

IV. RATIFICACION DE CONVENCIONES RELATIVAS AL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL O ADHESION A LAS MISMAS

Informe del Secretario General (A/CN.9/91*)

I. INTRODUCCIÓN

1. En su sexto período de sesiones, la Comisión decidió "mantener en su programa la cuestión de la ratificación más amplia de las convenciones relativas al derecho mercantil internacional o la adhesión más amplia a las mismas"¹. La Comisión pidió además al Secretario General "que prepare, si procede con asistencia de representantes de los miembros de la Comisión, un informe en el que se examinen las causas de la demora en la ratificación de las convenciones internacionales o su adhesión a ellas y los medios de acelerar esa ratificación o adhesión, basado en los estudios realizados y la experiencia adquirida por otros órganos de las Naciones Unidas u organismos especializados, en particular el Instituto de Formación Profesional e Investigaciones de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental, y que presente ese informe a la Comisión, si es posible, en su séptimo período de sesiones"².

2. La Comisión decidió además

"volver a examinar en su séptimo período de sesiones, si se dispone de tiempo para ello y a la luz del informe del Secretario General, la conveniencia de crear un pequeño grupo de trabajo, al que se confiaría la formulación de propuestas, para su examen por la Comisión en un período de sesiones ulterior, sobre los medios de acelerar la ratificación de las convenciones relativas al derecho mercantil internacional o la adhesión a estas convenciones"³.

3. Este informe se presenta en cumplimiento de la citada decisión de la Comisión. El informe tiene en cuenta la información recibida de otros órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados y las opiniones expresadas por algunos representantes en la Comisión en respuesta a preguntas de la Secretaría⁴.

* 30 de abril de 1974.

¹ Informe de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la labor realizada en su sexto período de sesiones (1973), *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 17 (A/9017)*, párr. 132; Anuario de la CNUDMI, vol. IV: 1973, primera parte, II, A.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Se hace referencia a la documentación anterior relacionada con el tema; véase A/CN.9/60 (Anuario de la CNUDMI, vol. II: 1971, segunda parte, IV), que contiene la propuesta de la delegación francesa relativa a la creación de una unión para el *ius commune*, y A/CN.9/81, que contiene los comentarios y observaciones de los Estados miembros de la Comisión acerca de esa propuesta.

II. CAUSAS DE LA DEMORA EN LA RATIFICACIÓN O ADHESIÓN

4. Las respuestas a las investigaciones mencionadas indican que las causas de la demora en la ratificación de las convenciones o adhesión a las mismas son de dos tipos distintos: a) las que se relacionan con las etapas preparatorias a la aprobación de una convención, y b) las que tienen que ver con la aplicación de una convención en el plano nacional⁵.

A. Causas relacionadas con las etapas preparatorias⁶

5. Las causas siguientes, que se originan en las etapas preparatorias de la labor respecto de una convención, pueden afectar la aplicación subsiguiente de la convención en el plano nacional.

a) No participación en la elaboración de la Convención

La no participación en la elaboración de una convención puede ocasionar, en el Estado que no participa, falta de interés en la materia objeto de la Convención. Cabe hacer notar que esa falta de interés puede reflejar la opinión de que la propuesta no responde a dificultades prácticas planteadas por la divergencia de legislación sino que se ha preparado mediante proyectos para la "unificación en aras de la unificación".

b) Defectos de fondo

Los defectos de fondo pueden suscitar descontento respecto de determinadas disposiciones de una convención y, a su vez, comprometer las perspectivas de ratificación o adhesión. Se dan algunos ejemplos:

i) Estrechez de criterio respecto de los sistemas jurídicos, por cuanto en algunos casos se han propuesto convenciones sin haber prestado la atención suficiente a soluciones ofrecidas en distintos sistemas jurídicos. Cabe hacer notar que esa estrechez de enfoque puede conducir a deficiencias en cuanto al fondo, porque no se tienen en cuenta soluciones modernas para ciertos problemas, y a deficiencias de redacción, por el uso de expresiones jurídicas de un sistema jurídico que pueda resultar incomprensible en otro medio jurídico.

⁵ En el presente informe, los términos "ratificación" y "aplicación", comprenden cualquier medida en el plano nacional, como las de carácter legislativo, que puedan ser necesarias para dar efecto a la convención en el derecho interno.

⁶ La información que se ofrece bajo este subtítulo se basa en las comunicaciones escritas de tres representantes en la Comisión.

- ii) Estrechez de enfoque geográfico, por cuanto se han preparado convenciones sin comprender que para muchos países el comercio internacional implica el transporte de mercaderías a través de los océanos y no simplemente a través de límites terrestres⁷.
- iii) La redacción mediante transacción, por cuanto al parecer existe una tendencia en la preparación de convenciones internacionales a redactar normas jurídicas mediante transacción, cuyo resultado consiste frecuentemente en evitar problemas difíciles omitiendo las disposiciones relativas a ellos o en ocuparse adecuadamente de esos problemas mediante la inclusión de disposiciones débiles basadas en el "mínimo común denominador".
- iv) Estudio insuficiente, por cuanto no se ha dedicado suficiente tiempo y energías a la labor preparatoria de las convenciones⁸.

B. Causas relacionadas con la aplicación de convenciones en el plano nacional

6. Las causas incluidas bajo el presente epígrafe se relacionan con las dificultades inherentes a la Constitución de un Estado y con dificultades de carácter administrativo.

7. La ratificación o la adhesión pueden suscitar problemas en el caso de un Estado de estructura federal cuando, según la Constitución, la materia de una convención es de la jurisdicción de las unidades integrantes de la federación⁹.

8. Las demoras administrativas pueden obedecer a numerosos factores. Se han mencionado los siguientes:

- a) La inercia e indiferencia administrativas respecto del derecho internacional por parte de una administración;
- b) La pesada carga a que hacen frente las administraciones nacionales como resultado de las actividades de las organizaciones internacionales en la esfera jurídica;
- c) La falta de urgencia o prioridad que tiene una convención o que se le atribuye, teniendo en cuenta la carga de trabajo de una administración o un parlamento;

⁷ El representante en la Comisión que señaló este defecto indicó que la Convención de La Haya de 1964 sobre la venta internacional de mercaderías merecía esta objeción.

⁸ El representante en la Comisión que señaló este defecto de fondo se refirió en sus comentarios a la cantidad prodigiosa de tiempo y esfuerzos empleados en los Estados Unidos, por ejemplo, para el Código Uniforme de Comercio o el Código Uniforme de Crédito al Consumidor. Observó que "ello se debe a que se suscita mayor interés entre las asociaciones profesionales y otros grupos interesados en las propuestas referentes a leyes nacionales cuya promulgación parece probable".

⁹ Por ejemplo, un representante en la Comisión, al referirse a la Constitución de los Estados Unidos de América, señaló que aunque el Gobierno Federal tenía la facultad de regular el comercio interestatal, los aspectos de derecho privado del comercio habían quedado librados en gran parte a los Estados. Observó que, por ejemplo, eran los Estados y no el Gobierno Federal quienes habían promulgado el Código Uniforme de Comercio; que el Congreso no se ocupaba habitualmente de los problemas relacionados con la compraventa o los documentos comerciales en el comercio interno y que ello tal vez le impidiera hacerlo tratándose del comercio internacional. Señaló además que a ese respecto resultaba interesante que los Estados Unidos hubieran actuado favorablemente respecto de convenciones en dos materias acerca de las cuales habían promulgado también algunas leyes: el arbitraje y el transporte marítimo.

d) La prioridad de cuestiones de interés interno o político sobre las materias tratadas en una convención;

e) Algunas administraciones nacionales no tienen el personal experto necesario para examinar los méritos de una convención, en especial cuando no han participado en la labor preparatoria;

f) La necesidad de traducir el texto de una convención al idioma nacional que, con frecuencia, es una tarea difícil; cuando dos o más países con el mismo idioma examinan la posibilidad de adherirse a una convención redactada en un idioma distinto del de esos países, es aconsejable que las traducciones sean idénticas, y ello requiere la organización de conferencias de traducción;

g) Habida cuenta de que las convenciones suelen entrar en vigor después de su ratificación por un número determinado de países, las administraciones nacionales adoptan una actitud de espera y sólo toman medidas cuando la entrada en vigor parece cierta¹⁰;

h) Una administración nacional puede estar más favorablemente dispuesta a iniciar los procedimientos de ratificación o adhesión en el caso de que la convención de que se trate esté en vigor en países vecinos o en países con los que el país de dicha administración mantenga vastas relaciones económicas.

III. PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS DESTINADOS A ACELERAR LA APROBACIÓN Y APLICACIÓN DE NORMAS INTERNACIONALES

9. Los procedimientos y métodos elaborados para acelerar la aprobación y aplicación de normas internacionales por las autoridades nacionales, tal como se informó en respuesta a las investigaciones de la Secretaría, pertenecen a dos categorías distintas:

a) Procedimientos destinados a obviar el proceso de ratificación o adhesión formal ("procedimiento de notificación negativa"), y

b) Métodos destinados a acelerar el proceso de ratificación o adhesión.

a) Procedimiento de notificación negativa

10. Conforme al procedimiento de notificación negativa, llamado también procedimiento de "exclusión" u "objeción", las normas aprobadas por un órgano internacional ("órgano patrocinador") obligarán, en una fecha determinada, a un Estado miembro del órgano patrocinador a menos que este Estado, antes de esa fecha, haya declarado que no desea quedar vinculado¹¹.

¹⁰ Un representante en la Comisión sugirió que ese problema podía atenuarse pidiendo a los gobiernos que sometiesen las convenciones a las autoridades competentes dentro de un plazo determinado. Véase el párr. 13 *infra*.

¹¹ Según el Tratado que establece la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), de 1957, el Consejo de la Comunidad está facultado para fijar las normas básicas de los niveles máximos de radiación ionizante permisibles (artículos 30 y 31). Los Estados miembros "promulgarán las disposiciones legislativas y administrativas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas básicas así determinadas . . ." (artículo 33). Se observará que esa obligación legal no está sujeta a ningún procedimiento de "exclusión".

Véanse también los artículos 100 a 103 del Tratado que establece la Comunidad Económica Europea, de 1957, respecto de la formulación de directrices por el Consejo de la Comunidad.

11. Los siguientes son ejemplos de este tipo de procedimiento:

i) *Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)*

Con arreglo al artículo 37 del Convenio de Chicago de 1944 relativo a la Aviación Civil Internacional, la OACI adoptará oportunamente y según sea necesario las normas y los métodos y procedimientos internacionales recomendados¹². Esas normas internacionales se consideran obligatorias para los Estados miembros de la OACI, a menos que un Estado miembro haya notificado a la OACI que "considera imposible cumplir, en todos sus aspectos, con cualesquiera de tales normas o procedimientos internacionales, o el concordar completamente sus propios reglamentos o métodos" con tales normas o procedimientos (artículo 38 del Convenio de Chicago). Según el artículo 38, corresponde que cada Estado miembro notifique de inmediato a la OACI el no cumplimiento y cualesquier diferencias que existan entre su propio método y la establecida por la norma internacional.

ii) *Organización Mundial de la Salud (OMS)*

Se sigue un procedimiento análogo según el artículo 21 de la Constitución de la OMS. En cinco aspectos técnicos determinados, la Asamblea de la Salud puede adoptar reglamentos que obligan a los miembros de la OMS, a menos que éstos manifiesten expresamente su exclusión. El Director General de la OMS notifica a los miembros de la Organización la aprobación de un reglamento. La notificación especifica el plazo en que un miembro puede rechazar el reglamento o formular reservas acerca del mismo. En la práctica de la OMS, la Asamblea ha rechazado a veces algunas reservas basándose en que desvirtúan sustancialmente el carácter y los propósitos del reglamento. En otras ocasiones, se han aceptado las reservas por un plazo limitado, con la posibilidad de prorrogarlo ulteriormente. Los reglamentos aprobados con arreglo al artículo 21 de la Constitución de la OMS lo han sido hasta ahora sólo respecto de cuestiones relativamente no contenciosas de alto contenido técnico.

iii) Entre las propuestas actuales figura la de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OOCI) sobre el método de aceptación tácita para las convenciones de carácter técnico. El Comité de Asuntos Jurídicos de la OOCI ha preparado un proyecto de disposiciones modelo para la entrada en vigor de enmiendas tras su aprobación por los órganos competentes.

b) *Métodos destinados a acelerar la ratificación*

12. Estos métodos están destinados a asegurar que, inmediatamente después de su aprobación en el órgano patrocinador, las convenciones sean examinadas por las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros y presentadas a esas autoridades para su ratificación o para la adopción de otras medidas.

¹² Estos métodos y procedimientos tienen que ver con los sistemas de comunicaciones y ayudas para la navegación aérea, el reglamento del aire y los métodos de control del tránsito aéreo, el otorgamiento de licencias para el personal de operaciones y mecánicos, la aeronavegabilidad, la matrícula e identificación de aeronaves, la compilación y el intercambio de informes meteorológicos, libros de a bordo, mapas y cartas aeronáuticas, formalidades de aduanas e inmigración, aeronaves en peligro e investigación de accidentes y otros asuntos relacionados con la seguridad, la regularidad y la eficacia de la navegación aérea.

13. Son ejemplos de estos métodos los siguientes:

i) *Organización Internacional del Trabajo (OIT)*

Según los párrafos 5 b) a d) y 7 del artículo 19 de la Constitución de la OIT, los Estados miembros de la OIT están obligados a someter los convenios aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en el término de un año, o en casos excepcionales 18 meses después de su adopción, a las autoridades nacionales a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas. El artículo 19 dispone también que si un Estado miembro obtiene el consentimiento de la autoridad competente, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General de la OIT y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio. Se sostiene que esas disposiciones de la Constitución de la OIT tienen un doble propósito: el primero es someter los convenios a la autoridad —generalmente el poder legislativo— investida de la facultad de tomar las medidas necesarias para dar efecto a los convenios; el segundo es poner los convenios en conocimiento del público.

El inciso c) del párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución de la OIT dispone también que los Estados miembros informarán al Director General de la OIT sobre las medidas adoptadas para presentar los convenios a las autoridades nacionales competentes, comunicándole al mismo tiempo los datos relativos a las medidas adoptadas por ellos. Sobre la base de la información suministrada con arreglo a esta disposición, los órganos supervisores de la OIT fiscalizan la manera en que los Estados miembros cumplen sus obligaciones relativas a la presentación de convenios recientemente aprobados a las autoridades competentes.

14. Otras disposiciones de la Constitución de la OIT (artículo 19, párrs. 5 c) y 7 a) y b) iv)) establecen además que cuando el Consejo de Administración de la OIT así lo solicite en relación con un convenio dado, los Estados miembros que no han ratificado el convenio de que se trate informarán sobre el estado de su legislación y práctica respecto de las cuestiones tratadas en el convenio y expondrán las dificultades que impidan la ratificación o la demoren. Sobre la base de esos informes, la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones prepara un estudio general en que examina las razones aducidas que impiden o retrasan la ratificación y formula observaciones a ese respecto.

15. Entre los medios de acción que no se basan en normas constitucionales, se informa de que de vez en cuando la Conferencia Internacional del Trabajo o la Conferencia Regional de la OIT formulan llamamientos respecto de la ratificación de un convenio o un grupo de convenios determinado. Asimismo, a partir de 1970, los comités consultivos regionales y las conferencias regionales de la OIT, que se reúnen periódicamente para las regiones africana, americana y asiática, han incluido en su programa el examen de las dificultades con que tropiezan los Estados miembros para la ratificación y aplicación de ciertos convenios laborales internacionales. Los estudios realizados acerca de esos convenios y las conclusiones resultantes han permitido una mejor comprensión de la posición de cada región y mejorado las perspectivas de ratificación.

16. La OIT ha desarrollado también la práctica de que las organizaciones regionales examinen los convenios de la OIT, en especial, en cuanto a la posición de los Estados miembros de tales organizaciones en relación con dichos convenios. La Oficina Internacional del Trabajo cita el ejemplo del Comité de Asuntos Sociales del Consejo de Europa, que desde 1962 ha examinado la posición respecto de más de 50 convenios, escogidos tras consultas con la Oficina Internacional del Trabajo.

17. En cada período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Secretaría de la OIT incluye una "Información sobre el servicio de convenios", de que se dispone para examinar conjuntamente con las delegaciones de los gobiernos las posibilidades de ratificación, así como las dificultades con que se tropieza y los medios de superarlas. Las conferencias regionales de la OIT realizan arreglos análogos.

18. Normalmente, los gobiernos piden al Director General de la OIT que les proporcione opiniones escritas que expliquen las disposiciones de los convenios. Esas opiniones se transmiten al Consejo de Administración de la OIT y se publican en el Boletín Oficial de la OIT. Si bien la interpretación oficial de los convenios laborales internacionales es una función que corresponde a la Corte Internacional de Justicia, se considera que las explicaciones suministradas por la OIT facilitan en algunos casos las decisiones sobre la conveniencia de ratificar o no el convenio dado.

19. Entre otras medidas cabe incluir los contactos directos, iniciados en 1969, con arreglo a los cuales un representante del Director General visita el país interesado, con el consentimiento y generalmente por invitación del Gobierno, a fin de examinar con los funcionarios nacionales competentes las dificultades inherentes a la aplicación de convenios ratificados. Ese método se ha ampliado recientemente a los casos en que el Gobierno desea examinar los posibles obstáculos a la ratificación de un convenio dado.

20. Mediante los métodos señalados, la OIT ha podido contribuir al número total actual de unas 4.000 ratificaciones que corresponden a más de 130 de sus convenios.

ii) Organización Mundial de la Salud

21. En cumplimiento del artículo 19 de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, la Asamblea de la Salud puede, por mayoría de dos tercios, aprobar convenciones relativas a cualquier materia que sea de la competencia de la OMS. Según el artículo 20 de la Constitución de la OMS, los Estados miembros de la OMS están obligados a tomar medidas relativas a la ratificación por las autoridades nacionales competentes y a notificar al Director General de la OMS, dentro del plazo de 18 meses, las medidas que hayan tomado.

IV. CONCLUSIONES

22. Un estudio de las constituciones y de la práctica de los órganos legislativos y normativos internacionales indica que el procedimiento según el cual las normas aprobadas con sus auspicios obligan a los Estados miembros, salvo que se excluyan dentro de un plazo determi-

nado, se ha utilizado sólo en el contexto de las reglas y normas internacionales de carácter técnico. Al parecer, las normas contenidas o previstas en las convenciones que prepara actualmente la Comisión no son de carácter técnico ni convenciones respecto de las cuales se haya utilizado hasta ahora el procedimiento de exclusión.

23. En consecuencia, la Comisión tal vez quiera prestar especial atención a los procedimientos que se emplean actualmente o que pueden desarrollarse, que resulten particularmente pertinentes a la preparación de convenciones por la CNUDMI, y a su aplicación consiguiente en el plano nacional. Entre tales procedimientos, pueden incluirse los siguientes:

a) Selecciones de proyectos cuya unificación constituya una necesidad ampliamente sentida, sobre la base de un examen del grado de divergencia entre las normas de distintos ordenamientos jurídicos y, muy especialmente, sobre la base de las pruebas de las dificultades prácticas derivadas de ello.

b) Participación amplia en la labor preparatoria de proyectos, no sólo de los Estados que sean miembros de la Comisión, sino también de los demás, así como de las organizaciones internacionales con especial dominio de la materia tratada por una convención. Esa participación podría adoptar diversas formas, como la distribución de cuestionarios relativos a la necesidad y al contenido propuesto de las nuevas reglas uniformes, la distribución de proyectos de textos para que se formulen observaciones y las consultas periódicas con los círculos interesados¹³.

c) Una vez aprobada una convención, se podría proponer a la Asamblea General que pidiese al Secretario General que transmitiese la convención a los gobiernos, invitándolos a que dentro de un plazo determinado le suministren información sobre las medidas que hubiesen tomado respecto de la ratificación¹⁴.

d) Estímulo a los órganos regionales para que estudien la posibilidad de recomendar a sus Estados miembros la ratificación de las convenciones preparadas por la Comisión o su adhesión a ellas.

e) Seminarios regionales, celebrados siempre que sea posible en colaboración con las organizaciones internacionales, para el estudio y la explicación de las convenciones propuestas.

f) Pedir a los Estados que designen una persona a quien se encomiende la tarea de hacer conocer las convenciones aún no ratificadas en los círculos gubernamentales y privados de su país. También es posible que la Comisión quiera, en algún momento futuro, examinar la posibilidad de establecer procedimientos de enlace en cada región entre representantes de miembros de la Comisión y las personas así designadas.

¹³ Se han adoptado esos procedimientos, por ejemplo, durante la labor preparatoria sobre títulos negociables y arbitraje.

¹⁴ Cabe observar que se ha seguido un procedimiento análogo respecto de la Convención de 1958 sobre el reconocimiento y la ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras. Véase Informe de la CNUDMI sobre la labor realizada en su sexto período de sesiones (A/9017), párr. 85 1) (Anuario de la CNUDMI, vol. IV: 1973, primera parte, II, A), y resolución 3108 (XXVIII) de la Asamblea General, párr. 55 reproducida en el presente volumen, primera parte, I, C *supra*.