

RESERVAS Y OBJECIONES AL ARTICULO 62 DE LA CONVENCION DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, RELATIVO AL CAMBIO FUNDAMENTAL DE LAS CIRCUNSTANCIAS

MARÍA TERESA INFANTE CAFFI
Universidad de Chile

"...es admitido en derecho internacional que un cambio esencial en las circunstancias de hecho en consideración de las cuales un tratado ha sido concluido acarrea la caducidad de ese tratado, cuando interviene a este efecto un acto obligatorio para las Partes, acto que puede ser tanto el acuerdo de las Partes, como una decisión de un juez competente" (Nuevas observaciones francesas. Asunto de las Zonas Francas de Alta Saboya y del País de Gex. 1932. C.P.J.I., Ser. C 58, pp. 109-110).

"...no solamente la doctrina no está de acuerdo sobre la cuestión de saber qué circunstancias deben ser tenidas por esenciales y cuáles deben ser sus efectos, sino que muchos otros autores rechazan, incluso, el principio en virtud del cual derechos legítimamente adquiridos puedan ser puestos en duda por esa razón" (Discurso de M. Logoz, Suiza. Asunto de las Zonas Francas de Alta Saboya y del País de Gex. 1930. C.P.J.I., Ser. C 19-1(I), p. 198).

I. Este estudio ha sido concebido como una contribución al conocimiento de la práctica chilena respecto de materias actuales de derecho internacional, teniendo en cuenta que la Convención de Viena sobre el Derecho de

los Tratados (1969) está en vigor desde el 27 de enero de 1980 y que Chile es parte de ella ¹.

El interés específico de esta materia reside en la reserva formulada por Chile a los párrafos 1 y 3 del artículo 62 de la Convención y en la objeción a las reservas al párrafo 2 de dicho artículo. Un estudio comparado de esta reserva en relación con el texto del artículo 62 servirá para ilustrar las variadas dificultades que presenta la fórmula allí contenida. Al mismo tiempo, contribuirán al análisis de este punto las reservas y objeciones que otros países han formulado sobre la materia.

Al ratificar Chile este instrumento jurídico (9-IV-1981), adjuntó la siguiente reserva:

"1. La República de Chile declara su adhesión al principio general de la inmutabilidad de los tratados, sin perjuicio del derecho de los Estados de estipular particularmente normas que modifiquen dicho principio, por lo cual formula reserva a lo preceptuado en los apartados 1 y 3 del artículo 62 de la Convención, los que considera inaplicables a su respecto.

2. La República de Chile formula objeción a las reservas que se hayan efectuado o se efectúen en el futuro al apartado 2º del artículo 62 de la Convención".

El artículo 62 en referencia dispone que:

"1. Un cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes no podrá alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él, a menos que:

¹ Promulgada en Chile por Decreto Supremo N° 381 de 1981 y publicada en el Diario Oficial de 22 de junio de 1981.

a) *la existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado, y*

b) *ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deben cumplirse en virtud del tratado.*

2. *Un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él:*

a) *Si el tratado establece una frontera, o*

b) *si el cambio fundamental resulta de una violación por la parte que lo alega, de una obligación nacida del tratado o de otra obligación internacional con respecto a cualquiera otra parte del tratado.*

3. *Cuando con arreglo a lo dispuesto en los párrafos precedentes, una de las partes puede alegar un cambio fundamental en las circunstancias como causa para dar por terminado un tratado o para retirarse de él, podrá también alegar ese cambio como causa para suspender la aplicación del tratado”.*

Conforme a los textos transcritos, los problemas que se presentan se refieren a la naturaleza jurídica del concepto, a la admisibilidad de la reclamación, a los efectos jurídicos y a las cuestiones de procedimiento envueltas. Este será el marco para el análisis y la interpretación de la reserva chilena, así como las de otros países. A la fecha de preparación de este estudio, las siguientes otras reservas y objeciones se habían manifestado:

Argentina: “b. *La República Argentina no acepta que un cambio fundamental en las circunstancias, ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las*

partes, pueda alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él y, además, objeto las reservas formuladas por Afganistán, Marruecos y Siria al artículo 62, párrafo 2º, apartado a) y todas las reservas del mismo alcance que la de los Estados mencionados que se presenten en el futuro sobre el artículo 62”.

Afganistán (signatario): “Afghanistan’s understanding of article 62 (fundamental change of circumstances) is as follows: “Subparagraph 2(a) of this article does not cover unequal and illegal treaties, or any treaties which were contrary to the principle of self-determination. This view was also supported by the Expert Consultant in his statement of 11 May 1968 in the Committee of the Whole and on 14 May 1969 (doc. A/CONF. 39/L. 40) to the Conference”.

Marruecos: “Morocco interprets paragraph 2(a) of article 62 (Fundamental change of circumstances) as not applying to unlawful or inequitable treaties, or to any treaty contrary to the principle of self-determination. Morocco’s views on paragraph 2(a) were supported by the Expert Consultant in his statement in the Committee of the Whole on 11 May 1968 and before the Conference in plenary on 14 May 1969 (see Document A/CONF. 39/L. 40)”.

Siria: “C. The Government of the Syrian Arab Republic does not in any case accept the non-applicability of the principle of a fundamental change of circumstances with regard to treaties establishing boundaries, referred to in article 62, paragraph 2(a), inasmuch as it regards this as a flagrant violation of an obligatory norm which forms part of general international law and which recognize the right of self determination”.

II. NATURALEZA JURIDICA

La disposición sobre el cambio fundamental de las circunstancias se inserta en la Convención dentro de las causales de terminación de los tratados (Sección 3, Parte V), por razón externa a la voluntad de las partes. Se distingue especialmente de otra causal teóricamente semejante: la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento (artículo 61) o fuerza mayor, que resulta de la desaparición o destrucción definitiva de un objeto indispensable para el cumplimiento del tratado. Este fue el criterio sostenido por los dos últimos relatores especiales de la Comisión de Derecho Internacional².

El tema en sí es controvertido y así lo demuestran las oportunidades en que los Estados han suscitado la aplicación del llamado principio o doctrina del cambio de las circunstancias o *rebus sic stantibus*.

Bajo esta última denominación, un tanto inexacta, se han sostenido criterios y argumentos diversos, con el fin de poner término a un tratado por el hecho de que se ha producido un cambio fundamental en las circunstancias existentes cuando aquél fue concluido³.

El uso de la expresión "cláusula" para referirse al *rebus sic stantibus* obedece, en general, a la tesis de que se entendería implícito en todo tratado el que éste continuará vigente mientras persistan las circunstancias originales, de modo que el tratado está sujeto a una condición tácita⁴. Según ésta, podría ponerse término al tratado si un cambio tiene lugar. El problema se plantea en tanto asunto de interpretación de la inten-

² FITZMAURICE, G. *Anuario GDI*, 1957, VI, 31, art. 17 y comentario. WALDOK, H. *ibid.*, 1963, II, 91.

³ Al respecto ver HARASZTI, G. "Treaties and the Fundamental Change of Circumstances", *Hague Recueil*, 146, 1975, III, pp. 1-94; LISSITZYN, O. "Treaties and Changed Circumstances", *American Journal of International Law*, 1967, 4, pp. 895-992.

⁴ Una posición semejante sostiene ANZILOTTI, D. *Cours de Droit International Public*, Vol. I, Paris, 1929, p. 462.

ción de las partes. De ahí que se concluya, en ciertos casos, que es preferible el pacto expreso de la cláusula ⁵.

Esta teoría subjetiva o de la ficción es criticada por Rousseau, quien estima que la obligatoriedad de los tratados se encuentra en jaque ⁶. En realidad, la práctica demuestra que ni los Estados ni la doctrina han adoptado una posición unánime sobre esta consecuencia que extrae Rousseau. Antes bien, pareciera que la tendencia mayoritaria es a aceptar el principio sujeto a un procedimiento que le permita operar, evitando toda ilicitud. En favor de la existencia de la cláusula tácita se inclina la práctica de los Estados, más que la doctrina.

Una segunda teoría relativa a la naturaleza jurídica de rebus es aquella que la fundamenta en una norma objetiva de derecho internacional, conforme a la cual todo cambio esencial en las circunstancias autoriza a cualquiera de las partes a solicitar el término del tratado. Esta fue la tesis sostenida por los últimos relatores especiales de la Comisión de Derecho Internacional,

⁵ TENEKIDES, C. G. "Le Principe Rebus Sic Stantibus, ses Limites Rationnelles et sa Récente Evolution", *Revue Générale de Droit International Public*, 1934, pp. 273-294.

⁶ *Droit International Public*, Vol. I, Paris, Sirey, 1971, p. 225. Una decisión que favorece la tendencia que denuncia Rousseau se encuentra en el caso entre Lucerna y Argovia resuelto por el Tribunal Federal Suizo en 1882: "No cabe duda que los tratados pueden ser denunciados unilateralmente por la parte obligada, si su continuación es incompatible con sus intereses vitales como una comunidad independiente o con sus propósitos fundamentales, o si ha tenido lugar un cambio de las circunstancias de tal envergadura que, de acuerdo con la intención aparente de las partes, constituía, al momento de su creación, una condición implícita de su existencia continuada". Citada fuera de contexto, esta referencia parece aceptar indebidamente la tendencia más amplia para desvincularse de un tratado. *Entscheidung en des Schweizerischen Bundesgerichts*, 1802, Vol. 8, p. 57. Citado por Mc NAIR, Lord. *The Law of Treaties*. Oxford, at the Clarendon Press, 1961, p. 690. Una revisión de algunas decisiones importantes sobre esta doctrina por el mismo autor en *Hague Recueil*, 1928, II, pp. 471-474.

Fitzmaurice y Waldock⁷. Waldock explicó la conveniencia de incorporar una disposición en la materia, basada no en una disposición presunción, sino en una norma objetiva. Su proposición favorecía la introducción en la Convención de una fórmula equilibrada para "definir la relación que el cambio de las circunstancias debe guardar con las intenciones originales de las partes y el grado en que ese cambio tiene que haber afectado al cumplimiento de esas intenciones"⁸. Rousseau encuentra una analogía entre esta tesis y la llamada teoría de la imprevisión⁹.

En este estado del debate, una cuestión importante debe suscitarse: es la de conocer si cabe que un Estado invoque sus actos propios como fundamento del cambio de circunstancias y si el cambio de circunstancias puede consistir en un cambio de régimen político interno. La posición rusa en el S. XIX y la que adoptara el gobierno soviético en sus primeros años defendía precisamente la tesis de que la validez de los tratados internacionales dependía de las circunstancias políticas, sociales y económicas en que se habían concluido, invocando la aplicación de *rebus sic stantibus*¹⁰.

El relator especial Waldock señaló, como respuesta a la primera interrogante, que el cambio de circunstancias no procede si la parte que lo invoca lo ha causado, o ha contribuido en medida importante a él con sus

⁷ *Anuario CDI*, 1957, II, pp. 62-64 e *ibid.*, 1963, II, pp. 96 y 98, respectivamente.

⁸ *Ibid.*, 1963, II, p. 98.

⁹ *Op. cit.*, p. 226.

¹⁰ Ver el memorándum soviético sometido a la Conferencia de Génova en 1922 haciendo presente que las anteriores relaciones económicas, sociales y culturales habían sido completamente destruidas por la Revolución de 1917, que sustituyó el antiguo orden por uno nuevo. A la luz de esos principios, anunciaba una nota de 22 de abril de 1924, debían ser examinados los tratados secretos anteriormente celebrados por Rusia. Ver KOROVIN, E. A. "Soviet Treaties and International Law", *American Journal of International Law*, 1928, p. 763.

actos u omisiones ¹¹. Este punto será nuevamente analizado junto con la solución aceptada en la Convención de Viena.

Respecto de la segunda cuestión, las opiniones estuvieron más divididas, lográndose una fórmula de transacción en la Comisión de Derecho Internacional, entre las tesis restrictivas de Waldock y las de los miembros que postulaban una ampliación del concepto de circunstancia (Yasseen, Bartos y Tunkin) ¹².

Aunque la utilización de la cláusula se ha dado mayoritariamente a través de la denuncia o reclamación unilateral, es indispensable apreciar la situación jurídica global a la luz del comportamiento que asumen los otros Estados partes, de modo de observar si en un número grande de casos ha operado el concurso de voluntades para definir la situación o se ha tratado de un acto de denuncia puro y simple.

Los principios que se desprenden del asunto provocado por la declaración rusa en 1870, según la cual las disposiciones sobre neutralización del Mar Negro y la prohibición de fortificar sus orillas, contenidas en el Tratado de París de 1856, no correspondía a los cambios en la situación internacional (circular Gortchakof), son considerados líderes en la materia. Como consecuencia de la iniciativa rusa, las Potencias del Tratado de París acordaron en 1871 que reconocían

¹¹ *Anuario CDI*, 1963, II, p. 92 y 98.

¹² En respuesta a la demanda de Bolivia, ante la Sociedad de las Naciones, en 1920, Chile expresó que *rebus sic stantibus* significaba la imposibilidad política de cumplimiento de una obligación, que no es lo mismo que sostener la incompatibilidad entre las nuevas circunstancias y las orientaciones que sigue el Estado en política interna e internacional.

Ver memorándum sometido por Chile a la Sociedad de las Naciones. *De la Non-Révision des Traités de Paix*.

Exposé de la délégation du Chili a propos de la demande de la Bolivie contre le Chili en révision des traité de paix de 1904, Genève, 1921, p. 24. Comentario en HARASZTI, G. *Op. cit.*, nota 20, Cap. IV.

como principio esencial de derecho internacional que ninguna de ellas podía desvincularse de compromisos de un tratado, ni modificar sus estipulaciones sin el consentimiento de todas las partes contratantes.

La Convención de La Habana sobre Tratados, de 1928¹³, adoptó este principio en su artículo 15, relativo a la caducidad de un tratado "permanente y de aplicación no continua", si las causas que le dieron origen han desaparecido y pudiere lógicamente deducirse que no se presentarán en el futuro. Las obligaciones contraídas subsisten mientras no se declare la caducidad por acuerdo unánime de las partes concernidas o por fallo arbitral.

Entre los casos que pueden citarse sobre el juego de rebus sic stantibus, se puede señalar la anexión de Bosnia-Herzegovina por el Imperio austro-húngaro en 1908, en oposición al tratado de Berlín de 1878; el rechazo por el gobierno soviético de los tratados políticos y económicos concluidos por el gobierno imperial ruso (1917 y 1918); la declaración noruega en 1924 sobre abrogación del tratado de 1907 con Suecia, que garantizaba la integridad de su territorio y la obligaba a no ceder parte alguna de él; la denuncia de China en 1926 del tratado de Amistad sino-belga de 1865; la denuncia de Alemania en 1936 de las cláusulas sobre ríos del tratado de Versalles; la denuncia de la URSS en 1955 de los tratados de alianza concluidos con el Reino Unido y Francia en 1942 y 1944, respectivamente; el memorándum de 1966 dirigido por Francia a los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en el cual se explicaba las razones que llevaban a ese Gobierno a retirarse de las tareas de esa organización, etcétera.

El examen de esta práctica enseña que las generalizaciones acerca de las condiciones prevaletientes para hacer operable el principio rebus sic stantibus, deben

¹³ Argentina y Chile son sólo signatarios, sin reservas.

tener necesariamente en cuenta el comportamiento de los otros Estados partes en el tratado, sea que se haya expresado aquél a través de la protesta o de la aceptación expresa o tácita de los argumentos invocados para dar por terminado el tratado o retirarse de él.

La jurisprudencia previa a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados es poco abundante¹⁴ y no se pronuncia por la aplicación a los casos concretos del principio *rebus sic stantibus*. En el asunto franco-británico de los decretos de nacionalidad de Túnez y Marruecos¹⁵, la Corte Permanente de Justicia Internacional no se definió en la materia, emitiendo una opinión consultiva basada en si la cuestión debatida pertenecía a la jurisdicción interna exclusiva de un Estado o no.

En el Asunto de la Zona Franca de Alta Saboya y del País de Gex, la posición francesa se basaba, entre otras, en la idea que el artículo 435, párrafo 2, del tratado de Versalles, habría reconocido la aplicación del principio *rebus a* tratados concluidos en 1815 y 1816. Estos últimos consagraban un régimen de zonas francas en favor de Suiza en las áreas señaladas. Suiza se oponía a esta interpretación, haciendo presente que los antiguos tratados consagraban una situación territorial que no estaba afecta a cambio de circunstancias. Para Francia, esa situación había sido alterada principalmente por el establecimiento de aduanas federales

¹⁴ Asunto de interpretación del párrafo 4 del anexo al artículo 179 del Tratado de Neuilly, 1924. CPJI, *Ser. A3 y C6*; la Corte no se pronunció sobre la tesis búlgara que hacía aplicable *rebus*; Asunto relativo a la denuncia del tratado sino-belga de 2 de noviembre de 1865, 1929. CPJI, *Ser. A18 y C16-I*; la Corte no decidió el asunto y, por ende, no se pronunció sobre si se reunían las condiciones de hecho que hacían procedente *rebus*; Asunto de las tomas de agua del Mosa, 1937. CPJI, *Ser. C81*.

¹⁵ CPJI, *Ser. B4*, p. 29. Francia invocó la tesis de que el tratado de 1856 con Gran Bretaña, por ser de carácter perpetuo, estaba sometido a caducidad en virtud de la cláusula *rebus sic stantibus*. Ver CPJI, *Ser. C2*, pp. 187-188.

suizas en 1849¹⁶. La Corte desestimó los argumentos franceses, sin pronunciarse sobre las cuestiones de principio.

III. EL ARTICULO 62

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados adopta una fórmula que, redactada en términos negativos (“...no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él, . . .”), obliga a quien la invoca a probar que se encuentran presentes las condiciones requeridas.

Se trata esencialmente de que la causa que provoca la dificultad en el cumplimiento de las obligaciones sea ajena a las partes, así como de que el cambio sea imprevisto en relación con las condiciones que prevalecían al momento de la conclusión del tratado.

El artículo no acepta como cambio fundamental aquel que resulta de una violación del tratado o de una obligación internacional respecto de otra parte en el tratado, es decir, permite suponer que sólo los cambios que constituyen actos ilícitos no pueden ser invocados como causal de terminación o de retiro de un tratado. La suerte de otros cambios derivados de actos propios pero no ilícitos sería aceptable¹⁷. Este punto afecta a la cuestión esencial de la definición correcta del cambio de circunstancias aceptado por la Convención de Viena y por el derecho internacional general.

Es necesario, señala la Convención, que el cambio se refiera a circunstancias que constituyeron una base esencial del consentimiento en obligarse (elemento cualitativo); este elemento puede estar constituido por

¹⁶ CPJI, Ser. C17-I, pp. 96-99.

¹⁷ REUTER se pronuncia en contra de esta posibilidad. *Introduction au Droit des Traités*. Paris, Armand Colin, Coll. U, 1972, p. 179.

cambios en las normas jurídicas, como por cambios de hecho. En segundo término se requiere que su efecto sea el de modificar radicalmente el alcance de obligaciones por cumplirse (elemento cuantitativo). Conforme al sistema de Viena, no basta que sean invocados estos elementos por la parte interesada, sino que la caducidad del tratado o el retiro de esa parte, o la suspensión, deben ser el resultado del procedimiento que señala el artículo 65 de la Convención.

Se produce, en consecuencia, una conjunción de elementos teóricos, con formalidades procesales, conducentes a una definición mediante acuerdo o decisión por tercero, ambos aspectos de la naturaleza del concepto de cambio de circunstancias.

Esta es la definición aceptada por la Corte Internacional de Justicia en el asunto de Competencia en Materia de Pesquerías (República Federal de Alemania v. Islandia; Reino Unido v. Islandia) ¹⁸.

En este caso, la Corte debió pronunciarse acerca de la admisibilidad de la alegación islandesa según la cual, un cambio de las circunstancias relativas a pesquerías y a las técnicas de pesca, además de cambios relativos a la opinión juris sobre jurisdicción en materia de pesquerías, afectaría a la vigencia de una cláusula compromisoria pactada en acuerdos sobre jurisdicción pesquera con los países señalados. Según la Corte, los cambios invocados no cumplían con la exigencia de ser fundamentales respecto de la caducidad de la cláusula que establecía la competencia de la Corte, incluida en las Notas intercambiadas por esos países en 1961.

Señaló la Corte, siguiendo los términos de la Convención de Viena, que el "derecho internacional admite que un cambio fundamental de las circunstancias que determinaron a las partes a aceptar un tratado, si ha resultado en una transformación radical de las obligaciones que les impone, puede, bajo ciertas condiciones,

¹⁸ *ICJ Reports*, 1973, Fisheries Jurisdiction cases (Judgment).

permitir a la parte afectada invocar la terminación o suspensión del tratado. Este principio y las condiciones y excepciones a que está sujeto han sido incorporados en el artículo 62 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, que en muchos aspectos puede ser considerada como una codificación del derecho consuetudinario existente sobre la materia de la terminación de las relaciones convencionales en razón de un cambio de las circunstancias”¹⁹.

Esta solución de la jurisprudencia más reciente se basa en una distinción básica acerca de la naturaleza de las obligaciones que se verían afectadas por un cambio en las circunstancias: considerando que un acuerdo expira cuando su propósito ha sido alcanzado (en el caso específico, la cláusula compromisoria se somete a esta prueba), las obligaciones de carácter transitorio que alcanzaron su objetivo, y que han expirado y las que no poseen ese carácter y no están sujetas a limitación *ratione temporis*, permanecen pendientes de cumplimiento. Sobre estas últimas es que debe examinarse si los cambios invocados son fundamentales²⁰.

IV. RESERVAS Y OBJECIONES

Sobre estas declaraciones, tanto la reserva formulada por Chile como la de Argentina indican un rechazo al

¹⁹ *Ibid.*, p. 36.

²⁰ Según la Corte, la cláusula compromisoria autoriza a cualquiera de las partes a someter ante ella cualquiera controversia relativa a una extensión de la jurisdicción pesquera islandesa en las aguas suprayacentes a la plataforma continental más allá del límite de 12 millas. La controversia en cuestión versaba precisamente sobre la materia, objeto de la cláusula compromisoria, y no sólo la obligación jurisdiccional que había sido radicalmente transformada, sino que había permanecido, precisamente, como se le pactó en 1961. *Ibid.*, p. 43.

principio general contenido en el artículo 62²¹. En ambos casos existe un pronunciamiento que rehúsa ver en el artículo 62 una codificación. En la reserva chilena se establece una aparente excepción, que es la de aquellos casos en que se pacten particularmente normas modificatorias de la reserva.

En realidad, el pacto expreso tendría que definir las circunstancias que harán operable la caducidad del tratado, incluyendo un eventual plazo de duración, lo que significa que el cambio de circunstancias deja de ser imprevisto. Una cosa diferente es que en el tratado se contenga una cláusula de revisión o de enmienda, o de denuncia, que opere dentro de un plazo bajo ciertas condiciones (acuerdo de un órgano internacional, petición de una mayoría de Estados miembros, etc), pero ya no se trata de una causal de terminación, suspensión o retiro a causa del cambio de circunstancias²².

El artículo 19 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, en virtud del cual la Asamblea podía invitar a los miembros a un nuevo examen de los tratados que se hubieran hecho inaplicables, así como al estudio de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento podría poner en peligro la paz del mundo, contemplaba en realidad una serie de situaciones que podían cubrir el

²¹ Los antecedentes doctrinarios más importantes en favor de esta posición se encuentran en Kelsen, H. *Principles of International Law*, Nueva York, 1952, p. 359, y Briggs, H. W. "The Attorney General invokes Rebus Sic Stantibus". *American Journal of International Law*, 1942, 1, p. 94. Esta fue la posición originalmente sostenida por Estados Unidos al iniciarse el estudio del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional.

²² El ejemplo del art. 43, párr. 1, del Convenio Internacional del Azúcar, de Londres (1956), es precisamente un caso de enmienda a recomendación del Consejo y no uno de aplicación del cambio fundamental de las circunstancias. Citado por DE LA GUARDIA, E. y DELPECH, M. *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena*. Buenos Aires, La Ley, 1970, nota 1, 207.

cambio de circunstancias²³, pero que no se reducían a esa causal. Constituyó más bien un mecanismo para garantizar el cambio pacífico en las relaciones internacionales, mediante la participación de órganos internacionales. A este respecto, las demandas de Bolivia y de Perú en 1920, invocando este Artículo, se refirieron a revisar los tratados de 1904 y de 1883 con Chile, respectivamente²⁴.

Sin embargo, alguna doctrina postula que la constatación de la existencia de circunstancias imprevistas debe conducir a la revisión de los tratados, como mecanismo alternativo a la denuncia unilateral ante la falta de procedimiento previsto²⁵.

En cuanto a la realidad que plantea el párrafo 2 a) del artículo 62 (no aplicación del principio a los tratados que establecen fronteras), la interpretación que prevalece es la de que no quedan excluidos los otros tratados que establecen arreglos territoriales, aunque no se los mencione²⁶. Fue precisamente éste el argumento invocado por Suiza ante la Corte Permanente de Justicia Internacional en la controversia con Francia en el Asunto de las Zonas Francas²⁷. Sin embargo, la Convención de Viena consagra una fórmula restrictiva, dada la oposición que se manifestó en el seno de la Comisión de Derecho Internacional por algunos juristas socialistas (Lachs, Tunkin) basados en que tratados territoriales que no establecen fronteras pueden no encontrarse ejecutados uno *ictu* y sus obligaciones no se agotarían en un solo acto de cumplimiento²⁸.

²³ La tesis de que este artículo correspondía exactamente a un pacto expreso de la cláusula ha sido defendida por TENEKIDES, C. G. *Op. cit.*, pp. 273-290.

²⁴ League of Nations, First Assembly, *Records*, Plenary Meetings, pp. 595-597.

²⁵ RUSSEAU, Ch. *Op. cit.*, p. 230.

²⁶ JIMÉNEZ DE ARECHAGA, E. "International Law in the Past Third of a Century", *Hague Recueil*, 159, 1978, I, p. 78.

²⁷ CPJI, Ser. C., 17-I, pp. 254-255.

²⁸ HARASZTI, G. de acuerdo con esas ideas. *Op. cit.*, p. 67.

La objeción formulada por Chile a las reservas que se han efectuado o se efectuaren a este párrafo 2 debe entenderse referida a las reservas que hacen aplicable *rebus sic stantibus* a los tratados de fronteras (además del caso del literal b) sobre cambios producidos por una violación de las obligaciones internacionales) y que amplían, en consecuencia, los alcances del principio. En este sentido, la objeción formulada a las reservas al párrafo 2 se entiende implícita en la reserva al principio general ya examinada.

La objeción a las reservas de Afganistán, Marruecos y Siria al artículo 62, 2, a, formulada por Argentina es más restringida, por cuanto se extiende a las demás reservas "del mismo alcance" que se presenten en el futuro. Tal como en el caso de Chile, esta objeción se entiende implícita en la reserva general, puesto que no se acepta la aplicación de *rebus sic stantibus*.

Las reservas afectadas por estas objeciones, ya transcritas, establecen que podría invocarse un cambio fundamental de circunstancias para poner fin a un tratado de fronteras que es ilegal o inequitativo o contrario al principio de autodeterminación. En realidad, corresponden a situaciones jurídicas que exceden en la práctica a la estabilidad de las fronteras. La ilicitud de un tratado constituye una causa de terminación independiente del cambio de circunstancias regido por el artículo 62. En cuanto a la aplicabilidad del principio de autodeterminación y sus efectos en la soberanía territorial, se trataría de un caso de cambio de circunstancias por cambio del derecho que en sus efectos directos no siempre implicará reclamaciones sobre la frontera establecida. Estas causales, como la invocación que se hace a los tratados inequitativos, tienden más bien a calificar las condiciones que establece el párrafo 1 sobre las circunstancias y a extenderlas a los tratados sobre fronteras, por lo que se puede considerar como reservas a todo el principio contenido en el artículo 62.

En ciertos casos, estas últimas reservas han sido acompañadas de reservas a las cláusulas sobre solución de controversias (conciliación obligatoria), lo que ha originado objeciones de parte de otros países que estiman que tales actos son incompatibles con el objeto y fin del tratado²⁹ o que consideran que una reserva al procedimiento implica una reserva a las cuestiones sustantivas de las que son un complemento inseparable³⁰. Desde el punto de vista de *rebus sic stantibus*, esta posición es la que parece conformarse mejor al sistema consagrado en la Convención de Viena.

La respuesta a estas cuestiones planteadas por las reservas y sus objeciones, así como por las excepciones, se encuentra en la distinción entre tratados que han sido ejecutados y los que requieren aún de ejecución³¹. Sobre los primeros, no hay posible cambio de circunstancias que le ponga término, puesto que las obligaciones no están pendientes de cumplimiento. En el caso de los tratados de fronteras, otra razón puede aducirse: la de que éstos crean por naturaleza una situación estable y permanente, de manera que resulta absurdo y contradictorio someterlos a *rebus sic stantibus*.

Un último aspecto que no ha sido abordado por la Convención de Viena, ni por las reservas y objeciones analizadas, es el de si cabe aplicar el cambio fundamental de las circunstancias a los tratados que establecen un plazo de duración determinado o si sólo cabe en los tratados perpetuos o de larga duración. La Convención de La Habana de 1928 optó por la solución de que sólo procedía en los tratados perpetuos³²; la Convención de Viena a su vez omitió una definición precisa. Esto sig-

²⁹ Nueva Zelandia respecto de la reserva siria.

³⁰ Estados Unidos y Reino Unido respecto de la reserva siria, Nueva Zelandia respecto de Túnez.

³¹ ICJ, *Reports, Op. cit.*, pp. 33-34.

³² Tesis compartida por FITZMAURICE, G. Informante especial. *Anuario CDI*, 1963, I, p. 147.

nificaría que se admite la aplicación del principio en cualquier tratado, independiente de la duración pactada. Importante será en este caso atender a la existencia de una cláusula sobre denuncia del tratado y las modalidades que para ésta se establezcan.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El artículo 62 de la Convención de Viena y las reservas y objeciones formuladas en torno al concepto de cambio fundamental de las circunstancias, representa una difícil composición de elementos de cambio y de estabilidad. Su alcance restringido y supeditado al cumplimiento de un procedimiento de solución de controversias que la propia Convención establece indica la preocupación que prevalece en los Estados para fortalecer el principio *pacta sunt servanda*. En relación con éste, el cambio fundamental de circunstancias no es más que una de las causas que pueden afectar la estabilidad de las relaciones internacionales en su alcance jurídico o la denominada inmutabilidad de los tratados.

Las reservas a este principio tienden a configurar dos situaciones diferentes: las de aquellos países (Chile) que le niegan validez general y la de los que desean ampliar las excepciones al principio general en el sentido de que incluso los tratados que establecen fronteras serían atacables por alteración de las circunstancias. En el primer caso, la Convención de Viena ve denegada su calidad de instrumento codificador. Pareciera que las reservas tienden más bien a suplir las insuficientemente desarrolladas excepciones al principio general, dado que los países que adoptan esta postura objetan al mismo tiempo las reservas a las excepciones.

En cuanto a la segunda categoría de reservas, el efecto jurídico buscado en ellas resulta ser más bien la reafirmación del valor de ciertos principios jurídicos básicos, antes que de ampliar la aplicabilidad de rebus

sic stantibus. Es el caso en particular de los tratados ilícitos, respecto de los cuales las nuevas circunstancias no podrían sino sanear los vicios existentes, efecto que no es precisamente el buscado por los países concernidos. En general, estos últimos casos (autodeterminación) estarán insertos dentro de un cuadro más complejo de sucesión de Estados en materia de tratados u otros, en los que puede resultar decisivo el interpretar el acuerdo de que se trata desde el punto de vista de si admite la denuncia.