



NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA  
GENERAL



Distr.  
GENERAL

A/35/312/Add.1  
28 agosto 1980  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES/RUSO

Trigésimo quinto período de sesiones  
Tema 105 del programa provisional\*

EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DE TRATADOS MULTILATERALES

Informe del Secretario General

Adición

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION . . . . .	2
II. OBSERVACIONES DE LOS GOBIERNOS . . . . .	2
Austria . . . . .	2
Bulgaria . . . . .	12
Canadá . . . . .	13
Estados Unidos de América . . . . .	20
Japón . . . . .	32
Países Bajos . . . . .	33
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte . . . . .	41
República Socialista Soviética de Bielorrusia . . . . .	42
Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas . . . . .	44

\* A/35/150.

## I. INTRODUCCION

El informe del Secretario General sobre las técnicas y los procedimientos empleados en la elaboración de tratados multilaterales, solicitado por la Asamblea General en el párrafo 1 de su resolución 32/48, de 8 de diciembre de 1977, se publicó con la signatura A/35/312. La presente adición incluye los textos de las observaciones de los gobiernos enviadas en cumplimiento de lo solicitado en el párrafo 2 de esa resolución. Las observaciones de la Comisión de Derecho Internacional sobre la materia se publicarán en el documento A/35/314/Add.2.

## II. OBSERVACIONES DE LOS GOBIERNOS

### AUSTRIA

/Original: inglés/

/27 de junio de 1979/

#### A. Generalidades

1. En los últimos decenios ha aumentado rápidamente el número de instrumentos jurídicos multilaterales. Los trabajos preparatorios y la prestación de servicios a las reuniones internacionales que condujeron a la aprobación de esos instrumentos, así como la subsiguiente integración de sus resultados en el contexto nacional, representaron y siguen representando una pesada carga para el aparato jurídico (ejecutivo y legislativo) de los Estados.

2. En estas circunstancias, parece tanto necesario como oportuno llevar a cabo el examen del procedimiento de elaboración de tratados de las Naciones Unidas iniciado actualmente por la Asamblea General, con miras a determinar los medios para su posible perfeccionamiento. Sin embargo, sería engañoso atribuir los problemas existentes únicamente, o incluso principalmente, a deficiencias en el procedimiento de elaboración de tratados y, esperar por lo tanto, que ellos vayan a desaparecer si se modifica este último. Los problemas proceden fundamentalmente de la voracidad con que se lanza la comunidad internacional a elaborar nuevos instrumentos internacionales, que luego tiene dificultades para digerir en el plano nacional. Sólo se podría remediar esa situación insatisfactoria si se establecieran prioridades y se redujera consiguientemente la producción anual. Por consiguiente, sería aconsejable que la Asamblea General tuviera en cuenta ese aspecto en sus futuros exámenes.

3. Desde el punto de vista técnico, el procedimiento de elaboración de tratados de las Naciones Unidas ha resultado en general satisfactorio a lo largo de los años, aunque, lógicamente, es susceptible de mejoras. No hay muchos casos en que las dificultades con que se tropieza durante la preparación o ratificación de instrumentos multilaterales se puedan atribuir directamente a deficiencias en el procedimiento de elaboración de tratados. Sin embargo, una excepción al parecer evidente se encuentra en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, cuyos problemas parecen haber fomentado el presente

/...

estudio. No obstante, es dudoso que esos problemas se pudieran haber resuelto mejor o más rápidamente con un procedimiento diferente. Parecen derivarse sobre todo de la diversidad de intereses en juego y de la multiplicidad resultante de las posiciones de negociación, que cambian a menudo con el tiempo o dan lugar a problemas secundarios que se superponen. Esa pauta difusa hace difícil imaginar algún tipo de reglas generales para una resolución rápida de los conflictos de intereses y, por lo tanto, la experiencia de la Conferencia sobre el Derecho del Mar debería considerarse más bien singular. Si surgiera una pauta similar al comienzo de un futuro esfuerzo de elaboración de tratados internacionales, debería considerarse la posibilidad de dividir el tema en partes separadas más manejables.

4. Teniendo en cuenta esas circunstancias, cualquier resultado, en términos concretos, del presente estudio debería considerarse con cautela. Aunque la comparación de los diferentes procedimientos que se han desarrollado en la práctica y la evaluación de las experiencias permitirían la identificación de las técnicas y/o los métodos que se han de mejorar, debería tenerse presente el lema tantas veces citado de que el tema determina el procedimiento y, por consiguiente, no debería intentarse un código uniforme para todas las clases de elaboración de tratados multilaterales. Quizás el mejor medio de satisfacer la actual necesidad de tratadistas sería la preparación de un manual de procedimientos de elaboración de tratados, anotado con consideraciones prácticas derivadas de la experiencia, que permitiría elegir los métodos más apropiados para una labor concreta.

#### B. Etapa preparatoria

##### 1. Tipo de órgano al que se ha de encomendar la preparación de un proyecto; influencia de los Estados

5. Es evidente que reviste suma importancia la elección del órgano al que se ha de encomendar la preparación del proyecto de texto de un instrumento multilateral, ya que la calidad de la preparación determina las exigencias del procedimiento de aprobación.

6. Es evidente que un órgano con numerosos miembros, como por ejemplo, un órgano plenario, no está bien equipado para preparar un proyecto coherente sobre la base de propuestas numerosas y con frecuencia encontradas. A este respecto sirve de advertencia el ejemplo de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

7. Si, como parece, es aconsejable encomendar la tarea a comités con un número limitado de miembros, hay fundamentalmente dos modelos u opciones diferentes: un comité de representantes calificados de los Estados (por ejemplo, la Subcomisión de Asuntos Jurídicos de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos) o un comité de expertos, elegidos en su capacidad individual (por ejemplo, la Comisión de Derecho Internacional).

8. Un comité de expertos, debido a la independencia de sus miembros, parece estar en mejores condiciones para llegar a una solución de transacción orientada hacia la comunidad que un comité de representantes de los Estados, que están obligados a defender fundamentalmente los intereses de sus países y tienden a llegar a una solución de transacción generalmente al nivel del mínimo común denominador. No se ha de olvidar, sin embargo, que los proyectos de texto tienen que soportar la prueba de la aceptación por los Estados para llegar a formar parte del derecho internacional. Y la experiencia demuestra a este respecto que, cuando la Comisión de Derecho Internacional, por ejemplo, tomó una medida audaz para el desarrollo progresivo del derecho internacional y, con ese objeto, tuvo que adoptar una decisión de política seleccionando una entre varias soluciones posibles como base de su texto, el proyecto tropezó a veces con una oposición rígida, al menos por parte de un número importante de Estados, bien en la conferencia o bien en la etapa de ratificación. Pueden citarse como ejemplos la Convención sobre la plataforma continental de 1958 o la parte V de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

9. De esta manera, se hace crucial determinar por adelantado la influencia apropiada que los Estados deberían ejercer en la preparación de un proyecto de texto. En términos generales, esa influencia debería tener suma importancia en la formulación de nuevos proyectos de reglas sobre cuestiones que no hayan sido todavía reglamentadas por el derecho internacional, ya que las reglas futuras necesitan, para empezar a existir, la voluntad concurrente - pero todavía no expresada - de los Estados. La cuestión es algo diferente en lo que respecta a la codificación de normas ya existentes de derecho internacional (consuetudinario), ya que la tarea primordial al elaborar un proyecto de texto de ese carácter consiste en identificar las normas ya existentes. Se trata sí de una tarea casi académica, que es más de la competencia de un comité de expertos. La influencia de los Estados a este respecto parece suficientemente salvaguardada por su control sobre el comité de expertos y por la aprobación final del proyecto en una conferencia diplomática.

10. Por otra parte, el éxito de un comité integrado por representantes de los Estados en la preparación de un proyecto de instrumento multilateral depende en gran medida de que se seleccionen cuidadosamente sus miembros, que deberían abarcar todos los intereses existentes en la cuestión. Además, los miembros de un comité que hayan sido designados por un Estado y que representen intereses concretos deberían tener la voluntad y la capacidad de convencer a otros Estados, con los mismos o análogos intereses pero no representados en el comité, de que la solución que surja finalmente es la mejor que se podría alcanzar dadas las circunstancias y de que esa solución salvaguardaría adecuadamente, en todo caso, el interés de que se trate. Los problemas que afronta la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se derivan por lo menos en parte del hecho de que los intereses son demasiado variados para estar representados eficazmente por un número comparativamente pequeño de Estados y, por lo tanto, para resolverse en un comité de tamaño manejable.

11. No obstante, si se ha de encomendar a un comité de expertos la tarea de redactar las reglas para una nueva esfera del derecho internacional, se debe procurar evitar la suerte del "Modelo de reglas sobre procedimiento arbitral" de

la Comisión de Derecho Internacional. En ese caso, tal vez se debería dar instrucciones al comité para que preparase varios textos posibles sobre puntos en los que fuera evidente que habría diferencias fundamentales entre los Estados. Ello permitiría la elección -- por motivos políticos -- de una de esas posibilidades en el curso de las subsiguientes negociaciones entre los Estados, asegurando al mismo tiempo que la alternativa elegida será adecuada para el resto del texto.

## 2. Actas

12. No se considera que plantee graves problemas la práctica de prescindir de las actas que siguen algunos de los comités, subcomités o grupos de trabajo, etc., integrados por representantes de los Estados y a los que se ha encomendado la preparación de un proyecto de texto. Aunque puede ser cierto que las actas oficiales resultan útiles para las delegaciones cuyos miembros podrían cambiar entre un período de sesiones y otro, su falta se podría suplir en general con las notas privadas de la delegación o, por lo menos, con los informes periódicos de la delegación a sus autoridades. También se podría suplir con los informes algo más amplios de los comités que recogen las tendencias principales de los debates. Por consiguiente, se trata más bien de un problema de organización administrativa interna. El papel inferior y subsidiario que asigna la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados en su artículo 32 a los trabajos preparatorios de un tratado no parecería justificar tampoco que se aumentaran las actas.

13. Parecería que hay razones poderosas para mantener la práctica actual. Podría ocurrir que negociaciones cruciales se vieran seriamente afectadas -- si no imposibilitadas -- si todo lo que se dice corre el riesgo de constar en acta y, por lo tanto, de pasar a ser parte del dominio público. Si hiciera falta alguna prueba, la tenemos en el creciente número de documentos de trabajo anónimos presentados en negociaciones que ya son confidenciales, lo que indica claramente que hay que facilitar la presentación de nuevas ideas durante el proceso de negociación sin comprometer oficialmente a los negociadores. Una labor ajena a las Naciones Unidas -- la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa -- sirve también de ejemplo pertinente. Apparently, para lograr resultados es preciso hacer algún sacrificio con respecto al acta para la posteridad.

14. Además, muchos comités de negociación han adoptado ya la práctica de ampliar sus informes de tal manera que incluyan un resumen de todas las posiciones pertinentes expresadas durante las negociaciones, a fin de satisfacer los intereses legítimos de los Estados no participantes.

## 3. Comentario

15. Un comentario sobre los proyectos de artículos que se van a presentar para su aprobación en una conferencia diplomática o un órgano de las Naciones Unidas es -- evidentemente -- de gran valor, ya que permite una mayor comprensión del texto, aclara la historia de las formulaciones y explica las razones que llevaron a su redacción. Pero, por los mismos motivos, sólo admite un comentario de ese

carácter un proyecto de texto al que se haya llegado de una manera abierta - o cabría decir, racional. Esto es lo que normalmente ocurrirá si el texto procede de un comité de expertos.

16. En un comité integrado por representantes de los Estados, no se indican necesariamente las razones auténticas por las que se puede haber elegido una formulación concreta. Además, el texto, ya se haya llegado a él mediante votación o por consenso, no sólo es el resultado de un encuentro de voluntades sino también de un encuentro de distintos motivos y razones. Así pues, el proceso de negociación o de adopción de decisiones, que se determina por la necesidad de acomodar intereses diferentes, no es un proceso que se pueda denominar lógico desde un punto de vista jurídico y, por consiguiente, no se puede explicar en un comentario racional. Por lo tanto, sería inútil sobrecargar a los comités integrados por representantes de Estados insistiendo en que aprueben un comentario sobre cualquier proyecto de texto sobre el que estén de acuerdo, ya que ese comentario tendría poco valor (véanse también los párrafos 33 y 34 infra).

### C. Negociaciones finales y aprobación del texto

#### 1. Elección del órgano: conferencia diplomática u órgano de las Naciones Unidas

17. A primera vista, parecería bastante atrayente sugerir que todos los proyectos de instrumentos multilaterales que se originen en las Naciones Unidas se negocien en una Comisión Principal y sean aprobados por la Asamblea General. Esa sugerencia tendría la ventaja concreta de asegurar la participación de todos los Miembros de las Naciones Unidas y, por lo tanto, de casi todos los Estados del mundo, en el procedimiento de elaboración de tratados, aunque no se debe olvidar que algunos Estados que en el pasado han participado regularmente en conferencias diplomáticas para elaborar tratados pero no son Miembros de las Naciones Unidas (por ejemplo, Suiza, la Santa Sede) no podrían en ese caso participar.

18. Pero hay varias razones importantes que se oponen a esa sugerencia. El reglamento de la Asamblea General no es especialmente apropiado para la negociación de textos complejos. No prevé el establecimiento de órganos subsidiarios indispensables con un papel claramente definido en el proceso de adopción de decisiones, como los comités de redacción. Además, la experiencia demuestra que algunas reglas (por ejemplo, el derecho a contestar, la explicación del voto, la división de las propuestas y enmiendas, la mayoría necesaria) no resultan convenientes cuando se trata de un texto integrado por artículos separados pero interrelacionados. Por esta razón, tuvieron que modificarse al respecto los reglamentos de las conferencias diplomáticas, que siguen, por lo demás, el modelo del reglamento de la Asamblea General. Otras reglas necesarias (por ejemplo el texto básico) son totalmente inexistentes. Aunque en teoría se podrían introducir los cambios necesarios en el reglamento de la Asamblea General y sus Comisiones Principales, ese proceder no parecería muy práctico para los órganos que están fundamentalmente destinados a otros fines.

19. Se debe considerar también en este contexto el factor del tiempo. Las conferencias diplomáticas, a las que se encomienda la aprobación de un proyecto de instrumento complejo, necesitan normalmente por lo menos cuatro semanas y con frecuencia más tiempo incluso. Teniendo en cuenta que las Comisiones Principales de la Asamblea General tienen normalmente un programa de trabajo muy recargado, no parece muy factible reservar un período tan largo para una sola tarea en un único período de sesiones de la Asamblea General. Cuando los acuerdos multilaterales se negociaban directamente en una Comisión Principal, se necesitaba en efecto más de un período de sesiones por lo general para su aprobación, incluso para una cuestión que planteaba tan pocas dificultades como las de las Misiones Especiales (Sexta Comisión, 1968/1969). Aunque tal vez sea inevitable teniendo en cuenta las circunstancias, dicha división no es aconsejable, no sólo por los problemas que se crean con los cambios en las delegaciones sino también porque se pierde el impulso generado en el primer período de sesiones y, por lo tanto, se emplea más tiempo en total del que es realmente necesario (véase también los párrs. 21 a 23 infra).

20. En resumen, parece que la Asamblea General y sus Comisiones Principales sirven perfectamente para la aprobación de instrumentos jurídicos multilaterales en todos los casos en que haya preparado enteramente el proyecto de texto un comité integrado por representantes de los Estados (véanse los párrs. 5 a 11 supra) y sólo se necesiten algunas negociaciones más antes de su aprobación definitiva. Sin embargo, en los casos en que es necesario que haya negociaciones amplias, se debería dar preferencia a una conferencia diplomática.

## 2. Problemas de organización de las conferencias diplomáticas

### a) Duración de una conferencia

21. Durante muchos años, la Asamblea General se basó para determinar la duración de una conferencia diplomática que hubiera de celebrarse bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en las estimaciones presentadas por la división de la Secretaría que se ocupaba del fondo del propuesto tratado. Dichas estimaciones se basaban en la experiencia y en el conocimiento de las dificultades que podrían surgir durante el proceso de negociación. Por lo general, dichas estimaciones resultaban correctas.

22. Sin embargo, en los últimos años otros órganos y divisiones de la Secretaría, poco familiarizados con las dificultades sustantivas de la cuestión y aplicando criterios fundamentalmente administrativos o exclusivamente financieros, han insistido en acortar el período sugerido, y la Quinta Comisión ha seguido su consejo en lugar de orientarse por el del departamento sustantivo. En algunos casos, como en el de la Conferencia de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, esto hizo que resultara necesario convocar un segundo período de sesiones - inicialmente no previsto - y ambos períodos de sesiones en su conjunto tuvieron una duración mayor que el período de sesiones único sugerido inicialmente por el departamento sustantivo. A fin de evitar que ocurra esto, se ha dado a veces a las conferencias la facultad de extender, en caso necesario, sus períodos

de sesiones dentro de plazos determinados. Sin embargo, este recurso rara vez produce el resultado deseado pues las delegaciones suponen desde el principio que la Conferencia durará hasta el final de la extensión, adoptan las disposiciones necesarias en materia de viajes y hoteles y adoptan en consecuencia su ritmo de trabajo.

23. Ambas experiencias parecen indicar que el departamento sustantivo de la Secretaría es el más indicado para sugerir la duración necesaria de un período de sesiones, la cual debe luego determinarse exactamente.

b) Pérdida de tiempo

24. Durante el debate de este tema en la Sexta Comisión (A/C.6/32/SR.46 a 50), algunos oradores expresaron dudas con respecto a la utilización económica y eficiente del tiempo asignado a las conferencias diplomáticas. Al examinar este problema debe tenerse en cuenta que una conferencia diplomática es no sólo en el aspecto jurídico sino también en el aspecto práctico quien determina su propio procedimiento. En consecuencia, incumbe primordialmente a las delegaciones participantes y, por ende, a los Estados que ellas representan, velar porque no se pierda tiempo. Los presidentes o los miembros destacados de la Secretaría que tratan de dirigir las actuaciones dependen de la cooperación de las delegaciones y ni el fortalecimiento del reglamento ni su aplicación estricta pueden reemplazar esa cooperación.

25. Si, por ejemplo, se dice que la "introducción de cuestiones extrañas" es un factor importante de demora, no puede dudarse que dichas cuestiones son introducidas por Estados soberanos, y que lo que puede parecer no pertinente a algunas partes puede parecer sumamente pertinente a otras. Ningún presidente puede, ni tampoco debería decidir sobre la cuestión. La única manera legítima de tratar una cuestión que se pone en tela de juicio aduciendo que es "extraña" es mediante una votación que, lamentablemente, suele ser precedida por un prolongado debate que interrumpe el resto de la labor de la Conferencia. Insistir en que se adopten medidas más estrictas contra la introducción de cuestiones "extrañas" en las conferencias diplomáticas es, en realidad, un llamamiento a los Estados a que ejerzan moderación.

26. Lo mismo se aplica a la pérdida de tiempo que se produce con frecuencia al comienzo de una conferencia o al empezar a examinar un nuevo proyecto de artículo. Las sesiones tienen que levantarse prematuramente porque las delegaciones no están preparadas a tratar la cuestión que tienen ante sí. Si la falta de preparación de las delegaciones es la razón real de renuencia, entonces sólo los Estados que las envían pueden poner remedio a la situación.

c) Organo de negociación

27. Sin embargo, hay otra causa de demora que merece consideración por su índole diferente. Cuando las propuestas o enmiendas relativas a un punto determinado son numerosas y contradictorias y la conferencia desea evitar la desagradable experiencia de un debate y un proceso de votación prolongados, a menudo

suele instar a los patrocinadores o a las partes interesadas a que "se reúnan" y presenten una propuesta consolidada. No es infrecuente en dicha situación que se pierda tiempo valioso porque nadie toma la iniciativa de organizar las negociaciones necesarias.

28. Como dichas negociaciones son "privadas", no se aplica el reglamento. Cuando los presidentes o la Secretaría intervienen para prestar ayuda, lo hacen por iniciativa propia y debe tenerse en cuenta que los presidentes se eligen primordialmente sobre la base de consideraciones geográficas o políticas y no por el liderazgo personal que pueden aportar. En algunas conferencias ha resultado conveniente utilizar el comité de redacción como foro. Pero todos estos mecanismos son improvisados y fortuitos.

29. Por lo tanto, podría considerarse la idea de prever este tipo de situación en el reglamento. Podría pensarse en un comité especial de negociación como el que existe en la Conferencia General de la UNESCO o el que se estableció en la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial como organismo especializado (A/CONF.90/8, artículo 44), pero probablemente sería más simple autorizar y dar instrucciones al presidente para que en dichas circunstancias convocara sin demora una reunión de las partes interesadas.

d) Composición de las delegaciones

30. Desde el punto de vista de la eficiencia, obviamente sería conveniente que los Estados enviaran a las conferencias diplomáticas delegados de alto nivel que fueran expertos calificados y que, al mismo tiempo, estuviesen familiarizados con las intenciones de sus autoridades políticas respectivas. Como dichos delegados sabrían con exactitud lo que sus gobiernos aceptarían o no aceptarían, podrían negociar sin tener que pedir instrucciones con respecto a cada cambio de puntuación y, no obstante ello, garantizarían una elevada probabilidad de aceptación por sus gobiernos.

31. Pero precisamente por las condiciones que impone su eficiencia deben permanecer en contacto permanente con el gobierno y la administración central. La ausencia de esas personas de la capital de su país no debe ser ni demasiado frecuente ni demasiado prolongada. Si deben asistir a demasiadas conferencias una tras otra, es obvio que su eficiencia en el sentido señalado se verá reducida. En las circunstancias actuales, este hecho plantea un grave problema a los Estados con personal jurídico limitado.

32. Dichos Estados tienden a responder con rotaciones frecuentes dentro de las delegaciones respectivas, especialmente en el caso de las conferencias de más de un período de sesiones, y mediante la designación de delegados de menor jerarquía (y, en consecuencia, menos eficaces en el sentido señalado). Dado que la Asamblea General deploró esta consecuencia durante su debate del presente tema, parecería corresponder a dicho órgano remediar la situación mediante una coordinación más racional de la convocación de conferencias y de comités especiales, todos los cuales involucran el mismo pequeño grupo de personas calificadas (véanse además los párrs. 1 a 4 supra).

/...

### 3. Comentario sobre el texto de una convención

33. Se ha sugerido que, al aprobar el texto de un instrumento multilateral, las conferencias diplomáticas o los órganos de las Naciones Unidas deben también aprobar un comentario sobre dicho instrumento. Ese comentario parece al mismo tiempo innecesario e imposible de lograr. Es innecesario porque no sería ratificado y, en consecuencia, sería sólo un medio de interpretación complementario en virtud del artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Además, si un comentario realmente aclarara un texto que de otra manera resultara oscuro y mereciera apoyo general, sería preferible incorporarlo en el texto y no mantenerlo separado como comentario. El comentario parece imposible de lograr porque los motivos por los cuales los Estados prefieren una redacción determinada a otra pueden diferir tan ampliamente como su interpretación de ella. Es precisamente porque esos motivos o interpretaciones no se dan a conocer públicamente por lo que suele a menudo lograrse un acuerdo sobre el texto. Como es obvio, esto podría no ocurrir si un comentario explicara la variedad de motivos e interpretaciones y, menos aún si diera preferencia a un motivo o interpretación con respecto a otro. Además, hay una gran diferencia entre el hecho de que un Estado formule una declaración a una conferencia en el sentido de que acepta un texto sobre la base de una interpretación determinada y el hecho de que la conferencia tome nota de dicha declaración o la apruebe.

34. Es otro malentendido referirse en este respecto a los memorandos explicativos "que en algunos Estados acompañan a la legislación". Dichos memorandos, si los hay, acompañan al proyecto de legislación y son presentados por la autoridad que presenta el proyecto (en la mayor parte de los casos el gobierno). Su función es comparable a la de los comentarios de la Comisión de Derecho Internacional en el sentido de que constituyen una ayuda para el proceso de adopción de decisiones del órgano legislativo, pero no son aprobados por éste y no adquieren ninguna condición jurídica especial.

### 4. Ratificaciones

35. Es bien sabido que el número de ratificaciones de algunas convenciones multilaterales aprobadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas o de adhesión a dichos instrumentos no ha estado a la altura de lo esperado. Los motivos de este hecho deplorable son múltiples. Puede haber motivos prácticos de conveniencia, limitaciones de recursos de personal que, a su vez, pueden llevar a demorar la adopción de medidas en una etapa del proceso de elaboración de tratados que no está limitado en el tiempo, es decir, el proceso de ratificación. Pero de los muchos motivos concebibles sólo los relativos a la manera o al procedimiento en que se preparó o aprobó el texto de una convención encuadran debidamente en las presentes observaciones.

36. La cuestión consiste entonces en determinar si los cambios en el procedimiento seguido hasta ahora en la formulación y aprobación de instrumentos multilaterales podría mejorar la probabilidad de que éstos tuvieran amplia aceptación. A este respecto se ha sugerido que se preste más atención a las opiniones de las minorías importantes en las conferencias y se construya así una base de acuerdo amplia.

37. Como propuesta general, la crítica implícita en esto es difícil de aceptar y aún más difícil de traducir en un cambio de procedimiento. Es muy poco frecuente que el texto de una convención multilateral se apruebe en contra de una oposición enérgica, la cual, en todo caso, no puede exceder de un tercio de los Estados presentes y votantes pues, de lo contrario, la convención no podría aprobarse. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 fue aprobada por unanimidad por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares pero, de hecho, tiene uno de los registros de ratificación o adhesión más modestos. Si a partir de eso hubiera de llegarse a la conclusión de que la convención de que se trata es rechazada por una mayoría de Estados, sería difícil comprender por qué dicho rechazo no se expresó en una etapa anterior. Ciertamente ello no se debe a una falta de medios de procedimiento. Tampoco parece probable que las diversas disposiciones aprobadas a pesar de la oposición de algunos Estados puedan constituir el motivo real de su renuencia a ratificar la convención, ya que las reservas constituirían una solución apropiada.

38. En estas circunstancias, parece razonable suponer que, con la posible excepción de unas pocas convenciones (de las cuales la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales, aprobada por 57 votos contra ninguno y 15 abstenciones, es un ejemplo notable) el proceso de negociación y su base procesal no tienen una influencia decisiva en la aceptación final por los Estados, o al menos que, en caso de que haya impedimentos ocultos, dichos impedimentos no pueden remediarse mediante un simple cambio de procedimiento.

BULGARIA

/Original: inglés/

/28 de agosto de 1979/

1. El Gobierno de Bulgaria estima que la consideración de la cuestión del examen del procedimiento de elaboración de tratados multilaterales y del aumento de su eficacia es un paso importante hacia el fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas en la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional.
2. La sistematización de las normas y artículos de procedimiento aplicados hasta ahora en la elaboración de tratados multilaterales ayudará a ampliar las opciones en cada caso separado de elaboración de tratados, de acuerdo con la índole del tema que se examine. Posteriormente, la utilización de métodos más racionales crearía condiciones que podrían aliviar la carga que la participación activa en el proceso internacional de elaboración de tratados impone a todos los gobiernos, especialmente a los de los países en desarrollo, así como fomentar una utilización más racional de los recursos presupuestarios de las Naciones Unidas.
3. El Gobierno de Bulgaria opina que la formulación de propuestas concretas sobre el perfeccionamiento futuro del proceso de elaboración de tratados debe aplazarse hasta que el informe del Secretario General se haya estudiado detenidamente y se haya presentado a la Sexta Comisión en el trigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General. Por estas razones, en esta ocasión el Gobierno se limita a formular las siguientes observaciones.
4. Un examen de los métodos de elaboración de tratados multilaterales debería ocuparse únicamente de los aspectos internacionales de las cuestiones involucradas, ya que los problemas de ratificación de los tratados internacionales y del cumplimiento de las obligaciones contraídas son de competencia nacional exclusiva de los Estados y no guardan relación directa con el fondo del problema que se examina.
5. El Gobierno de Bulgaria opina que el enfoque de los problemas de la elaboración de tratados que requieren solución y reglamentación debería estar exento de toda uniformación y unificación de normas. La conservación de un enfoque flexible al aplicar unos u otros métodos según las circunstancias concretas es un requisito básico para llegar a soluciones óptimas de las cuestiones que surgen de la elaboración de tratados multilaterales.
6. El Gobierno de Bulgaria considera que el elemento fundamental del proceso de mejoramiento de la eficiencia de los tratados multilaterales estriba en el fortalecimiento de la función de la Sexta Comisión. La Sexta Comisión debería pasar a ser un factor importante en la planificación y preparación de los tratados multilaterales internacionales. Siempre que fuera necesario, debería celebrar reuniones conjuntas con otras comisiones y prestar asistencia jurídica en conexión con los proyectos preparados por éstas.

7. Para fortalecer la función de la Sexta Comisión es preciso lograr su interacción más estrecha con la Comisión de Derecho Internacional y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. Esto contribuiría a que se reflejaran más adecuadamente las opiniones expresadas por los gobiernos sobre los proyectos preparados por estos órganos.

8. Según la apreciación del Gobierno de Bulgaria, la posibilidad de que la Sexta Comisión apruebe los proyectos definitivos de los tratados multilaterales merece detenida consideración. En ese caso, las conferencias diplomáticas internacionales se convocarían, por recomendación de la Asamblea General, en menos ocasiones, tales como la conclusión de tratados multilaterales de especial importancia.

9. El Gobierno de Bulgaria cree que las dificultades que entraña el aumento inevitable del volumen de trabajo de la Sexta Comisión, debido al fortalecimiento de su papel en el proceso de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional, podrían superarse mejorando el nivel del trabajo preparatorio en los documentos que se le han de presentar para su examen y mediante una racionalización precisa de sus métodos de trabajo.

#### CANADA

/Original: inglés/

/6 de septiembre de 1979/

#### I. INTRODUCCION

1. Las autoridades del Canadá reciben con agrado la oportunidad de presentar algunas observaciones preliminares acerca del proceso de elaboración de tratados multilaterales. En general, el Canadá considera que el examen de este proceso, iniciado por la resolución 32/48 de la Asamblea General, tiene como objetivo agilizar y racionalizar la elaboración de tratados multilaterales a la luz de las necesidades y preocupaciones actuales de la comunidad internacional. Cabe esperar que los resultados de este examen proporcionen a los Estados directrices que les permitan utilizar de la manera más eficaz y productiva el tiempo y los recursos dedicados a la negociación de tratados multilaterales.

2. En el proceso de elaboración de tratados multilaterales se han empleado diversos métodos; esa diversidad de métodos de elaboración de tratados debe considerarse un aspecto positivo. No sería conveniente ni práctico intentar establecer un procedimiento idéntico para toda la gama de temas diferentes que pueden legislarse en tratados multilaterales. Así pues, cabe esperar que ese examen produzca más información acerca del proceso de elaboración de tratados multilaterales con miras a determinar si algunos aspectos pueden hacerse más racionales y sistemáticos y a descubrir si los procedimientos y técnicas utilizados en algunos órganos pueden proporcionar ejemplos y criterios para otros. Podría examinarse el conjunto del proceso de elaboración de tratados multilaterales con objeto de determinar si está produciendo los acuerdos que requiere la comunidad internacional desde el punto de vista de la cantidad y de la calidad.

/...

3. En las presentes observaciones, la cuestión del procedimiento para la elaboración de tratados se examina en sus dos etapas generales:

- a) la etapa preparatoria, inclusive el modo de iniciar el proceso; y
- b) la etapa de negociación, que conduce a la aprobación del instrumento multilateral.

## II. LA ETAPA PREPARATORIA

4. Si se supone que es verdaderamente apropiado legislar acerca de una cuestión determinada en un tratado y se considera que esta cuestión no podría tratarse de manera más adecuada en una resolución de la Asamblea General, por ejemplo, se plantea la cuestión de decidir si el momento es oportuno. La experiencia ha demostrado que a veces, incluso después de comenzado el proceso de negociación, no hay un grado suficiente de consenso para lograr un acuerdo sobre los elementos básicos del tratado propuesto. Algunas veces esta falta de consenso sólo se hace patente después de iniciada la labor preparatoria, pero puede resultar ya evidente cuando se plantea por primera vez el debate de un tratado. Los resultados pueden ser o bien que no se consiga alcanzar un acuerdo sobre un texto, o bien que se logre un instrumento que no obtenga el número suficiente de ratificaciones.

5. La labor preparatoria en la que se establece la base para los debates, una vez que los representantes de los Estados se reúnen para empezar el proceso de negociación, tiene una gran importancia. Una vez más, se encuentran variaciones en la práctica de los órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados con respecto a esta cuestión. El proceso preparatorio más oficial es el que lleva a cabo la Comisión de Derecho Internacional. Son bien conocidos el examen detallado y académico que reciben los asuntos que se encomiendan a la Comisión y la serie sucesiva de proyectos de artículos que ésta presenta, y las autoridades del Canadá esperan que se proporcione más información sobre las técnicas y procedimientos de la Comisión cuando ésta presente a su vez su informe al Secretario General en virtud de la resolución 32/48.

6. No obstante, es obvio que el enfoque de la Comisión es tan sólo una de las maneras de llevar a cabo la labor preparatoria para concertar tratados multilaterales, y es posible que el procedimiento sea más apropiado para tratados de índole legislativa general, en que la tarea que hay que llevar a cabo se refiere a la codificación o al desarrollo progresivo en una esfera que no se ve amenazada por diferencias políticas. Al presentar el informe de la CDI sobre su 25<sup>o</sup> período de sesiones, el Presidente sugirió que la Comisión era capaz de ir más allá de las esferas tradicionales del derecho internacional e invitó a la Asamblea General a presentar temas de índole distinta a los que normalmente se remiten a la Comisión <sup>1/</sup>. Una cuestión que debe considerarse en cualquier revisión del proceso de elaboración de tratados multilaterales es si existe un consenso con respecto a las clases de cuestiones que es apropiado remitir a la Comisión de Derecho Internacional y a las clases de cuestiones que deberían remitirse a otros órganos.

---

<sup>1/</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión, 1396a. sesión, párr. 20.

7. Además de la CDI, grupos técnicos de expertos, órganos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, han preparado proyectos de convenciones en conferencias generales de Estados. En algunos casos puede ser necesario resolver determinadas cuestiones al iniciarse las negociaciones interestatales; en otros casos, puede ser conveniente evitar los desacuerdos entre los Estados en las etapas preparatorias; en otros, puede utilizarse un foro determinado simplemente por su carácter expeditivo. La disponibilidad de expertos especiales puede ser también una razón para remitir la cuestión a un órgano determinado. Por consiguiente, podría efectuarse una encuesta para determinar por qué ciertas cuestiones se hayan remitido a órganos determinados, y con qué resultados.

8. Al margen de la cuestión de qué órgano debería ocuparse de la preparación de un proyecto de tratado multilateral, podría dedicarse alguna atención al propio proceso preparatorio. La Comisión de Derecho Internacional utiliza un proceso prolongado que entraña el examen de diversos proyectos que en algún momento se presentan a los gobiernos para obtener sus comentarios. Si bien la información procedente de los gobiernos es esencial, cuando el proceso se prolonga durante varios años suele resultar difícil que los gobiernos ofrezcan una crítica detallada de artículos que aparecen poco a poco, año tras año. A fin de hacer observaciones significativas, un gobierno debe estar en condiciones de ver el carácter o la intención del proyecto en su conjunto. Las autoridades del Canadá esperan con interés el informe que deberá presentar la CDI, en el que figurarán sus observaciones a este respecto.

9. En algunos casos el proceso preparatorio no constituye un proceso identificable distinto de la negociación del tratado propiamente dicho. La cuestión puede someterse a una conferencia o a un órgano de una organización internacional que entablará negociaciones, preparará un proyecto y aprobará una versión definitiva del tratado y recomendará que éste se abra a la firma. Esto sucedió con la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 1973. La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar proporciona un ejemplo análogo. Debería efectuarse un estudio de las ventajas e inconvenientes de que se lleve a cabo una labor preparatoria preliminar antes de la convocación de una conferencia oficial.

10. Un aspecto técnico de la labor preparatoria para concertar un tratado multilateral es la redacción oficial de artículos para su inclusión en el texto del tratado. La necesidad de conocimientos técnicos de redacción puede surgir en el período preparatorio o en la etapa de negociación subsiguiente. La práctica habitual es que la redacción corra por cuenta de los negociadores con la asistencia de miembros de las secretarías de las organizaciones internacionales. Obviamente, muchas personas tanto en los gobiernos como en las organizaciones internacionales han desarrollado una capacidad considerable en materia de redacción de tratados, pero no existe en las Naciones Unidas un órgano con expertos que se dediquen únicamente a esta cuestión. Además, persiste un cierto grado de irregularidad en la redacción de tratados internacionales, y pocos gobiernos cuentan con los recursos necesarios para incluir en cada delegación a una conferencia para la elaboración de un tratado multilateral a un experto en redacción jurídica internacional. Así pues, es probable que la mayor parte de gobiernos hayan encontrado defectos de redacción en los tratados.

11. Es posible que esta cuestión pueda abordarse mediante la creación de una oficina de redacción legislativa internacional. Durante los debates de la Sexta Comisión relativos a la cuestión de la revisión del proceso de elaboración de tratados multilaterales (A/C.6/32/SR.46 a 50) se sugirió también que podría emprenderse la recopilación de un manual sobre la redacción de tratados. Las autoridades del Canadá apoyan ese enfoque, siempre que el mandato que se dé a los compiladores del manual tenga la precisión necesaria. Esas sugerencias se hacen con la intención de simplificar, en la medida de lo posible, el proceso de elaboración de tratados. Si el proceso pudiera ser más ágil y eficaz, ello beneficiaría en particular a los Estados más pequeños, que no siempre disponen de los recursos materiales y de personal necesarios para satisfacer las exigencias que se les plantean.

12. En las etapas iniciales, antes de que haya comenzado el proceso de negociación, es importante determinar, con respecto al tema de que trata el tratado propuesto: 1) si existe una auténtica necesidad de una convención; 2) si es posible lograr un consenso; y 3) si resulta práctica la convocación de una conferencia para aprobar una convención. Mediante la realización de estudios preparatorios adecuados podrían eliminarse las cuestiones técnicas y relativamente no polémicas e identificarse las esferas sustantivas en que surgieran discrepancias para tratarlas en negociaciones ulteriores. La experiencia de las negociaciones comerciales multilaterales demuestra que el logro efectivo de un acuerdo sobre los aspectos sustantivos de un tratado depende a menudo de una labor preparatoria que haya evitado la controversia política y haya allanado el camino para negociaciones significativas.

13. No obstante, es obvio que si bien el proceso preparatorio minucioso y frecuentemente prolongado que lleva a cabo la Comisión de Derecho Internacional es apropiado para ciertas clases de tratados, no podría adoptarse como modelo para todas las formas de elaboración de tratados multilaterales. Así pues, es esencial que se efectúe un examen atento de las diferentes clases de labor preparatoria que podría emprenderse en las actividades de elaboración de tratados de las organizaciones internacionales. Las autoridades del Canadá consideran que una revisión del proceso de elaboración de tratados multilaterales que se centrara principalmente, o incluso exclusivamente, en este aspecto resultaría muy provechosa.

### III. NEGOCIACION Y APROBACION

14. Esta etapa del proceso de elaboración de tratados está a menudo estrechamente relacionada con la etapa preparatoria, o constituye en realidad una parte de ella. Sin embargo, presenta características propias que indican que se la podría considerar separadamente. El proceso puede tener lugar en una conferencia diplomática reunida al final de un largo período preparatorio, y puede tener una duración relativamente corta, como las conferencias sobre el derecho de los tratados o sobre relaciones diplomáticas y consulares y la Conferencia sobre el Derecho del Mar de 1958, que fueron todas la culminación de la labor de la Comisión de Derecho Internacional. Otra posibilidad es que la propia conferencia diplomática abarque todo el proceso y se prolongue en muchos períodos de sesiones a lo largo de varios años, como es el caso de la actual Conferencia sobre el Derecho del Mar.

/...

15. Una cuestión inicial que se plantea con respecto a esas conferencias de negociación es la conveniencia misma de su celebración. Hay casos en que la falta de consenso en las negociaciones sobre cuestiones importantes plantea dudas considerables respecto de la conveniencia de que se convoque la conferencia. Ello puede deberse a la insuficiencia de la labor preparatoria; puede ser que la decisión inicial de comenzar el proceso conducente a la firma de un tratado se haya adoptado sin un debate suficiente; puede ser, simplemente, que las diferencias de criterios no surjan hasta después de iniciada la conferencia final. No obstante, ello demuestra lo esenciales que son las etapas iniciales, e indica la necesidad de una flexibilidad considerable en la manera en que la conferencia, o cualquier otro órgano de negociación, avanza hacia su objetivo, o incluso modifica sus objetivos.

16. Esta flexibilidad debería verse facilitada por procedimientos de conferencia apropiados y esta constituye una materia importante que habría que considerar. A menudo, los debates relativos a los reglamentos de las conferencias de elaboración de tratados multilaterales han sido prolongados. Cuestiones como quién puede asistir, quién puede ocupar el cargo de Presidente, quién puede votar y sobre qué base deben adoptarse las decisiones han ocupado largas horas de conferencia. Es posible que los debates relativos a los reglamentos sean inevitables y que no pueda hacerse mucho para cambiar esta situación. Sin embargo, antes de llegar a esa conclusión, habría que examinar la experiencia de todas las conferencias de elaboración de tratados multilaterales de organizaciones internacionales. ¿Están surgiendo reglamentos uniformes en determinadas esferas? ¿Es posible codificar algunos artículos de procedimiento no polémicos para todas las conferencias de elaboración de tratados multilaterales convocadas por las Naciones Unidas? ¿Qué esferas polémicas podrían resolverse en un foro ajeno a la Conferencia? ¿Qué cuestiones habría que dejar para que cada conferencia las resolviera por su cuenta?

17. Una cuestión de procedimiento que debe decidirse en las conferencias de elaboración de tratados multilaterales es si una conferencia diplomática es en realidad el único órgano apropiado para concluir y aprobar un tratado. En los debates realizados por la Sexta Comisión en el trigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, varios Estados preguntaron si la propia Sexta Comisión no tendría una función que desempeñar al respecto. La Comisión ha proporcionado un foro para el debate de los proyectos de artículos preparados por la Comisión de Derecho Internacional y ha debatido y aprobado convenciones, tales como la Convención sobre las Misiones Especiales, de 1969, y la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 1973, sin remitirlas a una conferencia diplomática. ¿Sería posible ampliar esa función de la Sexta Comisión? Una ventaja de la utilización de la Sexta Comisión para la negociación y aprobación de tratados multilaterales es que los períodos de sesiones de la Comisión atraen a un conjunto considerable de expertos jurídicos de diversos Estados. No obstante, la ampliación de la función de la Comisión en este sentido plantearía dudas acerca del cumplimiento de las demás responsabilidades de la Comisión. También es evidente que determinados temas se prestarían más fácilmente que otros a su negociación en la Sexta Comisión.

18. A pesar de que se haya dispuesto de un período preparatorio prolongado, es posible que el tiempo dedicado a la conferencia diplomática final no sea siempre suficiente para permitir un examen detallado del texto que se está tratando. Es muy posible que resulte útil celebrar una serie de conferencias en las que puedan exponerse plenamente los criterios de cada gobierno. Obviamente, ese enfoque no es siempre viable, si bien en algunos casos la falta de tiempo puede desalentar a los Estados con respecto a la introducción de enmiendas o de nuevas propuestas que exigirían una reconsideración sustancial del texto. ¿Es esto conveniente en todos los casos? Por otra parte, cuando se ha convocado una conferencia, parece que lo más normal es que el resultado sea la aprobación de un texto. Si se dispusiera de más tiempo podría producirse un instrumento más ampliamente aceptable.

19. La celebración de negociaciones y la aprobación final de un texto proporciona un importante campo de investigación. En los últimos años parece haberse sustituido el enfoque tradicional consistente en períodos de sesiones oficiales de una conferencia con consultas ad hoc entre grupos interesados de Estados fuera de los períodos de sesiones oficiales. La importancia de las consultas oficiosas ha aumentado hasta tal punto que, en algunos casos, la propia conferencia les ha dado un carácter oficial. La experiencia de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar puede ser aleccionadora a este respecto, porque en este caso los períodos de sesiones oficiales de la Conferencia han desaparecido prácticamente y lo que constituían períodos de sesiones oficiosos de negociación han vuelto a surgir como grupos de negociación oficiales de la Conferencia.

20. Esta práctica, así como la práctica de otras conferencias u organizaciones internacionales, merece un minucioso estudio para determinar en qué medida los procedimientos oficiales y oficiosos se han desarrollado para hacer más expeditivo el proceso de lograr acuerdos, y para determinar si la experiencia de algunas conferencias u organizaciones puede aplicarse a otros contextos. A juicio de las autoridades del Canadá, esta es una esfera que debería recibir una atención considerable en cualquier examen del proceso de elaboración de tratados multilaterales.

21. Un tema que excede las técnicas y procedimientos del proceso de elaboración de tratados es el propio estado de la legislación promulgada mediante tratados multilaterales. Podría llevarse a cabo una evaluación de las esferas que abarcan los tratados multilaterales con el fin de determinar si existen lagunas importantes, si se requieren nuevas actividades en determinadas esferas o si otras esferas han recibido más atención de la que posiblemente sería justificable. En circunstancias en que se están redactando tratados multilaterales bajo los auspicios de toda una gama de organizaciones internacionales distintas, es inevitable la necesidad de una cierta coordinación y conciliación de las disposiciones de los tratados que surjan de diferentes órganos.

22. En cierta medida, la Comisión de Derecho Internacional efectúa esta clase de estudios. Cada vez que la Comisión de Derecho Internacional ha emprendido un examen de proyectos futuros, se ha efectuado una evaluación de la necesidad de la codificación y del desarrollo progresivo del derecho internacional, y ello fue

objeto de consideración especial en el 25<sup>o</sup> período de sesiones de la CDI 2/ y en debates ulteriores en la Sexta Comisión 3/. Sin embargo, lo que habría que emprender sería una revisión de amplio alcance que abarcara las actividades de todas las organizaciones internacionales que participan en la elaboración de tratados multilaterales.

23. Las autoridades del Canadá creen también que la revisión del proceso de elaboración de tratados multilaterales debería incluir un examen de la adecuación de los trabajos preparatorios con miras a lograr, en la medida de lo posible, una coherencia en la calidad de la documentación a fin de disponer en todos los casos de un registro completo y exacto de las negociaciones.

#### IV. CONCLUSION

24. Es evidente que un examen amplio del proceso de elaboración de tratados multilaterales constituiría una vasta empresa que comprendería varios aspectos distintos, desde la etapa inicial, en que se propone la idea de elaborar un tratado, hasta la entrada en vigor del nuevo acuerdo. Las autoridades del Canadá esperan que se efectúe un intercambio de pareceres en la Sexta Comisión, con objeto de determinar qué aspectos de este tema son más propicios para un estudio más a fondo. Es posible que se identifiquen esas esferas concretas sobre la base de los debates en la Sexta Comisión, del informe del Secretario General y de las opiniones presentadas por los Estados a las Naciones Unidas en respuesta a la resolución 32/48. Pueden estudiarse posibles métodos de racionalización del proceso con respecto tanto a la etapa preparatoria como a la etapa de negociación del proceso de elaboración de tratados multilaterales.

25. A este respecto, como se ha mencionado anteriormente, un ejemplo que podría considerarse es la preparación de un manual sobre tratados que tratara de cuestiones tales como modelos de cláusulas preliminares y finales. Sobre la base de sugerencias concretas como esta, la Sexta Comisión podrá determinar la forma en que haya que proceder con esta cuestión a fin de que se obtengan resultados productivos.

26. Las autoridades del Canadá esperan con interés los resultados de esta iniciativa a fin de obtener más información acerca del proceso de elaboración de tratados multilaterales, así como de adquirir una idea más clara de las opiniones y preocupaciones de otros gobiernos sobre esta importante cuestión. Cabe esperar que las observaciones de los gobiernos, el informe del Secretario General y los debates sobre este tema en la Sexta Comisión contribuyan a una mejor comprensión de las complejidades del proceso de elaboración de tratados multilaterales e indiquen la dirección más fructífera para proceder con esta cuestión.

---

2/ Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1973, vol. I, sesiones 1233a. a 1237a., e *ibid.*, vol. II, documento A/9010, párrs. 151 a 169.

3/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Sexta Comisión, 1396a. a 1408a. sesiones.

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

[Original: inglés]

[17 de octubre de 1979]

1. El Gobierno de los Estados Unidos apoya resueltamente el desarrollo de un sistema de derecho internacional más eficaz. En la actualidad, el principal medio para poner en vigor el derecho internacional es el tratado multilateral. Por consiguiente, los mecanismos de los tratados multilaterales son necesariamente importantes. Sus procedimientos son dignos de estudio y sus imperfecciones requieren la atención de la comunidad internacional y la adopción de medidas.
2. En las declaraciones que formularon en la Asamblea General de las Naciones Unidas el representante de Australia y otros representantes (A/C.6/32/SR.46 a 50), sobre la introducción de este tema, se señalaban algunos problemas surgidos en el transcurso de los años que podrían entorpecer la utilización cabal del procedimiento de elaboración de tratados multilaterales como medio de desarrollar el contenido y la eficacia del derecho internacional. Si bien puede haber diferencias de opinión entre los miembros en cuanto a cuáles son los principales problemas, no debería haberlas respecto de la conveniencia de realzar la eficacia del procedimiento. El reconocimiento de que los problemas existen y de que el proceso puede inevitablemente mejorarse tampoco debería ocultar el hecho de que durante los últimos treinta años se alcanzaron logros sustanciales en la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional. Habida cuenta de las profundas diferencias en materia de política, e incluso de ideología, que dividen a muchos Estados, esos logros resultan aún más notables. Al mismo tiempo, esas diferencias imponen límites a los progresos que podrían lograrse en el futuro, al menos a corto plazo, con respecto a los elementos de fondo y de procedimiento del derecho internacional.
3. La obra general de la Comisión de Derecho Internacional, centro del proceso de codificación en las Naciones Unidas, es notable por su cantidad y su calidad. Lo mismo cabe decir, en el marco de su esfera especializada, respecto de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL). Hay que velar por que los esfuerzos por mejorar el procedimiento de elaboración de tratados multilaterales no conduzcan a un sistema menos eficaz que el que aplican la Comisión de Derecho Internacional y la UNCITRAL.
4. Además, hay que tener presente que al menos algunos de los obstáculos para un funcionamiento más rápido y eficaz del procedimiento de elaboración de tratados multilaterales no residen en la esfera de la determinación y solución de los problemas de derecho y de política, ni en la preparación de los textos, sino, más bien, en lo que podría llamarse la capacidad de absorción de los Estados. El número y la lentitud de los comentarios de los Estados sobre los proyectos de tratados, el grado de preparación de las delegaciones que asisten a las comisiones y a las conferencias de plenipotenciarios, los frecuentes pedidos de que se aplaque la convocación de una conferencia por haber otros asuntos apremiantes, y el tiempo que se demoran los Estados en ratificar tratados, cuando lo hacen, indican que los problemas tal vez residan tanto en la capacidad de los Estados de absorber tratados y participar en su preparación como en la capacidad de los mecanismos existentes o futuros para elaborarlos.

/...

5. A los fines de estas observaciones, tal vez sea útil desglosar el examen de la cuestión en tres esferas principales: la preparación de proyectos de textos, el procedimiento legislativo internacional y la etapa en que los Estados se hacen partes en convenciones.

#### I. LA PREPARACION DE LOS TEXTOS

6. Las Naciones Unidas han aplicado diversos métodos para la preparación de proyectos de tratados. Los dos órganos principales a los que se ha confiado la tarea son la Comisión de Derecho Internacional, cuyo mandato es amplio y fundamental, y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, cuyo mandato es mucho más restringido, pero importante en su esfera. También se ha utilizado a las Comisiones de la Asamblea General, al Consejo Económico y Social y a comités ad hoc integrados por Estados y expertos a título individual. Cada uno de estos métodos ha tenido algún éxito. En la era de las Naciones Unidas ha habido también otros importantes foros para la elaboración de tratados unilaterales fuera del ámbito de las Naciones Unidas, entre ellos, la Organización de los Estados Americanos, el Consejo de Europa y las conferencias para la revisión de los Convenios de Ginebra convocadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Gobierno de Suiza.

7. Si bien los Estados Unidos reconocen que, en circunstancias particulares, cada uno de esos foros presenta ventajas la experiencia parece indicar que, como norma, el método preferido de las Naciones Unidas consiste en que el proyecto inicial de los textos de los tratados quede a cargo de la Comisión de Derecho Internacional (o de la UNCITRAL en la esfera del derecho mercantil internacional y esferas mercantiles conexas). Naturalmente, la capacidad de la Comisión de Derecho Internacional es limitada, aun cuando podría ampliarse; en todo caso, esa capacidad debería aprovecharse plenamente.

8. En un examen retrospectivo, bien podría afirmarse que si a fines del decenio de 1980 se hubieran remitido a la Comisión de Derecho Internacional las cuestiones del derecho del mar se habría avanzado con mayor rapidez. Si bien algunas cuestiones políticas y económicas básicas habrían tenido que resolverse mediante deliberaciones en un foro más amplio, antes de poder remitir un proyecto de tratado a una conferencia de plenipotenciarios, muchos problemas podrían haberse zanjado más rápidamente y los temas que requerían una solución política se habrían aclarado mediante la preparación de un texto completo básico, mucho antes de lo que ocurrió en la práctica. Así lo indica la comparación entre la experiencia de la Comisión de Derecho Internacional en el decenio de 1950 y la de la Primera y Segunda Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Tampoco hay que subestimar la capacidad de la Comisión de Derecho Internacional para negociar de forma de salvar diferencias en materia de política; el proceso de codificación inevitablemente requiere esa capacidad, que, en el caso de la Comisión, se ve realizada por la participación en sus tareas de miembros con experiencia política y diplomática y que ejercen o han ejercido altos cargos oficiales.

9. Para citar otro ejemplo de la forma profesional y relativamente rápida en que actúa la Comisión de Derecho Internacional, cabe señalar que pudo completar en un período de sesiones el proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos <sup>4/</sup>, mientras que el Comité ad hoc para la elaboración de una convención internacional contra la toma de rehenes necesitó tres períodos de sesiones para dejar casi completo un proyecto de tratado <sup>5/</sup>. Asimismo, una reciente conferencia de plenipotenciarios sobre el asilo que no dispuso de un proyecto preparado por la Comisión no logró elaborar una convención (tuvo a la vista un proyecto preparado por un comité de expertos especialmente convocado que, empero, no tenía el procedimiento de maduración propio de la Comisión) <sup>6/</sup>. Sin formular críticas a la vía utilizada en esos u otros casos, se sugiere que, en el futuro, siempre se tengan plenamente en cuenta el profesionalismo y la capacidad singulares de la Comisión de Derecho Internacional. Cuando un tema tenga un importante contenido jurídico y sea de amplio interés para la comunidad internacional, el primer curso de acción que habría que considerar sería recurrir a la Comisión.

10. Al mismo tiempo, es importante que no se sobrecargue el actual programa de la Comisión de Derecho Internacional y se le otorguen considerables facultades discrecionales para establecer la prioridad y la rapidez con que se ocupará de los distintos temas. La Comisión - y la Asamblea General, al asesorar a la Comisión sobre el programa - deberían concentrarse en temas de importancia sustancial y práctica. Es tranquilizador que la Comisión haya iniciado la consideración de temas sustanciales y prácticos como el derecho a la utilización de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación y las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes. Al mismo tiempo, no lo es el hecho de que la Comisión haya dedicado el tiempo de que dispone al tema de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales. Tampoco resulta claro si es conveniente que la Comisión considere el tema de las inmunidades de los funcionarios de las secretarías de organismos internacionales, habida cuenta de la mayor importancia de otros temas. Igualmente importante es que, cuando se encargue a la Comisión la consideración de temas de gran magnitud, ésta haga hincapié en aquellos aspectos que plantean problemas reales en la conducción de los asuntos internacionales. Por ejemplo, sería sumamente positivo que la constante preocupación de la Comisión por la vital cuestión de la responsabilidad de los Estados se centrara en aquellos aspectos de esa responsabilidad que revis importancia para los asuntos de los Estados y sus nacionales.

---

<sup>4/</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/8710/Rev.1), cap. III, secc. B.

<sup>5/</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 39 (A/34/39), secc. IV.

<sup>6/</sup> Véase el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Territorio (A/CONF.78/12).

11. Como se indicó, no cabe suponer que el sistema internacional vigente, con su estructura y recursos actuales, esté en condiciones de absorber una corriente sustancialmente mayor de proyectos de convenciones. Es posible que, para hacerlo, los ministerios de relaciones exteriores y las legislaturas nacionales tengan que dedicar mayores recursos al proceso de legislación internacional. Ello requeriría, antes que una reestructuración del sistema, una modesta reasignación de recursos dentro de éste, a la que tal vez ya debía haberse procedido. En la situación actual, cabe preguntarse cuántos ministerios de relaciones exteriores tienen juristas asignados primordialmente a estudiar los procedimientos y los productos de la codificación y del desarrollo progresivo del derecho internacional. En todo caso, parecería apropiado estudiar si las instituciones existentes podrían introducir ajustes o ajustarse ellas mismas a los efectos de lograr el propósito de aumentar la elaboración y la ratificación de proyectos de convenios.

#### A. La Comisión de Derecho Internacional

12. Es conveniente reiterar que la calidad y la cantidad de la producción de la Comisión de Derecho Internacional, así como su demostrada capacidad para actuar con rapidez en circunstancias especiales, requieren actuar con cautela antes de adoptar una medida que pudiera afectar adversamente el funcionamiento de su sistema. El proceso de desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional es delicado y requiere la aplicación ponderada de conocimientos y evaluaciones, así como un cierto ajuste político; también precisa tiempo para la reflexión, tanto por parte de los expertos como de los gobiernos; es menester que los Estados tengan oportunidad de formular observaciones en el curso del proceso, a fin de maximizar la probabilidad de que el producto final sea generalmente aceptable y, de hecho, para que los Estados comprendan las complejidades del tema a medida que el procedimiento avanza, de modo que en las fases ulteriores no se encuentren con que tienen antecedentes insuficientes para adoptar oportunamente las decisiones necesarias. En consecuencia, la conclusión final del examen del procedimiento de elaboración de tratados multilaterales, en lo que concierne a la Comisión de Derecho Internacional, bien podría consistir en que ésta, con su estructura y sus métodos de trabajo actuales, es el mejor sistema que cabe concebir por el momento.

13. No obstante, antes de llegar a esta conclusión, existen posibilidades que deben examinarse en relación con cuestiones tales como la duración de los períodos de sesiones de la Comisión y sus métodos de trabajo.

##### 1. Duración de los períodos de sesiones

14. Se estima que las doce semanas que duran en la actualidad los períodos de sesiones constituyen el máximo compatible con el carácter de la Comisión, entidad integrada por miembros de dedicación no exclusiva y elegidos como expertos a título personal. Además de otras exigencias profesionales a que han de atender, no es razonable esperar que los miembros de la Comisión dediquen más tiempo a un organismo que no les sirve de fuente de ingresos (los actuales "honorarios" de 1.000 dólares por participar en un período de sesiones de doce semanas son tan reducidos que no pueden tenerse en cuenta). Dada la longitud actual de los períodos de

sesiones de la Comisión, se justifica aumentar las dietas de sus miembros y remunerar a sus relatores especiales en forma más adecuada, tal vez mediante arreglos contractuales que dependan de la tarea y el producto del relator especial.

15. Como alternativa, cabe considerar la posibilidad de convertir a la Comisión en una institución integrada por miembros de dedicación exclusiva o casi exclusiva y adecuadamente remunerados, esto es, en la misma forma y según la misma escala que los magistrados de la Corte Internacional de Justicia. No cabe duda de que tal medida facilitaría notablemente la tarea de la Comisión y permitiría producir un volumen mayor de trabajo en un plazo más breve. Cabe recordar que en el informe de la Comisión de Desarrollo Progresivo y Codificación del Decenio Internacional 7/, que propuso la creación de la Comisión se recomendaba que fuese un órgano integrado por miembros de dedicación exclusiva. En 1947, cuando la Asamblea General se inclinó por el sistema actual (resolución 174 (II), de 21 de noviembre de 1947), no había tanta certeza como hoy en que la Comisión fuera viable y pudiera producir una obra importante. De volver a considerarse la conveniencia de tal medida (cuestión que los Estados Unidos sugieren más que recomiendan) conviene examinar, además de la capacidad de absorción de los Estados, las siguientes cuestiones que plantearía la conversión de la Comisión en un órgano integrado por miembros de dedicación exclusiva: ¿Habría un volumen suficiente de trabajo para justificar a largo plazo tal medida? ¿Puede mantenerse la calidad de los miembros de la Comisión? ¿Están los Estados Miembros dispuestos a absorber el costo que entrañarían los sueldos de los miembros y el personal adicional de la Secretaría que se precisaría para prestar servicios a una Comisión que funcionara en esas condiciones? ¿Se mantendrían las útiles relaciones existentes entre muchos miembros de la Comisión y sus gobiernos si pasaran a ser funcionarios de dedicación exclusiva responsables solamente ante la Organización? Por su parte, los Estados Unidos no pueden adoptar en este momento una posición sobre las ventajas y desventajas relativas de que la Comisión de Derecho Internacional funcione en la forma indicada. Sin embargo, observarían que una conveniente solución de transacción entre la situación actual y la posibilidad de una Comisión integrada por miembros de dedicación exclusiva consistiría en que ciertos relatores especiales trabajasen en forma exclusiva para la Comisión durante parte, o tal vez la totalidad, de su período de servicio como relatores especiales. Ello facilitaría notablemente la labor de la Comisión y serviría tal vez para aprovechar el margen práctico que queda para mejorarla. Habría que remunerar adecuadamente a los relatores de dedicación exclusiva, si no a un nivel comercial, al menos al nivel de los magistrados de la Corte Internacional de Justicia o de los funcionarios de categorías superiores de las secretarías internacionales.

---

7/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, segundo período de sesiones, Sexta Comisión, Anexo I (documento A/331).

## 2. Métodos de trabajo

16. Los métodos de trabajo que la Comisión ha desarrollado, y que están lúcidamente expuestos en un informe del Grupo de Trabajo de la Comisión sobre el examen del procedimiento de elaboración de tratados multilaterales de 23 de julio de 1979 (véase A/35/312/Add.2), parecen admirablemente apropiados al logro de sus objetivos. Sin embargo, cabe hacer algunas observaciones.

a) Debe seguir fortaleciéndose la División de Codificación de la Secretaría, especialmente para que preste a los relatores especiales de la Comisión la asistencia especializada necesaria.

b) En cada quinquenio, la Comisión debería tratar de centrar sus esfuerzos en unos pocos temas y completarlos, en vez de dividir sus esfuerzos entre varios temas. Con ello, la Comisión podrá lograr más resultados y reducirán los efectos que causa la sucesión de relatores especiales.

c) Cuando la Comisión inicie el estudio de un tema muy amplio, debería examinar desde un principio la posibilidad de dividirlo en dos o más componentes, de que se ocuparán dos o más relatores especiales.

d) La Comisión debería examinar la posibilidad de establecer grupos de trabajo para temas concretos que se reunirían durante dos o tres semanas entre períodos de sesiones. De ese modo, podría reducirse la longitud de los períodos de sesiones de la propia Comisión. Este sistema ha funcionado bien en el caso de la CNUDMI y tal vez sea aplicable a la Comisión.

e) Debería examinarse la posibilidad de que las Naciones Unidas recurrieran en casos determinados, a iniciativa de la Comisión y con su avenencia, a relatores especiales que no fueran miembros de la Comisión.

f) Podría pedirse cada vez más a los gobiernos que presentasen observaciones escritas sobre los proyectos de artículos preparados por la Comisión durante la primera lectura de una serie entera de proyectos de artículos, antes de quedar completados en forma definitiva.

g) La Comisión podría enviar con más frecuencia cuestionarios a los gobiernos para recabar sus opiniones sobre la orientación y el contenido que deberían tener los proyectos que elabora.

h) La Comisión debería examinar de nuevo la posibilidad de preparar textos que no fueran artículos para un tratado (como ya hizo en sus primeros años).

i) Podría modificarse la forma de aprobación del informe anual de la Comisión. En la actualidad, se aprueba la totalidad del informe en la última semana de un período de sesiones de la Comisión. Es frecuente que los miembros de la Comisión reciban proyectos de textos propuestos para su aprobación con tan poca antelación que no siempre hay tiempo suficiente para su examen. Sin embargo, esos comentarios pueden desempeñar una función significativa en la comprensión e interpretación de los proyectos propuestos, y podrían tener importancia para los

gobiernos y otros intérpretes. Tal vez la Comisión podría examinar proyectos de capítulos de su informe en diversas etapas de un período de sesiones y no en la última semana. Quizá los comentarios podrían aprobarse provisionalmente en un período de sesiones con sujeción a su revisión y aprobación final en el período de sesiones siguiente.

j) La Comisión tiene cierta tendencia a repetir literalmente en sus comentarios sobre proyectos de artículos pasajes que figuran en el informe pertinente del relator especial. La Comisión debería considerar alguna forma de minimizar, mediante referencias cruzadas y otros métodos, esta práctica que, aunque comprensible, es poco económica.

k) El contenido de los comentarios de proyectos de artículos que figuren en los informes de la Comisión tal vez debería examinarse en forma más rigurosa y objetiva que la empleada por la Comisión, en particular en años recientes, en que ha permitido en ocasiones la aprobación de pasajes cuya pertenencia es dudosa y que incluso son tendenciosos. La Comisión parece también haber asignado valor jurídico a determinadas resoluciones controvertidas y polémicas de la Asamblea General, a pesar de que ésta carece en general de autoridad legislativa y a pesar de que es razonablemente imposible considerar a esas resoluciones como textos, declaratorios de derecho internacional. Si bien la Comisión de Derecho Internacional es un órgano subsidiario de la Asamblea, no se justifica por ello que pueda considerar como derecho lo que la mayoría de la Asamblea crea que lo es o quiera que lo sea. Si la Comisión incluye en sus comentarios - y a fortiori en sus proyectos de artículo - pasajes y disposiciones que, por atractivos que sean para muchos Estados miembros de la Asamblea o para algunos de sus relatores especiales, no concuerdan con el derecho internacional en su forma actual ni con el desarrollo progresivo de ese derecho en la forma deseada por la comunidad internacional, correrá el peligro de menoscabar su propia autoridad.

l) El informe de la Comisión debe redactarse de forma de centrar la atención de los miembros de la Sexta Comisión en las cuestiones concretas en relación con las cuales sea más conveniente recibir observaciones provisionales de los gobiernos. En la actual situación, el informe es generalmente tan largo y se distribuye en forma tan tardía que resulta difícil a los miembros de la Sexta Comisión asimilarlo y hacer sus observaciones en forma razonada y, menos aún fundada en instrucciones. Es posible, así, que surjan dudas en la Comisión acerca de cuál cabe realmente considerar que es la reacción de los gobiernos respecto de los proyectos que elabora.

### 3. Carácter de la Comisión

17. Se ha reconocido desde un principio el carácter de la Comisión como organismo de expertos constituido por personas de reconocida competencia en derecho internacional. La experiencia de tres decenios justifica plenamente que siga siendo un órgano de expertos cuyos miembros actúan a título personal. Ello no sólo ha permitido que la Comisión logre la participación de eruditos eminentes que, de otro modo, tal vez no hubieran prestado servicios, sino que ha propiciado además una valiosa continuidad en su composición. Además, los miembros de la Comisión que participan a título de expertos no recurren a las consultas en grupo, las votaciones en bloque y las declaraciones rituales de posición que suelen caracterizar a los órganos gubernamentales de las Naciones Unidas.

18. Cabe reconocer que la CNUDMI, que está integrada por representantes de los gobiernos, ha tenido éxito en la realización de una labor algo similar. No obstante, dada la naturaleza de los trabajos de la CNUDMI, no es probable que muchas personas tengan suficiente pericia en todas las esferas especializadas que se abarcan y, por consiguiente, muchos Estados Miembros envían diferentes representantes a los distintos grupos de trabajo, cuyos mandatos son técnicos y específicos. Estas consideraciones no rigen respecto de la Comisión de Derecho Internacional. Los trabajos de los distintos comités especiales y ad hoc del sistema de las Naciones Unidas en el transcurso de los años demuestran que, si bien suele ser provechoso que los gobiernos participen en la fase inicial de los trabajos, existe la contrapartida de que los representantes tal vez se consideran obligados a expresar las opiniones de sus gobiernos de una manera que muchas veces no se condice con el examen rápido de las cuestiones jurídicas. En efecto, las presiones que entraña una función de representación pueden llevar a transacciones basadas en el mínimo denominador común sin que se preste suficiente atención a las cuestiones de técnica jurídica o, incluso, a los intereses de toda la comunidad internacional. La política de bloques puede entorpecer el proceso de codificación en su fase inicial y puede ejercer una influencia suficiente (si no excesiva) en las fases ulteriores.

19. En una palabra, no parece haber motivo para transformar a la Comisión de órgano integrado por expertos no sujetos a instrucciones en órgano integrado por representantes gubernamentales.

B. Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional

20. El historial de la CNUDMI registra éxitos considerables. El paso de los años ha demostrado que las decisiones adoptadas inicialmente en la CNUDMI de limitar sus esfuerzos a las cuestiones jurídicas relacionadas con la práctica comercial y abstenerse de intervenir en cuestiones de política comercial eran correctas y deben mantenerse. Los métodos de trabajo elaborados por la CNUDMI en el transcurso de los años, con asistencia de la Secretaría, parecen particularmente apropiados a sus funciones. En algún momento, tal vez la CNUDMI desee considerar la posibilidad de recurrir a un relator especial, con carácter experimental a fin de determinar si ese método podría acelerar su labor en las primeras etapas. Los Estados Unidos tienen confianza en que el Gobierno de Austria y las Naciones Unidas adoptarán todas las medidas necesarias para asegurar que la secretaría de la CNUDMI continúe funcionando en su nueva sede con la misma eficacia que en el pasado, con inclusión del suministro de los servicios necesarios de referencia e investigación.

21. Tal vez habría que hacer que el sistema de las Naciones Unidas en su totalidad conociera en forma más cabal las posibilidades que ofrece la CNUDMI para examinar los aspectos jurídicos de diversas cuestiones económicas y comerciales. Sobre este punto cabe mencionar una recomendación formulada por la CNUDMI en su 12.<sup>o</sup> período de sesiones 8/.

---

8/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 17 (A/34/17), cap. IX, secc. F, párrs. 129 a 131. La Asamblea General hizo suya esa posición en su resolución 34/142, de 17 de diciembre de 1979.

## II. FASE LEGISLATIVA

22. El proceso por el que se concluyen y abren a la firma los proyectos de tratado puede denominarse la fase legislativa.

23. En gran medida, los trabajos en esta fase se han realizado por conducto de conferencias plenipotenciarias convocadas con el fin expreso de concluir un tratado. En general, este proceso ha funcionado bastante bien, y en cualquier caso no debería abandonarse en ausencia de un procedimiento mejor. Una conferencia de plenipotenciarios ofrece a los delegados que tienen los conocimientos pertinentes la oportunidad de reunirse en un ambiente de mínima distracción con el único fin de concluir un tratado. Los logros de esas conferencias en la era de las Naciones Unidas han sido considerables.

24. También ha habido logros en la esfera de los tratados cuando la Asamblea General ha actuado en lugar de una conferencia plenipotenciaria. La conservación de los recursos fiscales y humanos requiere que, en la medida apropiada, se considere la posibilidad de concertar tratados en la Sexta Comisión (de Asuntos Jurídicos) de la Asamblea General, de conformidad con la práctica seguida para las convenciones sobre misiones especiales y sobre la protección de los agentes diplomáticos. A este respecto, cabría recordar la lógica recomendación contenida en el párrafo 14 del anexo I del Reglamento de la Asamblea General, esto es, se podría considerar si una de las Comisiones Principales, especialmente la de asuntos jurídicos, podría emprender la tarea de elaborar tratados (preferiblemente mediante comités especiales y pequeños comités de redacción), así como en el párrafo 1 del Anexo II según el cual, siempre que una cuestión tenga aspectos jurídicos importantes, debería remitirse a la Sexta Comisión para que prestase su asesoramiento jurídico. La concentración de los trabajos jurídicos en la Comisión de Asuntos Jurídicos redundaría en beneficio de todos los interesados, ya que esa Comisión dispone de la pericia necesaria en materia de elaboración de tratados y, en comparación con otras Comisiones Principales, su programa habitualmente está menos recargado.

25. La redacción de las cláusulas finales de los tratados ha quedado generalmente librada a las conferencias plenipotenciarias o a la Asamblea General. Aunque la práctica habitual de la Comisión de Derecho Internacional ha consistido en redactar los artículos de fondo y omitir los textos de preámbulos y cláusulas finales, tendría ciertas ventajas que la CDI preparara el proyecto completo. Las cláusulas finales pueden ser difíciles y polémicas, particularmente si se tratan cuestiones tales como los procedimientos de arreglo de controversias. Al haber proyectos completos o variantes de proyectos sobre cuestiones especialmente difíciles, los representantes en conferencias de plenipotenciarios (o, cuando corresponda, en la Asamblea) podrían centrarse en las cuestiones de fondo y evitar una redacción precipitada del preámbulo y las cláusulas finales.

26. Por regla general, la CDI o cualquier órgano de expertos que participe en la preparación inicial del texto de un tratado debería tratar de prever cuáles son las principales cuestiones polémicas que puedan surgir en la conferencia, y redactar textos, con variantes si es necesario, en que se tengan en cuenta esas cuestiones. En la actualidad se redactan en conferencias demasiadas disposiciones importantes, a veces precipitadamente y dando escasas oportunidades a la conferencia para que las examine. El procedimiento puede y debe mejorarse mediante una práctica por la cual expertos elaboren los textos completos de los tratados.

27. El informe final preparado por una conferencia que aprobase un tratado debería ser exhaustivo. Ese informe debería proporcionar un resumen de las negociaciones e información sobre todos los artículos respecto de los cuales la opinión de la conferencia o de un número importante de representantes difiera de la del órgano de expertos, como la Comisión de Derecho Internacional, que inicialmente redactó el texto del tratado. El informe debería destacar todos los cambios en la estructura del tratado introducidos por la conferencia, ya fueran enmiendas a ciertos artículos, supresiones de artículos o nuevos artículos. Se necesita un relator de cierta pericia para redactar un informe detallado de este tipo, respecto del cual es vital la gran asistencia de la Secretaría.

28. La importancia de las actas de los comités y de los grupos de trabajo está íntimamente relacionada con esta cuestión. No es esencial disponer de un texto literal o ni siquiera de un texto resumido de los debates de esos grupos. De hecho, su preparación podría obstar a una negociación flexible y fructífera de las diferencias; sin embargo, es importante disponer del historial de las negociaciones y de una constancia de la intención de los miembros respecto del sentido del texto definitivo propuesto por ellos, particularmente cuando coincidan en que sería constructivo revelar sus intenciones. No es necesario individualizar en esas actas a los Estados que han adoptado determinadas posiciones.

29. Para que las conferencias plenipotenciarias culminen con éxito, no sólo han de prepararse cuidadosamente sino que han de organizarse bien. La selección de las autoridades básicas de la conferencia es un factor vital para aumentar al máximo las posibilidades de éxito. La consideración primordial debe ser la capacidad y la experiencia, teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica. De ser posible, debería seleccionarse al presidente de la conferencia, a los presidentes de las comisiones plenarias y al presidente del comité de redacción mucho antes de la apertura de la conferencia.

30. Aunque cada conferencia tendrá que adoptar los métodos más adecuados para sus problemas particulares, debería examinarse la posibilidad de establecer pequeños grupos de trabajo para que se ocupasen de problemas particularmente difíciles. En los pocos casos en que la conferencia requiera más de un período de sesiones, convendría que ese grupo o grupos se reuniera entre períodos de sesiones.

### III. FASE DE RATIFICACION

31. El hecho de que un Estado pase o no a ser parte en un tratado depende de una decisión que cada Estado debe adoptar en ejercicio de su voluntad soberana. No obstante, todo el proceso de redacción y aprobación del texto de un tratado resulta estéril si no se ratifica el tratado resultante, y el proceso es menos eficaz si las ratificaciones no se producen en el número y con la rapidez necesaria para que los tratados entren en vigor dentro de un plazo razonable después de su concertación. Podrían proceder a un intercambio de opiniones, un análisis sobre el particular, tal vez sobre la base de un cuestionario dirigido a los Estados a fin de aclarar las razones por las que tratados aprobados por grandes mayorías no obtienen un número de partes suficiente para entrar en vigor dentro de un plazo razonable. En ese cuestionario se podría preguntar también a los Estados si estarían dispuestos a aceptar prácticas tales como las que aplica la Organización Internacional del Trabajo para alentar la ratificación de los tratados.

32. Es posible que el problema de la no ratificación sea en parte atribuible al aumento de las actividades de carácter jurídico internacional que abruman a los ministerios de asuntos exteriores y a otros ministerios de gobierno. De ser así, el aumento del número de tratados elaborados no hará más que agravar el problema. En parte, el problema tal vez se deba a la escasez de personal capacitado disponible para llevar a cabo la labor necesaria a fin de que un Estado pueda depositar su instrumento de ratificación. En ese caso, lo más que puede hacerse es instar a los Estados a adoptar las medidas necesarias para disponer del personal necesario y ofrecer mayores oportunidades de capacitación para un número suficiente de juristas internacionales calificados.

33. Como se sugirió anteriormente, el sistema de las Naciones Unidas no ha sido suficientemente selectivo al determinar en qué esferas deberían elaborarse tratados. Cabe suponer que cuando la Asamblea General causa la proliferación de comités internacionales especiales que requieren la atención de los juristas de los gobiernos, en algunos casos se absorberían tiempo y energías que podrían dedicarse a actividades que condujeran a la ratificación de un tratado. Además, es posible que de vez en cuando el sistema elabore textos en que no se tengan plenamente en cuenta los aspectos pertinentes del tema y, por tanto, sea necesario elaborar subsiguientemente otros tratados para colmar las lagunas, que, sin embargo, no parezcan de por sí tener importancia suficiente para atraer su ratificación. Aunque este proceso puede haber acelerado la concertación y aprobación del tratado inicial, tal vez no se haya examinado suficientemente la necesidad resultante de otro tratado más y el efecto de esta acumulación en el proceso de ratificación. El hecho de que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados no abarcara los tratados concertados por organizaciones internacionales y entre organizaciones internacionales, debido tal vez a que la Comisión de Derecho Internacional no incluyó las disposiciones del caso en su proyecto de artículos, puede ser un ejemplo de ventajas inmediatas que a la larga crean al sistema más problemas de lo que sería razonable.

34. Tal vez otro problema sea que los Estados en minoría consideren que sus posiciones no se tienen suficientemente en cuenta en el texto del tratado aprobado. De una manera más fundamental, el problema de la no ratificación tal vez dimane del hecho de que un Estado, o su poder legislativo, no sea partidario del fondo de un tratado o de importantes disposiciones de él, oposición que tal vez no se refleje siempre en el voto emitido en la conferencia sobre el texto en su conjunto, o tal vez que consideren que el tratado no es suficientemente importante para sus intereses de manera que merezca hacerlo pasar por el proceso de ratificación.

35. La magnitud del problema de los tratados no ratificados es considerable. Entre las cuestiones que plantea figura la relativa a otras opciones para contribuir al desarrollo progresivo y a la codificación del derecho internacional. A este respecto, habría que considerar la posibilidad de pedir a la Comisión de Derecho Internacional que examinase la viabilidad de elaborar reexposiciones de normas jurídicas como alternativa a la codificación. El hecho de que la Comisión ha sido facultada para preparar textos que no sean tratados quedó perfectamente claro desde el principio cuando la Asamblea General rechazó una enmienda al estatuto de la CDI que habría restringido su labor a la elaboración de proyectos

de tratado 9/. La Comisión en sus primeros años no restringió así sus actividades y es posible que algunos de los temas que actualmente examina sean aptos para este método. Al mismo tiempo, si la Comisión y la Asamblea siguieran este método - es decir, la Comisión se encargaría de elaborar esas reexposiciones del derecho y la Asamblea de adoptarlas o tomar nota de ellas - tanto la Comisión como la Asamblea no podrían hacerlo más que basándose en el consenso auténtico de todos sus miembros.

---

9/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, segundo período de sesiones, Sexta Comisión, 58a. sesión, págs. 151 y 152; Anexo 1 g) (documento A/C.6/193), párr. 15 (párr. 7); y Anexo 1 i) (A/C.6/199), párr.4.

4. Las observaciones que se hacen a continuación son un primer comentario. Uno de los requisitos necesarios para efectuar una valoración más sustantiva del tema en estudio es que se disponga de un informe que incluya un análisis de todos los procedimientos empleados actualmente en el sistema de las Naciones Unidas.

## II. ADOPCION DE DECISIONES EN LA ETAPA PREPARATORIA

5. Con frecuencia, en las Naciones Unidas se adopta la decisión de redactar un tratado propuesto por uno o más Estados Miembros sin una idea clara de los grandes principios que se van a incluir en dicho tratado. Mas adelante, esta falta de preparación política se convierte a menudo en un obstáculo para la redacción del texto o, cuando el trato llega a elaborarse, hace que sólo un pequeño número de Estados lo ratifiquen. Así pues, hay que esforzarse por garantizar que se realice un debate a fondo sobre los puntos de partida de un tratado antes de adoptar la decisión de redactarlo. Si durante este debate se comprueba que las bases comunes de acuerdo para la redacción del tratado son demasiado escasas, el asunto debe archivarse, al menos durante algún tiempo. No cabe descartar la posibilidad de que dicho debate saque a la luz simultáneamente la posibilidad de llegar a un consenso sobre determinados principios con carácter menos obligatorio que el de un tratado, y en base al cual puedan seguirse desarrollando la práctica estatal, la doctrina y la administración de justicia. En realidad, este debate inicial debería continuar mientras se procede a redactar el propio tratado, y podría servir para decidir si todavía existe el interés común que se dio por supuesto al comienzo de los trabajos. Si el citado interés ya no existiera, los trabajos de radacción del proyecto de tratado se deberían suspender temporalmente o habría que buscar una forma de acuerdo menos explícita, como podría ser una recomendación. Este tipo de debate podría servir también para aclarar cuáles de los procedimientos que se esbozan a continuación podrían aplicarse con más utilidad en las circunstancias.

## III. ELABORACION DE UN PROYECTO DE TEXTO

6. Hay varias maneras de redactar un proyecto de tratado. La elección de una de ellas estará determinada por diversos factores que se relacionan principalmente con la naturaleza del asunto que se desea regular. Estos factores son, entre otros, el nivel de conocimiento técnico y experiencia necesario; la gama de intereses en juego; los aspectos de procedimiento o sustantivos; la consideración de si el tratado va a entrañar una innovación o va a confirmar una situación ya existente, y el número de las partes interesadas (cuantos más son los Estados interesados en participar en la elaboración del anteproyecto, más difícil resulta preparar el texto correspondiente).

7. Una vez que, durante la etapa preparatoria, se ha adoptado la decisión de redactar un tratado, deben formularse cuanto antes los textos propuestos - acompañados de variantes si es necesario - con el fin de que las observaciones se centren en la redacción y en la elección de las mejores formulaciones.

8. Según sea la importancia relativa de los factores señalados supra, la redacción del primer anteproyecto de texto puede correr a cargo de una comisión de representantes gubernamentales o de uno o varios relatores especiales (a veces la elaboración del anteproyecto corre por cuenta de la secretaría de una organización, de un gobierno, o incluso de una organización no gubernamental). El ejemplo más claro del método consistente en que la redacción del anteproyecto se encomiende a relatores especiales es el procedimiento aplicado por la Comisión de Derecho Internacional, según el cual la CDI prepara el texto para la primera lectura que se envía a los gobiernos. Los relatores pueden enterarse de las opiniones y deseos de los gobiernos mediante el intercambio de correspondencia o efectuando visitas a las diversas capitales. En otros casos puede ser necesario que se expongan los puntos de vista antes de proceder a la redacción del texto preliminar, a fin de que el primer texto puede basarse en las opiniones expresadas.

9. Una vez que se ha enviado el primer texto a los gobiernos para que éstos hagan observaciones, un comité de expertos (en el caso del procedimiento utilizado por la CDI), o bien un comité de representantes gubernamentales (ad hoc o permanente) en el que estén representados todos los intereses, se encarga de redactar una segunda versión del texto; una vez más, la elección de uno u otro procedimiento depende de la naturaleza del asunto que se está considerando. Este segundo borrador, y si es necesario un tercero, que puede ir acompañado o no de las observaciones de los gobiernos, se somete a una conferencia diplomática para que se encargue de preparar el texto.

10. Dentro de los preparativos para la adopción de una decisión definitiva en la conferencia diplomática, los organismos encargados de elaborar un proyecto de texto deben redactar asimismo un informe explicativo que incluya un estudio analítico (y no un simple "catálogo") de las observaciones remitidas por los gobiernos. Este enfoque podría promoverse si la Asamblea General instara a la Secretaría a que lo considere como una de sus tareas. El informe debería incluir asimismo una explicación de los factores que llevaron a elegir una redacción determinada. En algunos casos, puede ser útil estudiar la inclusión en el informe de un estudio de las consecuencias que tendrían las disposiciones propuestas para la legislación nacional de las posibles partes en el tratado. Sería necesario evaluar caso por caso la importancia de efectuar dicho estudio. (Nota: en principio, durante la fase de negociación, las consecuencias para la legislación nacional son importantes principalmente para el Estado en cuestión.)

11. En este contexto, cabe señalar asimismo el procedimiento aplicado por el Comité Internacional de la Cruz Roja para la redacción de los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949. El orden cronológico de este procedimiento fue el siguiente: consultas de expertos y, después, consultas de expertos gubernamentales, seguidas de una Conferencia (bajo los auspicios del Gobierno suizo) de representantes gubernamentales.

12. En cada una de las etapas de elaboración del texto de un tratado, la Secretaría desempeña una función importante en lo que hace a reunir materiales pertinentes y obtener las respuestas de los gobiernos, así como a participar en la redacción del primer borrador de texto. En esta etapa resulta a menudo necesario trabajar con varios textos distintos.

13. En algunos casos, pueden intervenir en la preparación del texto organizaciones no gubernamentales con conocimientos especiales y familiarizadas con el tema, ya sea mediante un informe o aportando un proyecto de texto. Cabría citar como ejemplo de esto el texto de un proyecto de convenio para prohibir la tortura que fue redactado por la Asociación Internacional de Derecho Penal y que se presentó, por conducto de la Comisión Internacional de Juristas, a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas junto con un proyecto elaborado por Suecia sobre el mismo tema.

14. Cabe mencionar también la costumbre de celebrar reuniones entre períodos de sesiones que se ha establecido en el marco de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Aunque todavía no se tiene la certeza de que tales consultas sean útiles para esa Conferencia, en principio constituyen efectivamente un medio para que un pequeño grupo supere situaciones de punto muerto en las que es posible que no todas las delegaciones estén igualmente interesadas.

15. Independientemente del procedimiento que se aplique, se recomienda que todas las posibles partes en un tratado tengan oportunidad de presentar observaciones, a fin de fomentar y garantizar un proceso de adopción de decisiones provechoso en relación con el estudio de los proyectos de textos, las opciones (tanto políticas como relativas a los aspectos técnicos de la elaboración de tratados) que ofrece el tema sometido a examen, y también la forma definitiva del tratado. Tales consultas pueden efectuarse mediante respuestas a cuestionarios, observaciones sobre los borradores y reuniones de expertos gubernamentales; o, por último, podrían realizarse durante conferencias diplomáticas. Siempre que surja la necesidad, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas deben tener oportunidad de participar en tales consultas. Se podría estudiar la posibilidad de llegar a un consenso mediante consultas previas dentro de los diversos grupos de Estados interesados (por ejemplo, los regionales).

#### IV. APROBACION DE UN TEXTO

16. No existen criterios fijos para determinar si una propuesta está lista o no para ser examinada en una conferencia diplomática. Sin embargo, hay que tener en cuenta que es precisamente durante este tipo de conferencias cuando deben resolverse definitivamente las diferencias de opiniones, lo cual puede implicar nuevas concesiones mutuas.

17. Cabría examinar las consideraciones que se exponen a continuación con miras a fomentar la conducción eficiente de este tipo de conferencias. Puesto que en las etapas anteriores ha habido oportunidades suficientes para debatir los delineamientos generales y hacer comentarios más o menos detallados (por escrito o de otra forma), la conferencia podría decidir renunciar al debate general o limitarlo. Si fuera necesario, podría haber un debate general exclusivamente para los portavoces de los determinados grupos.

/...

18. En el memorando explicativo se plantea la cuestión de si debería haber algún método para identificar y representar los distintos grupos de Estados interesados para reducir la magnitud de la participación en el debate (A/32/143, anexo, párr. 14). A este respecto se podría utilizar la práctica de admitir a las deliberaciones y negociaciones relativas al texto concreto solamente a los portavoces de los diversos grupos. Como es natural, la conveniencia de este método debería investigarse de antemano. Además, habría que garantizar el funcionamiento satisfactorio de esta fórmula, como han demostrado ampliamente las dificultades que surgieron al respecto durante el diálogo Norte-Sur.

19. La experiencia ha demostrado que los representantes de los grupos tienen muy poco margen de maniobra, con lo cual el proceso de negociación se prolonga. Esto se podría evitar mediante el establecimiento de conductos, a través de los cuales los negociadores pudieran informar a sus "mandantes" respectivos sobre el curso de las negociaciones y a su vez recibir instrucciones. La infraestructura necesaria para este sistema (representantes permanentes, etc.) implicaría casi inevitablemente que estas negociaciones deberían celebrarse en la Sede de las Naciones Unidas. Otro inconveniente de la práctica de los portavoces puede ser que en algunos casos, después de que dentro del grupo se logre una solución de avenencia, se necesite otra solución de compromiso con el otro grupo, o que un miembro de un grupo se vea más o menos obligado por el grupo a renunciar a su punto de vista, que podría resultar aceptable para el otro grupo.

20. Al redactar el texto definitivo de un tratado existe la tendencia cada vez más fuerte a seguir el procedimiento del consenso, o al menos, aproximarse a él lo más posible. De hecho esta fórmula se incluyó oficialmente en el reglamento de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (A/CONF.62/30/Rev.2, artículo 37 y apéndice). Este procedimiento tiene la ventaja de que aquellas secciones del tratado que son inadmisibles para algunas partes no se aprueban simplemente por una mayoría de votos, cosa que pondría en peligro la aceptabilidad general del tratado para todos. Por otro lado, deberían existir medios para poner fin a este procedimiento, pues trae aparejado el riesgo de negociaciones prolongadas y de fórmulas que se prestan a múltiples interpretaciones; en otras palabras, a veces se sacrifica la claridad al deseo de unanimidad. Además, incluso en el caso de que al aprobar un tratado se siga el procedimiento del consenso, existe el riesgo de que los Estados que no se oponen al texto de un tratado no den su consentimiento para obligarse en virtud de éste. Por consiguiente, el tratado puede quedar en letra muerta.

21. A escala regional (por ejemplo, en el Consejo de Europa) es habitual que los tratados vayan acompañados de notas explicativas de carácter no obligatorio. Habrá que examinar en cada caso si esta fórmula es también conveniente para los tratados universales. Los comentarios adjuntos y las notas explicativas pueden desempeñar una función útil si surgen diferencias con respecto a la interpretación o a la aplicación de un determinado tratado. Por otra parte, estas notas explicativas pueden impedir el progreso de la elaboración de tratados limitando el margen para la interpretación, cosa que podrían desear algunos Estados. En cualquier caso, las notas explicativas deberían dejar en claro el grado de coincidencia de las actitudes de los Estados Miembros, como se indica en el informe explicativo mencionado anteriormente (párrafo 7).

3. El informe del Secretario General será, sin duda, el punto central de las futuras deliberaciones sobre este tema y el Gobierno del Reino Unido lo estudiará oportunamente y con interés. El Gobierno del Reino Unido espera que, al preparar el informe, se tengan plenamente en cuenta la experiencia de las organizaciones regionales que han elaborado técnicas especiales para la preparación de tratados multilaterales, así como la experiencia de las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

4. El examen actual proporciona una ocasión para examinar nuevamente la cuestión de los antecedentes relativos a la labor preparatoria de los tratados. El Gobierno del Reino Unido estima que sería útil insistir en la preparación de colecciones analíticas de dichos antecedentes. Esas colecciones existen en relación con algunos tratados multilaterales, tales como la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, concertados en conferencias diplomáticas. Sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de muchos otros tratados importantes, incluidos los Pactos de derechos humanos, elaborados en el marco de las Naciones Unidas. Cabe recordar la práctica de algunas organizaciones regionales de elaborar informes explicativos sobre las convenciones y que se prepararon comentarios a la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes 12/; esos informes y comentarios explicativos pueden proporcionar orientación acerca de los antecedentes de la labor preparatoria y, en todo caso, aclararían el sentido de determinadas disposiciones del texto de la convención de que se tratase. Si bien no formula una propuesta oficial, el Reino Unido considera que, en el examen en curso, debería prestarse atención a ese y a otros posibles medios de mejorar el conocimiento de los antecedentes de la labor preparatoria de los tratados y el acceso a ellos.

REPUBLICA SOCIALISTA SOVIETICA DE BIELORRUSIA

/Original: ruso/

/8 de agosto de 1979/

1. Los tratados multilaterales internacionales desempeñan un importante papel en el fortalecimiento de la paz, en la ampliación y afianzamiento de las diversas formas de cooperación de los Estados y en el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación; además, constituyen de por sí una de las fuentes fundamentales del derecho internacional.

2. La República Socialista Soviética de Bielorrusia es parte en varios tratados multilaterales y da una gran importancia al proceso de su elaboración. Apoya incondicionalmente la plena observancia del principio pacta sunt servanda. El

---

12/ Comentarios a la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes (No. de venta: S.73.XI.1). Se prepararon dos estudios similares sobre instrumentos conexos: Comentarios al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (E/CN.7/589; No. de venta: S.76.XI.5) y Comentarios al Protocolo de Modificación de la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes (E/CN.7/588; No. de venta: S.76.XI.6).

principio que exige el cumplimiento escrupuloso de los compromisos asumidos en virtud de los tratados se reafirma en el artículo 28 de la Constitución de la RSS de Bielorrusia, en el artículo 29 de la Constitución de la URSS, y en el artículo 19 de la Ley de la URSS referente a la concertación, aplicación y denuncia de los tratados internacionales. Además de cumplir estrictamente sus obligaciones contractuales, la posición de la RSS de Bielorrusia es que también las demás partes en los tratados multilaterales en que ella sea parte deben cumplir rigurosamente las obligaciones que emanan de las disposiciones de los tratados.

3. El informe sobre las técnicas y los procedimientos empleados en la elaboración de tratados multilaterales, que está preparando el Secretario General de las Naciones Unidas de conformidad con la resolución 32/48 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, podría resultar útil si, tras un análisis a fondo de la práctica contractual, se encontraran posibilidades reales de aumentar la eficacia de esas técnicas y procedimientos. A este respecto, el delegado de la RSS de Bielorrusia en la Sexta Comisión subrayó especialmente en el trigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que dicho examen debía realizarse sin aumentar el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y sin ninguna partida adicional para personal.

4. Corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un gran papel en la elaboración de tratados multilaterales internacionales de carácter universal, que en la actualidad revisten especial importancia. De conformidad con el Artículo 1 de su Carta, las Naciones Unidas deben servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar los propósitos comunes de la Organización. La historia de las actividades de las Naciones Unidas en relación con los tratados multilaterales demuestra que bajo la égida de la Organización y sobre la base de su Carta se ha concertado un gran número de tratados internacionales sobre diversos aspectos de las relaciones entre los Estados. Teniendo en cuenta los diferentes sistemas jurídicos existentes en el mundo de hoy, la práctica nacional de los Estados, el carácter de los órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales y los detalles específicos de los problemas, en la propia Organización han surgido diversas técnicas y procedimientos para la elaboración de tratados internacionales generales. Al propio tiempo, a todos los Estados o movimientos de liberación nacional reconocidos por las Naciones Unidas se les ha otorgado, con perfecta justicia, el derecho a participar activamente en cualquier etapa del proceso de la elaboración y preparación de los tratados internacionales.

5. La complejidad del proceso de fijación de normas en la práctica contemporánea de los tratados refleja las características especiales y el nivel de desarrollo de las relaciones entre los Estados y garantiza el examen cabal y a fondo de los proyectos de nuevos instrumentos jurídicos. La diversidad de las técnicas y procedimientos existentes permite elegir con flexibilidad, en cada situación real, las técnicas y procedimientos más apropiados para el caso concreto de que se trate, y evitar la aplicación mecánica en todas partes, de modelos estereotipados. Por ello, parece injustificado e inconveniente tratar de idear un procedimiento unificado para la elaboración de tratados multilaterales internacionales. Asimismo, la RSS de Bielorrusia considera injustificados los intentos de revisar el sistema, ya avalado por la experiencia, que se utiliza para elaborar tratados para el desarme y otras importantes cuestiones políticas.

/...

6. En relación con métodos para perfeccionar y aumentar la eficacia de las técnicas y procedimientos de elaboración de tratados multilaterales de carácter universal en el marco de las Naciones Unidas, es preciso señalar que, hasta ahora la productividad de la Comisión de Derecho Internacional ha sido insuficiente.

7. En opinión de la RSS de Bielorrusia, el análisis de la cuestión relativa al proceso de concertación de tratados multilaterales debe, entre otras cosas, traducirse en un aumento del papel y la importancia de la Sexta Comisión de la Asamblea General en la promoción de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional que, de conformidad con las disposiciones del Artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas, es su tarea fundamental. En particular, los proyectos de tratados y convenciones multilaterales que prepara la Comisión de Derecho Internacional deberían ser finalizados y adoptados en la Sexta Comisión, sin convocar para ello conferencias internacionales especiales, como suele suceder en la mayoría de los casos actualmente. Además, ello permitiría que los representantes de todos los países participaran directamente en la elaboración de los tratados multilaterales. En diversos períodos de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se han expresado reiteradamente en favor de una decisión de ese tipo los representantes de numerosos Estados Miembros de las Naciones Unidas, entre ellos, el de la República Socialista Soviética de Bielorrusia.

8. El examen del proceso de elaboración de tratados multilaterales de carácter universal en el sistema de las Naciones Unidas también debe hacer ver a los Estados Miembros la necesidad de aumentar al máximo el número de las Partes en los tratados multilaterales ya en vigor concertados bajo la égida de las Naciones Unidas.

9. La RSS de Bielorrusia hará una exposición más detallada de su posición en el debate sobre la cuestión durante el trigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS

/Original: ruso/

/27 de julio de 1979/

1. En la Unión Soviética se asigna gran importancia a la cuestión de las técnicas y procedimientos utilizados en la elaboración de tratados multilaterales. Indudablemente, la selección de técnicas y procedimientos adecuados puede contribuir a la preparación de un tratado multilateral que sea un instrumento efectivo para i fortalecer la paz y fomento la cooperación internacional así como el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación. Esto contribuiría a reforzar aún más el principio de que según el cual, todo tratado en vigor es obligatorio para las Partes y debe ser observado escrupulosamente por ellas. El escrupuloso cumplimiento de las obligaciones que demanan de los principios y normas universalmente reconocidos del derecho internacional es un principio

/...

constitucional de la política exterior de la Unión Soviética, reafirmado en el artículo 29 de la Constitución de la URSS, aprobada en 1977, así como en el artículo 19 de la Ley de la URSS sobre la concertación, aplicación y denuncia de los tratados internacionales de la URSS. En esta Ley, en particular, se subraya la posición de la URSS de que en los tratados internacionales multilaterales en que ella sea parte también las demás partes deben cumplir estrictamente las obligaciones que emanen de esos tratados.

2. La preparación de un informe por el Secretario General de las Naciones Unidas sobre las técnicas y procedimientos empleados en la elaboración de tratados multilaterales podría ser útil para alcanzar estos objetivos si, gracias a él, se determinarían las posibilidades reales que hay para perfeccionar esas técnicas y procedimientos, así como para aumentar su eficacia. Naturalmente, el examen de esta cuestión no debería originar un aumento de los gastos con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas ni crear ningún nuevo mecanismo.

3. Los representantes soviéticos en diferentes órganos y conferencias de las Naciones Unidas han señalado reiteradamente que en el mundo de hoy revisten especial significación los tratados multilaterales generales de carácter universal que atañen a la codificación y al desarrollo progresivo del derecho internacional y cuyo objeto y propósitos son de interés para toda la comunidad internacional.

4. En la elaboración de esos tratados cumplen una importante función las Naciones Unidas pues, de conformidad con el Artículo 1 de su Carta, deben ser un centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar los propósitos comunes de la Organización. En el curso de las actividades de las Naciones Unidas, han surgido diversas técnicas y procedimientos de elaboración de tratados multilaterales generales. Todo Estado tiene el derecho de proponer la concertación de tratados de esa índole y de aportar su contribución a los debates y a la adopción de decisiones en cualquier etapa de su elaboración. En este proceso pueden participar también los representantes de los movimientos de liberación nacional reconocidos por las Naciones Unidas.

5. En general, estas técnicas y procedimientos, que reflejan la complejidad de la fijación de normas en el derecho internacional contemporáneo, aseguran un examen minucioso y cabal de las cuestiones de fondo de los proyectos de los nuevos instrumentos jurídicos. La diversidad de técnicas y procedimientos existentes y que aplican en los distintos casos los Estados en la elaboración de tratados en determinadas esferas de la cooperación descarta la posibilidad de establecer modelos universales que se puedan aplicar mecánicamente a la concertación de cualesquiera tratados multilaterales. Por consiguiente, no parecería útil tratar de crear un esquema de procedimiento único aplicable a cualesquiera esfuerzos en materia de elaboración de tratados. Difícilmente se alcanzarán resultados positivos con la utilización de modelos universales de técnicas y procedimientos de trabajo en materia de tratados, pues debe tenerse en cuenta que los problemas concretos y el objeto de los distintos tratados son, en esencia, diferentes. Estamos convencidos de que no hay fundamento alguno para revisar por completo el sistema que se utiliza para elaborar tratados sobre cuestiones de desarme y otras importantes cuestiones políticas, pues dicho sistema ha demostrado funcionar perfectamente.

6. Indudablemente, se podrían mejorar las técnicas y procedimientos que se aplican en el sistema de las Naciones Unidas para elaborar tratados multilaterales de carácter universal. En particular, cada vez disminuye más la eficacia de la Comisión de Derecho Internacional. Los proyectos de tratados preparados por la Comisión podrían ser finalizados y adoptados por la Sexta Comisión sin necesidad de convocar conferencias internacionales especiales. Ello contribuiría a elevar aún más la función legislativa de la Sexta Comisión, de conformidad con las disposiciones del Artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas.

-----