efectúe en Nueva York, pues ello refuerza la estrecha y dinámica relación entre los miembros de la Comisión de Derecho Internacional y los delegados de los Estados en la Sexta Comisión. A su vez, cuando la CDI va avanzando en sus trabajos sobre los diferentes temas, informa, por cierto, periódicamente a los delegados de los Estados. Además, cada año, la Comisión emite un Informe que compila el producto de tales trabajos, y, en octubre, como parte del periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, hay un segmento en las reuniones de la Sexta Comisión de la Asamblea General, en Nueva York, dedicado a analizar el Informe de la Comisión de Derecho Internacional, donde acuden el presidente o presidenta de la Comisión de Derecho Internacional en ese periodo, los relatores especiales, copresidentes del Grupo de estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional y otros miembros de la CDI.

Por otro lado, la CDI funciona a través de periodos de sesiones que se realizan de manera intercalada, ya que hace algunos años los periodos de sesiones eran entre diez y doce semanas seguidas. Estos periodos resultaban muy difíciles para los miembros, pues implicaban permanecer de manera continua en Ginebra durante todo ese tiempo. En tal contexto, se consideró que era útil dar un espacio para que algunos asuntos que fueron vistos durante el primer segmento del periodo pudieran volver a revisarse luego, con nuevos elementos aportados por los responsables de cada tema. Finalmente, esto motivó que se tomara la decisión de establecer periodos con un intermedio, con lo que ahora son entre mediados de abril y comienzos de junio, con un mes de descanso, y, posteriormente, entre principios de julio y comienzos de agosto de cada año.

Una cuestión que me gustaría también apuntar es que la Secretaría de las Naciones Unidas presta un apoyo esencial de cara al funcionamiento y al desarrollo de las funciones de la Comisión de Derecho Internacional. Concretamente, dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas hay una oficina encargada de las cuestiones jurídicas, dirigida por el Subsecretario General para Asuntos Jurídicos y Consejero legal de la Organización. Dentro de esta Oficina de Asuntos Jurídicos, hay una División de Codificación, integrada a la oficina del Subsecretario, que actúa como la Secretaría de

la Comisión y efectúa una relevante labor, pues no solamente se ocupa de los aspectos logísticos, sino que presta un apoyo inestimable, desarrollando muchas veces estudios complementarios respecto a algunos de los temas que están siendo objeto de análisis por la CDI.

La Comisión de Derecho Internacional trabaja en las seis lenguas oficiales de las Naciones Unidas, con lo que los documentos son presentados por la persona responsable de cada tema en alguno de esos idiomas, pero luego son traducidos, a través de la Secretaría, a todas las otras lenguas oficiales con vistas a que los miembros puedan contar con tales documentos en la lengua oficial que más les acomode. Ello es útil no solo para el trabajo de los miembros, sino que, en sintonía con el multilingüismo y el carácter universal de la Organización, contribuye a que pueda difundirse más ampliamente y accederse desde los distintos lugares del orbe a lo que viene haciendo la Comisión. No solamente es importante el informe que va a presentar la Comisión al término de su periodo de sesiones, sino también conocer la génesis, de dónde proviene ese trabajo, lo que se aprecia a partir de los informes de los responsables de los temas. Por eso es sumamente importante que estos documentos puedan estar en las diferentes lenguas oficiales de las Naciones Unidas, que, como se sabe, son el árabe, el inglés, el francés, el español, el ruso y el chino.

En su Estatuto, se plantea que la Comisión va a trabajar a propósito del desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional. El desarrollo progresivo se menciona en el Estatuto, aunque inicialmente se concibe en términos de la elaboración de convenciones, es decir, de tratados a propósito de asuntos que sean novedosos en el ámbito del derecho internacional y respecto de los cuales no haya una práctica previa suficiente de los Estados o no haya elementos suficientes a nivel de la doctrina o de la costumbre.

La codificación está referida a la sistematización más precisa de aquello que ya constituye *lex lata*, es decir, respecto de lo cual ya hay derecho y hay una práctica establecida a nivel de los Estados, suficientemente amplia y consistente. En ese sentido, lo que cabe es, más bien, una tarea de sistematización de lo que ya existe, ya sea como tratado o eventualmente en otro tipo de instrumento, que pueda resultar orientador para los Estados u

otros sujetos de derecho internacional. Sin embargo, quiero poner de relieve cómo la propia CDI realiza sus trabajos.

Para eso hay un informe muy importante de la Comisión de 1996, puesto que la distinción es en muchos casos artificial, porque la mayoría de las veces es muy difícil poder hacer una división clara de la materia o determinar con certeza qué es desarrollo progresivo y qué es codificación, o situar un tema únicamente como de desarrollo progresivo o de codificación. En la mayoría de los casos, los asuntos abordados conjugan elementos que son de ambas dimensiones y por eso la Comisión, en la práctica, más allá de lo que dice su Estatuto, aplica una metodología que es semejante para las dos tareas⁴.

Lógicamente, cuando hay elementos o una práctica previa, estos son procesados y/o asumidos como parte de la tarea de la Comisión desde una perspectiva más de codificación, pero no es posible establecer siempre con claridad una división, en términos de poder decir que un asunto es de desarrollo progresivo y otro asunto es de codificación. En la mayoría de los casos, los temas incorporan elementos que son de ambas dimensiones.

Seguidamente, merece resaltarse que la Comisión de Derecho Internacional elige unos temas y completa su tarea en relación con los mismos a través de diversos tipos de productos. Unos productos pueden ser, por ejemplo, proyectos de artículos que sirvan de base para, eventualmente, la negociación de un tratado en el marco de una conferencia internacional convocada a nivel de las Naciones Unidas o que, en un momento dado, pueden servir para que, a nivel de la Sexta Comisión de la Asamblea General, se elabore un tratado, pero utilizando como insumo fundamental el trabajo que la Comisión haya desarrollado previamente en esa materia.

Hay múltiples casos de tratados que toman como antecedentes trabajos anteriores de la CDI. Por ejemplo, la Convención de Viena sobre Relaciones

⁴ Véase el Informe de la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la labor realizada en su cuadragésimo octavo período de sesiones, publicado en el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional de 1996, volumen II, segunda parte, disponible en:

https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_1996_v2_p2.pdf

Revista Peruana de Derecho Internacional. ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222

Tomo LXXIV. Enero-Abril 2024, N°176, pp. 175-195

DOI: <https://doi.org/10.38180/rpdi.v74i176.500>

Diplomáticas, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, así como la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de tratados, la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, y la Convención de las Naciones Unidas sobre Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes, entre otros. Hay casos donde los productos de la Comisión constan en proyectos de artículos que no han dado lugar a tratados, pero sí han posibilitado desarrollos o actuaciones de los Estados que toman como referencia esos productos, según sucede con el proyecto de artículos de la Comisión sobre la protección diplomática. De la misma forma, revisten especial importancia el proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de 2001 y el proyecto de artículos sobre responsabilidad de las Organizaciones Internacionales del 2011, a partir de los cuales también se ha ido generando derecho internacional consuetudinario que toma como guía estos proyectos de artículos, los cuales, inclusive, son citados por la Corte Internacional de Justicia en algunas de sus sentencias.

Los insumos resultantes del trabajo de la Comisión en temas determinados, considerando las características del asunto objeto del análisis y la forma en la que se plantee la tarea de la CDI en cada tema, pueden igualmente dar lugar a la formulación de conclusiones, como en los casos de la identificación del derecho internacional consuetudinario y los principios generales del derecho; directrices, según sucede en relación con la guía sobre las reservas a los tratados y respecto a la aplicación provisional de los tratados; principios, como ocurre a propósito de la preservación del medio ambiente en el contexto de los conflictos armados; e informes de grupos de estudio, según pasó con el tratamiento de la fragmentación del derecho internacional y sucederá en 2025 al término de la labor que viene desarrollándose en el marco de uno de esos grupos acerca de la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional.

En el trabajo de la Comisión, existe también la posibilidad de, por la propia naturaleza de su tarea y de la complejidad de los asuntos, contar

con la colaboración de otros órganos en asuntos de carácter jurídico. En ese sentido, constantemente, se plantean solicitudes de colaboración a los Estados, a otras organizaciones y a otros órganos de las Naciones Unidas a efectos que puedan proveer información relevante a la Comisión a propósito de temas que están siendo objeto de análisis en el marco de ella. Igualmente, la Comisión mantiene relaciones de colaboración con otros órganos que se ocupan del desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional en otras organizaciones; por ejemplo, una cooperación y relación continua, muy fluida y positiva, es la que hay con el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Generalmente, a algunas de las sesiones de la Comisión de Derecho Internacional acuden representantes del Comité Jurídico Interamericano y de otros órganos de organizaciones de carácter regional a explicar a los integrantes de la Comisión qué se está trabajando en el seno de aquellos y lo propio ocurre en el caso de los miembros de la Comisión de Derecho Internacional con dichos órganos. No solamente es importante conocer qué se está haciendo, sino, a su vez, saber de qué manera lo que se está trabajando en un ámbito o en otro puede resultar complementario. Si la CDI está abordando un asunto, no tiene sentido, con todo respeto, que órganos regionales repliquen exactamente el mismo tema; lo que sí puede hacer es complementar esfuerzos para ver la perspectiva del continente americano o de la región del mundo de que se trate en relación con el tema que la Comisión de Derecho Internacional ya está tratando.

A efectos de la determinación de los temas de la Comisión de Derecho Internacional, se sigue un proceso muy riguroso. Originalmente, se tomaba como referencia una lista sobre eventuales asuntos a tratar, conocida como el Informe Lauterpacht de 1949, y se consideraron ciertos asuntos por planteamientos de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas. Posteriormente, en 1992, se adopta la decisión en el seno de la CDI de contar con un programa de trabajo de largo plazo, y en 1997 se determinaron unos criterios para la selección de nuevos temas que se integren en el programa de largo plazo de la Comisión, a mérito de los cuales los temas deben reflejar las necesidades de los Estados en la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional; debe haber suficiente práctica de los Estados para

la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional; el tema debe ser útil y concreto para la comunidad internacional, a propósito del desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional; y que no solamente habría que considerar temas tradicionales, sino también tener en cuenta otros asuntos que puedan ser de interés y utilidad para la comunidad internacional⁵. Todo ello se sitúa en el contexto de un grupo de planificación en el seno de la Comisión, cuya composición se determina al inicio de cada quinquenio, y la existencia al interior de dicho grupo de planificación de otros dos grupos de trabajo, con su propia especificidad pero estrechamente ligados por la naturaleza de su tarea, sobre el programa de trabajo a largo plazo y los métodos de trabajo de la Comisión, respectivamente.

En algunos casos, es la propia Asamblea General de las Naciones Unidas la que puede manifestar su interés a la Comisión acerca de un asunto en concreto. Años atrás, a manera de ejemplo, la Asamblea General planteó a la Comisión una inquietud que dio lugar a que, dentro de un grupo de trabajo, se preparara un proyecto de artículos que sirvió de base luego para una conferencia que finalmente adoptó el Estatuto de la Corte Penal Internacional. También existen situaciones de propuestas de Estados, pues la Comisión favorece que los asuntos que se ventilen en su seno respondan a inquietudes concretas de la propia Organización y de sus miembros. Hace unos pocos años, por ejemplo, a propósito del fenómeno de la elevación del nivel del mar causado por el cambio climático, se sometió a consideración de la Asamblea General la preocupación fundamentada al respecto de un Estado miembro, la Federación de Estados de Micronesia, respaldada por otros Estados especialmente afectados por dicho fenómeno, mientras que, simultáneamente, en paralelo, un grupo de miembros de la CDI planteábamos incorporar este asunto al programa de trabajo de largo plazo de la Comisión.

⁵ Con relación a los criterios en los que se basa la Comisión de Derecho Internacional a propósito de la elección de temas para el programa de trabajo a largo plazo, puede consultarse el Informe de la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la labor realizada en su cuadragésimo noveno período de sesiones, publicado en el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional de 1997, volumen II, segunda parte, disponible en:

https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_1997_v2_p2.pdf

La incorporación de un asunto al programa de la Comisión de Derecho Internacional que se plantee por la Asamblea General tiene un tratamiento prevalente, lo mismo si nace de la inquietud de un Estado miembro o de un grupo de Estados miembros. Los planteamientos de temas se analizan con profundo interés, pero, en el caso de las propuestas de miembros de la CDI, estas pasan por una etapa de evaluación dentro de la Comisión.

En la Comisión de Derecho Internacional, existe un plenario conformado por todos los 34 miembros. Ello nos permite discutir y debatir acerca de cada uno de los temas, con la particularidad que, dentro de la estructura de la CDI, hay algunos grupos o instancias con fines específicos. Uno de estos, según acaba de apuntarse, es el grupo de planificación, donde, a su vez, hay dos grupos de trabajo o subgrupos: uno, dedicado a las cuestiones relacionadas con el programa que se llama de largo plazo, y, otro, orientado a revisar y evaluar los métodos de trabajo de la propia Comisión.

El subgrupo dedicado al programa de trabajo a largo plazo recibe las propuestas que, de manera directa, someten a su consideración los miembros de la CDI, pero con la salvedad que tales propuestas tienen que contar con toda una justificación, incidiendo en si se cumplen los criterios de 1997 para ese propósito que ya han sido mencionados. Un miembro de la Comisión debe sustentar el sentido de poder incorporar un tema, y, para eso, la persona proponente tiene que justificar la pertinencia de su tratamiento, en términos de la importancia y relevancia del asunto a nivel del derecho internacional, haciendo hincapié en su actualidad o utilidad, el hecho de si hay o no una práctica previa en relación con ese tema, si hay antecedentes al respecto en la doctrina o la costumbre internacional, o si es un asunto que ha dado lugar a posiciones anteriores en la Comisión. A su vez, tiene que plantearse una sugerencia de metodología sobre cómo se pretende abordar el tema, cuánto tiempo se calcula para su tratamiento y cuál es el producto que se aspira conseguir a partir de ello, es decir, si se apunta a concretar un proyecto de artículos, conclusiones o directrices o un informe, si el asunto fuera a ventilarse, por ejemplo, en el contexto de un grupo de estudio.

Adicionalmente, las propuestas se circulan entre los miembros de la CDI y se discute en este grupo de trabajo a largo plazo. Tras la discusión, puede haber muchas veces aportes o sugerencias de los demás

miembros a propósito de tales propuestas, lo que lleva a un replanteo o a un enriquecimiento de las versiones originales para afinarlas y eventualmente someterlas en una próxima reunión o en siguientes periodos de sesiones. Al final, como consecuencia de este proceso, se hace una tarea de evaluación para efectos de privilegiar de todas esas propuestas de temas cuál o cuáles pueden ser las más idóneas para ser incorporadas en el programa de largo plazo de la Comisión de Derecho Internacional. En el 2022, todavía bajo el mandato de la CDI durante el quinquenio anterior, se incorporó al programa de largo plazo de la Comisión el poder abordar el tema de los acuerdos internacionales no jurídicamente vinculantes. En 2023, dicho tema fue incluido en el programa corriente o activo de la Comisión.

Cuando el grupo del programa de largo plazo entiende que ya se ha completado la discusión, se somete al plenario de la Comisión, al que corresponde aprobar la incorporación del tema en el programa de largo plazo. Al año siguiente o en años sucesivos puede evaluarse la pertinencia de pasar el tema de la lista del programa de largo plazo a la lista del programa corriente. Cuando un asunto pasa al programa corriente, significa que no solamente tal tema se incorpora al programa activo de la Comisión, sino que se designa a una persona responsable de este a la que normalmente se le da el título de relator o relatora especial.

Una cuestión que me parece importante destacar, a propósito de los métodos de trabajo, es que cuando se ha integrado un tema en el programa corriente, se establece una dinámica de cómo se va a trabajar este. Normalmente, la persona responsable de cada tema, en tanto relator o relatora especial, prepara unos informes que se van sometiendo a consideración de la Comisión cada año o con una periodicidad regular, ya que puede haber algún año en que a lo mejor no se presente un informe, pero, en general, mientras el tema esté en el programa corriente dichos informes suelen ser todos los años. Esto demanda un trabajo sumamente arduo de quien es responsable del tema, porque tiene un plazo para preparar el informe y poder someterlo a la Secretaría para que, a su vez, haga la traducción de ese documento, que está en una de las lenguas oficiales, a las otras cinco lenguas oficiales de las Naciones Unidas. Cuando ya se tiene una versión, esta se comparte con los otros miembros, provisionalmente, para que puedan ir avanzando en la revisión del texto, y, cuando ya se cuenta con todas las traducciones, se

ponen igualmente a disposición de los otros miembros de la Comisión. Es un trabajo muy arduo por parte del responsable del tema y también de todos los otros miembros de la CDI, ya que esta es una labor colegiada.

La Comisión, en su conjunto, asume la responsabilidad del tema y esto se verifica a partir, precisamente, del hecho de que el Informe que cada año presenta el responsable o la responsable del mismo va a dar lugar a una discusión en el plenario de la Comisión. La persona responsable presenta su informe que previamente ha sido objeto de lectura por todos los miembros. Cada uno de los miembros tiene derecho a intervenir en el plenario y a plantear su postura en relación con el tema. Cuando acaba la discusión del asunto en el plenario, a nivel de cada Informe, el relator o relatora hace una síntesis y pasa el tratamiento del tema al Comité de redacción, otra instancia dentro de la propia Comisión. Este Comité tiene como tarea la redacción de los insumos sobre el asunto respectivo, lo que se va haciendo mediante la participación del relator o relatora especial, a partir de lo que se ha presentado en su Informe y de los comentarios de todos los miembros en el plenario; en el Comité de redacción se produce una discusión muy dinámica e interactiva entre el relator o relatora especial y los otros miembros de la Comisión que participan en dicho Comité respecto del tema de que se trate, con el constante y eficiente apoyo de la Secretaría.

Normalmente, las sesiones a nivel del plenario suelen ser en las mañanas, mientras que en las tardes se trabaja de manera ardua en el Comité de redacción a propósito de la discusión de cada uno de los temas. Cuando se ha tratado suficientemente un asunto y esto ha sido objeto de consenso en el Comité de redacción, casi siempre después de intensos debates y discusiones, el acuerdo es aprobado por el propio Comité de redacción y pasa nuevamente al plenario, que aprueba provisionalmente lo que el Comité de redacción ha trabajado. Pueden recogerse varias de las cuestiones que propuso el relator especial, pero pueden también haberse incorporado algunos matices a partir de lo que planteen sobre el tema respectivo los otros miembros de la Comisión.

Luego, el relator o relatora especial tiene que trabajar unos comentarios, con el objetivo de no solamente presentar un proyecto de artículos o eventualmente otro tipo de insumo ante la Comisión, sino también

para justificar y situar en el contexto de las razones por las que se ha optado por una fórmula y no por otra, y explicar cuáles son los elementos centrales de lo que se ha aprobado. Muchas veces para los operadores jurídicos resulta muy importante no solo leer los proyectos de artículos o de conclusiones o directrices que emanan de la Comisión, sino también los comentarios que el relator o relatora especial hayan podido preparar. Todo esto finalmente pasa al plenario, al que corresponde aprobar los proyectos tal y como se vieron en el Comité de redacción y fueron aprobados provisionalmente. Si bien hay una persona responsable de cada tema, finalmente es un trabajo conjunto que, justamente, aborda las diferentes visiones que a nivel de los distintos sistemas jurídicos del mundo pudo haber sobre ese tema a través de la participación de los 34 miembros de la Comisión.

Asimismo, en la mayoría de temas que pueden eventualmente dar lugar a tratados, se prefiere la fórmula del proyecto de artículos. Por ejemplo, a partir de 2023, la CDI está abordando el tema de la prevención y la represión de la piratería y el robo a mano armada en el mar, es decir, se apunta a tratar el asunto más allá de lo que existe en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, sin que ello implique en modo alguno afectar el contenido de ese tratado; se busca complementar lo que ya existe en esa Convención, para lo cual se apunta a preparar un proyecto de artículos.

Sin embargo, según ya se ha explicado, hay temas de la Comisión que, más bien, se orientan a obtener un resultado distinto al de un proyecto de artículos, como, por ejemplo, ocurrió con el trabajo que acabó en 2018 sobre la identificación del derecho internacional consuetudinario o la labor que se está realizando ahora a propósito de los principios generales del derecho. En ambos casos, el producto final de la Comisión no es un proyecto de artículos, sino un proyecto de conclusiones.

En otros casos, conforme también se ha apuntado antes, la CDI puede estar abordando temas con el propósito de complementar, dar un acercamiento que incorpore mayores luces, a propósito de una materia que ya pudo ser abordada en el seno de la propia Comisión o a nivel del derecho internacional, pero que puede requerir un complemento. Para eso, en muchos casos, resulta útil contar con proyectos de directrices o con guías

que contribuyan a la labor de los operadores jurídicos, según sucedió con el trabajo que se aprobó recientemente en materia de aplicación provisional de los tratados, donde el insumo final son proyectos de directrices, o el trabajo que se ha iniciado en 2023 a propósito del arreglo de controversias de las que son partes las Organizaciones Internacionales. Aquí no se apunta a proyectos de convención, ni tampoco a dar lugar a conclusiones, sino a directrices que puedan orientar la labor de los operadores jurídicos a nivel internacional y de los Estados.

También puede haber proyectos de principios, como, por ejemplo y según ya se ha señalado, ocurrió con el trabajo que la Comisión concluyó en 2022 a propósito de la preservación del medio ambiente en el contexto de los conflictos armados. En ese caso, se apuntaba a contar con un cuerpo de principios que oriente la actuación de la comunidad internacional en relación con esta importante materia. Se trataba de analizar en ese tema la situación en forma transversal, es decir, antes, durante y después de un conflicto armado.

Asimismo, hay trabajos a nivel de la Comisión que pueden verse reflejados en estudios o informes que no son proyectos de artículos, conclusiones o directrices, pero que contribuyen al análisis de un tema. Es el caso, por ejemplo, del asunto de la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional, en el que estoy directamente involucrado, que tiene consecuencias jurídicas sustantivas para la comunidad internacional en su conjunto, y, especialmente, para Estados respecto de los cuales reviste carácter existencial, como los pequeños Estados insulares, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los Estados de costas bajas cuya superficie terrestre puede quedar total o parcialmente cubierta por el mar o devenir inhabitable. Cuando en 2018 se planteó la propuesta a nivel del grupo para el programa a largo plazo, del grupo de planificación, los proponentes presentamos una propuesta justificando el tema y explicando la metodología que nos parecía, en términos que, por la naturaleza inédita del asunto y el carácter embrionario que entonces revestía su tratamiento, no debería designarse a un relator o relatora especial, sino, más bien, conformar un grupo de estudio de composición abierta que tuviera unos responsables y fuera abordando sucesivamente los efectos o implicaciones jurídicas de dicho fenómeno, ocasionado por el cambio climático, en tres ámbitos

fundamentales, como el derecho del mar, la conservación de la condición de Estado y la protección de las personas. La Comisión aprobó integrar este tema en el programa de largo plazo en el mismo año de 2018 y hubo un número muy considerable de Estados que saludaron y felicitaron a la Comisión por ello, con lo que en 2019 se incorporó el asunto al programa corriente.

Sin duda, en el caso de la elevación del nivel del mar, no podemos esperar a que una situación de esa gravedad acontezca para comenzar a pensar, desde una perspectiva jurídica, en cómo podemos enfrentar algunas de sus principales implicaciones. Por eso, en los años sucesivos, se han ido presentando documentos temáticos a propósito de cada una de las dimensiones del fenómeno antes mencionadas, como son, a saber, el Derecho del Mar, la conservación de la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar⁶.

Esos documentos se tratan “mutatis mutandis” como si fueran informes de los relatores especiales en otros temas que se vienen ventilando en el seno de la CDI, se presentan a la Secretaría y se traducen a todas las lenguas oficiales de las Naciones Unidas. Luego son objeto de discusión en el Grupo de estudio, donde se realizan intercambios de opiniones muy ricos con los demás integrantes de este⁷. A continuación, se elabora un Informe del Grupo de estudio que figura, a su vez, como un capítulo del Informe del periodo anual de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional. Además, cuando acabe el trabajo del Grupo de estudio en 2025, se ha previsto presentar un Informe comprensivo que conjugue el tratamiento de los tres subtemas como producto final de dicho Grupo, del cual el suscrito

⁶ Los documentos relativos al Grupo de Estudio sobre “La elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional” de la Comisión de Derecho Internacional pueden ser consultados a través del siguiente enlace:

https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml

⁷ En ese sentido, el Grupo de Estudio viene discutiendo en el periodo de sesiones del presente año el documento complementario del segundo documento temático relativo a la conservación de la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. El documento complementario puede ser consultado a través del siguiente enlace:

<https://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/774>

es uno de los copresidentes, a efectos de aportar desde la CDI a la reflexión y la atención práctica de este fenómeno global multidimensional que reviste carácter existencial para distintos Estados y países, especialmente en los océanos Pacífico e Índico.

Por otro lado, en lo que a la relación con los Estados respecta, cabe destacar que existe un contacto constante de la Comisión de Derecho Internacional con los delegados de la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Como expresión de ello y con el valioso apoyo de la Secretaría, se efectúan presentaciones sintéticas en formato virtual, con breves exposiciones de los relatores especiales y de los copresidentes del Grupo de estudio sobre la elevación del nivel del mar, seguidas de preguntas y respuestas, al comienzo y al final de los periodos de sesiones de la CDI, y luego, entre octubre y noviembre, se realiza el debate del Informe anual de esta última, recibiendo las valoraciones, aportes, comentarios críticos y sugerencias de los Estados sobre los asuntos planteados, que son siempre tenidos muy en cuenta por los miembros de la Comisión, y concretamente por los responsables de cada asunto, puesto que las apreciaciones y elementos informativos aportados por los Estados, las organizaciones internacionales, otras entidades representativas y personas expertas enriquecen en forma significativa la reflexión sobre la materia y alcances de cada tema.

Los Informes anuales de la CDI se dividen en capítulos. En el primero, se hace una presentación acerca de cómo está organizada la Comisión, quiénes la conforman y cuáles son los principales aspectos que se han visto en ese año; seguidamente, hay un capítulo con las solicitudes y los pedidos de información de la CDI a los Estados, organizaciones internacionales y otras entidades representativas en relación con los temas que están siendo objeto de análisis por parte de la Comisión; y luego hay una serie de capítulos que corresponden a cada uno de dichos temas, donde los comentarios de los relatores especiales y de los copresidentes del Grupo de estudio inciden en los avances y los aspectos más saltantes de la labor realizada en el período respectivo.

La metodología de la CDI apunta a nutrirse de las valoraciones que se puedan recibir de los Estados, otros órganos de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y entidades representativas. Según ya se ha

apuntado, el Informe anual de la Comisión señala cómo se va avanzando en un asunto, pero cuando ya el tratamiento de un tema ha finalizado, se concluye lo que se conoce como la primera lectura del tema, circunstancia de la que se da cuenta en el Informe a efectos que, durante el año siguiente, los Estados puedan hacer comentarios que sirvan a los relatores especiales para preparar los informes con vistas a la segunda lectura que ponga propiamente fin al tratamiento del asunto por parte de la Comisión. A título ilustrativo, en el Informe de la CDI de 2023 se resalta que ha finalizado la primera lectura del tema de los principios generales del derecho⁸.

Los principios generales del derecho, como bien sabemos, son una de las fuentes principales del derecho internacional contempladas en el artículo 38, inciso 1, literal c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. En el contexto del trabajo de la Comisión, hay once proyectos de conclusiones, con los comentarios del relator especial, Embajador Marcelo Vázquez-Bermúdez, explicando cada uno de ellos, así como dando referencias acerca del sustento de los mismos que han sido aprobados en primera lectura por la Comisión de Derecho Internacional. Se entiende que este insumo ya está listo para que pueda haber una mirada de conjunto por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas, los observadores de la Organización, otros órganos de las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales que pudieran emitir valoraciones.

Generalmente, cuando se ha completado la primera lectura, se abre un periodo de un año para poder recibir todas estas valoraciones, y, luego de ello, el relator o relatora especial prepara un informe con el que completar lo que se conoce como la segunda lectura, a partir del trabajo hasta la primera lectura más los comentarios y observaciones que se hayan recibido con posterioridad a la misma. Esto se vuelve a discutir en la Comisión, siguiendo el procedimiento referido (informe, discusión en el plenario, intervenciones de los miembros y trabajo del comité de redacción). El producto resultante es siempre riguroso y pasa al plenario con nuevos

⁸ El Informe Anual de la Comisión de Derecho Internacional correspondiente a su septuagésimo cuarto período de sesiones (2023) puede ser consultado a través del siguiente enlace:

<https://legal.un.org/docs/?symbol=A/78/10>

comentarios en función a los eventuales cambios que pudiera haber hecho el relator especial, y, finalmente, tras la aprobación de la CDI como cuerpo colegiado, se somete a la Asamblea General de las Naciones Unidas. En función al tipo de asunto de que se trate, se puede proponer a la Asamblea General que no haga propiamente una valoración de fondo, sino que se tome nota del resultado alcanzado al finalizar la segunda lectura de ese tema y ello se refleje en una resolución para conocimiento de los Estados miembros y de las organizaciones internacionales interesadas. También la resolución de la Asamblea General puede considerar la elaboración de un tratado con base en el proyecto de artículos de la CDI a nivel de la Sexta Comisión de la Asamblea General o que se convoque a una conferencia internacional para la negociación de un tratado que tome igualmente como referencia el proyecto de artículos de la CDI.

Cuando un producto llega a la segunda lectura, se entiende que el producto está sólidamente cuajado. El trabajo de la Comisión de Derecho Internacional conjuga siempre la labor individual de la persona responsable de cada tema y una tarea colegiada a nivel de la Comisión en su conjunto, así como supone una interacción muy activa con los Estados y con otros sujetos de derecho internacional concernidos por la temática que puede estarse viendo en la CDI.

A título ilustrativo, cabe destacar que el programa corriente de la CDI en 2023 comprende a los principios generales del derecho, el arreglo de controversias de las que son partes las organizaciones internacionales, la prevención y represión de la piratería y del robo a mano armada en el mar, los medios auxiliares para la determinación de las normas del derecho internacional, y la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional. Asimismo, hay un asunto que está bastante avanzando, la sucesión de Estados en relación con su responsabilidad internacional, pero respecto del cual la Comisión se ha dado un tiempo para pensar cuál es la forma más idónea para completar su tratamiento.

Otras decisiones de la Comisión en 2023 fueron el nombramiento del profesor Claudio Grossman como relator especial para la segunda lectura en relación con el tema de la inmunidad de jurisdicción penal extranjera, en reemplazo de la profesora Concepción Escobar Hernández, quien estuvo a

cargo del mismo hasta completar la primera lectura pero no integra en este quinquenio la CDI, y designar al profesor Mathias Forteau como relator especial para el nuevo tema de los acuerdos no jurídicamente vinculantes.

Dicho esto, me gustaría insistir en que la Comisión de Derecho Internacional apunta siempre a que los temas sean actuales, relevantes y tengan una utilidad práctica para la comunidad internacional en su conjunto y los operadores jurídicos en los distintos Estados y organizaciones internacionales, así como que haya una distribución, lo más equitativa posible, de los temas entre los miembros que proceden de las distintas áreas geográficas del mundo y representan a las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del orbe. A su vez, me parece pertinente recalcar que siempre se privilegia el rigor y la calidad en el cumplimiento de la misión encomendada a la Comisión de Derecho Internacional, que no escatima esfuerzos al buscar contribuir de manera permanente al desarrollo progresivo del derecho internacional y a su codificación.

Por último, quiero rendir un sincero reconocimiento a la Comisión de Derecho Internacional, que en 2024 cumple setenta y cinco años desde el inicio de sus labores, por la valiosa labor realizada, así como ponderar la infatigable tarea de sus miembros y la impecable colaboración de la Secretaría a lo largo del tiempo, incidiendo en el carácter fundamental que reviste el derecho internacional para la comunidad internacional en su conjunto, así como teniendo siempre en perspectiva la aspiración por hacer del mundo un lugar mejor para las generaciones presentes y futuras. Me siento, por cierto, muy honrado al integrar la CDI y estoy profundamente comprometido con la realización de su cometido, para lo cual espero poder seguir prestando en forma activa mi modesta contribución.