



NACIONES UNIDAS

UN/SA COLLECTION

ASAMBLEA GENERAL

Distr.
GENERALA/32/143
19 julio 1977
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Trigésimo segundo período de sesiones

SOLICITUD DE INCLUSION DE UN TEMA EN EL PROGRAMA PROVISIONAL DEL TRIGESIMO SEGUNDO PERIODO DE SESIONES

EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DE TRATADOS MULTILATERALES

Carta de fecha 19 de julio de 1977 dirigida al Secretario General por los representantes de Australia, Egipto, Indonesia, Kenya, México, los Países Bajos y Sri Lanka ante las Naciones Unidas

De conformidad con el artículo 13 del reglamento de la Asamblea General tenemos el honor de proponer la inclusión en el programa del trigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General de un tema titulado: "Examen del procedimiento de elaboración de tratados multilaterales".

En cumplimiento del artículo 20 del reglamento, se presenta adjunto un memorando explicativo.

(Firmado)

R.L. HARRY
Representante Permanente
de Australia

Abdel Halim BADAWI
Encargado de Negocios
Representante Permanente Adjunto
de la República Arabe de Egipto

Ch. ANWAR SANI
Embajador y Representante
Permanente de Indonesia

(Firmado)

Francis M. KASINA
Encargado de Negocios
Misión Permanente de la
República de Kenya

Roberto de ROSENZWEIG DIAZ
Representante Permanente de México

Barón J.K.P. SPEYART van WOERDEN
Representante Permanente interino del
Reino de los Países Bajos ante las
Naciones Unidas

H. Shirley AMERASINGHE
Representante Permanente de la
República de Sri Lanka

ANEXO

Memorando explicativo

1. El Ministro de Relaciones Exteriores de Australia, en el discurso que pronunció en el trigésimo primer período de sesiones de la Asamblea General se refirió a la sugerencia hecha por Australia en la Sexta Comisión en 1975 a/ en el sentido de que había llegado el momento de que las Naciones Unidas efectuaran un examen del procedimiento que la comunidad internacional aplicaba para elaborar tratados multilaterales. Dijo:

"La forma en que encaramos la preparación de tratados multilaterales es variada, incierta, con frecuencia experimental y a menudo ineficaz. Hace recaer un gran peso sobre los Gobiernos de los Estados Miembros, en especial de los países en desarrollo, y cabe preguntarse si la comunidad no podría hallar métodos más económicos y eficientes para redactar convenciones." b/

A. Propósito de la iniciativa

2. El propósito de la presente iniciativa es dar ocasión a que se examinen los métodos empleados para la elaboración de tratados multilaterales en las Naciones Unidas y bajo sus auspicios. Este examen debería tender a determinar si los métodos empleados son todo lo eficientes y económicos que requieren las necesidades de la comunidad y que permiten las circunstancias. Si la evaluación indicara, como probablemente sucederá, que hay campo para mejorar los métodos aplicados, la Asamblea General debería considerar las medidas que podrían adoptarse para lograrlo.

3. Debe destacarse que la propuesta se relaciona exclusivamente con los métodos que se aplican para preparar los textos de tratados multilaterales dentro de las Naciones Unidas. La iniciativa está orientada hacia el futuro, no hacia el pasado. Si bien necesariamente ha de comenzarse con los procedimientos que se han empleado en el pasado, el propósito es asegurar el mejoramiento de las técnicas que se aplicarán en el futuro. La iniciativa en forma alguna se refiere al contenido de los tratados, excepto en la medida en que el tema del tratado pueda ser pertinente para la selección del mejor procedimiento para prepararlo. Tampoco existe el propósito de que la presente iniciativa se extienda más allá del procedimiento de preparación de tratados multilaterales. La tarea tiene suficiente envergadura y el esfuerzo los méritos necesarios como para justificar que por el momento se haga hincapié en que aquélla se limita exclusivamente al procedimiento de elaboración de tratados.

a/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Sexta Comisión, 154^a sesión, párr. 16.

b/ Ibid., Trigésimo primer período de sesiones, sesiones plenarias, novena sesión, párr. 191.

B. Alcance de la actividad de las Naciones Unidas
en materia de elaboración de tratados

4. Las Naciones Unidas procuran cumplir los propósitos expuestos en el Artículo 1 de la Carta proponiendo líneas de conducta política y preparando una amplia variedad de convenciones multilaterales para su aceptación internacional. El programa de todos los períodos de sesiones de la Asamblea General contiene un número considerable de temas relacionados con diversas etapas del proceso de elaboración de tratados de las Naciones Unidas. De los 124 temas del programa del trigésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, no menos de 17 versaban sobre tratados multilaterales que se estaban preparando o examinando y abarcaban una amplia gama de temas c/.

5. Durante los 32 años de existencia de las Naciones Unidas, se han concertado unas 80 convenciones bajo su égida, sin mencionar otras 120 en forma de protocolos que modifican o amplían instrumentos anteriores. Estos figuran en la publicación de la Secretaría titulada Multilateral Treaties in Respect of Which the Secretary-General Performs Depositary Functions. Además, están los tratados de los cuales, aunque proceden de órganos de las Naciones Unidas, no es depositario el Secretario General. Se ve, pues, el notable alcance de la actividad de las Naciones Unidas en materia de elaboración de tratados: por el número de tratados concertados y especialmente por la variedad y complejidad de los temas abarcados.

6. Como revela un vistazo al calendario de conferencias de las Naciones Unidas, es intenso el ritmo de la actividad legislativa internacional. En el curso de un año cualquiera, los Miembros de las Naciones Unidas deben participar en la preparación de una etapa u otra de por lo menos una veintena de tratados. Además de participar en las reuniones en las que se examinan los textos, los Miembros están obligados a considerar en sus capitales las políticas que han de adoptarse respecto de los proyectos, así como de la ratificación y con frecuencia de la aplicación legislativa de textos que han quedado terminados y se consideran aceptables. Huelga decir que es enorme la carga que estos procedimientos entrañan para el mecanismo administrativo de todos los Estados, y especialmente de los Estados nuevos o pequeños.

c/ Los temas incluían: los principios que han de regir la utilización por los Estados de satélites artificiales de la Tierra para las transmisiones directas por televisión; armas incendiarias y otras armas convencionales determinadas cuyo empleo puede ser objeto de prohibiciones o restricciones por razones humanitarias; una prohibición general de los ensayos nucleares y termonucleares; la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles; prohibición del desarrollo y de la fabricación de nuevos tipos de armas de destrucción en masa y de nuevos sistemas de tales armas; derechos humanos y progresos científicos y tecnológicos; tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa; leyes en materia de adopción; la sucesión de Estados en materia de tratados; la no utilización de la fuerza; toma de rehenes; las normas y los principios del derecho internacional del desarrollo económico, y el derecho del mar.

7. No es posible medir el alcance de la actividad de elaboración de tratados multilaterales exclusivamente en función de la Organización de las Naciones Unidas como tal. Los Estados también contraen importantes compromisos en cuanto a la elaboración de tratados en los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, en las organizaciones regionales fuera del sistema de las Naciones Unidas y en conferencias independientes, como la conferencia sobre el derecho humanitario. Aunque no se sugiere que la presente iniciativa se centre directamente en las prácticas de elaboración de tratados multilaterales en estos organismos, es evidente que no se les puede olvidar al determinar la medida en que la actividad de las Naciones Unidas representa un problema para los Miembros.

C. Variedad de los métodos empleados

8. Los métodos usados para la preparación inicial y el posterior desarrollo de proyectos de convención en las Naciones Unidas varían marcadamente según cuál sea el órgano que trate la cuestión, y a veces aun dentro de un mismo órgano. La técnica utilizada por un órgano no es influida necesariamente por la experiencia de otros o siquiera por la propia práctica anterior. Además, no hay ningún manual de técnicas de elaboración de tratados que registre los métodos utilizados y que pueda servir de guía acerca de los mejores métodos que puedan emplearse en el futuro.

9. Como lo muestra la lista de los tratados que se examinaron en el trigésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, en cada momento determinado la actividad en materia de elaboración de tratados tiende a estar concentrada en ciertas esferas. No hay nada fijo acerca de esa distribución, que inevitablemente cambia con los tiempos y las condiciones políticas. Pero por el momento es evidente que las esferas más activas son: los ensayos nucleares y la limitación de los armamentos nucleares, los controles relacionados con el empleo de otras armas, el espacio ultraterrestre, los derechos humanos, el derecho del mar y, en general, las cuestiones jurídicas internacionales.

10. El proceso de producción de un tratado difiere en cada una de esas esferas. Los tratados de carácter jurídico técnico son preparados inicialmente sobre todo por la Comisión de Derecho Internacional. Las tareas cuidadosamente ordenadas de este órgano proporcionan una norma de comparación provechosa y, en consecuencia, conviene referirse más extensamente a ellas. Los elementos principales del proceso aplicado por la Comisión de Derecho Internacional (aunque no se trate de una modalidad rígida) son: el nombramiento de un relator especial; la preparación de un informe especial o de una serie de informes que contienen análisis, proyectos de artículos y comentarios; el examen de la documentación por la Comisión en varias lecturas; el ofrecimiento a los gobiernos de ocasión para comentar los proyectos de textos mediante observaciones dirigidas a la Comisión o durante el debate en la Sexta Comisión sobre los informes anuales de la Comisión de Derecho Internacional; la aprobación en el momento oportuno, de la versión definitiva del proyecto de articulado con comentarios; la consideración del texto en la Sexta Comisión de la Asamblea General; y por último, la celebración de una conferencia diplomática que utiliza la versión definitiva del proyecto de articulado como base del debate. Es pues éste un proceso que se destaca por la aplicación inicial del intelecto de un experto a las tareas preparatorias básicas, seguido por un examen detallado posterior a cargo de un grupo relativamente pequeño de otros expertos, la elaboración gradual de textos teniendo presentes las reacciones gubernamentales y, sólo cuando el tema se ha preparado exhaustivamente, la celebración de una conferencia diplomática. En todas las etapas las tareas de preparación se hacen constar adecuadamente, si no plenamente. El método, aunque sea pasible de ciertas mejoras, ha tenido notable éxito en la producción de algunas convenciones que gozan de amplia aceptación.

11. Este método altamente ordenado se puede contrastar con el método experimental y no siempre satisfactorio aplicado al desarrollo del derecho del mar en el último decenio. A partir de una decisión, tomada en 1967, de considerar la utilización de los recursos de los fondos marinos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, las Naciones Unidas pasaron a un programa ampliado, que abarca todo el derecho del mar; que la cuestión fue entonces examinada, en primer lugar, por un comité ad hoc, luego por un comité especial y actualmente, en no menos de seis períodos principales de sesiones, por una conferencia diplomática, a la que complementan numerosas reuniones celebradas entre períodos de sesiones. El proceso de negociación ha distado mucho de ser simple y se ha caracterizado por cierto grado de improvisación (en parte imaginativa y posiblemente de valor a largo plazo, en parte, ciertamente no), lo que ha obligado a invertir mucho tiempo y ha hecho que sólo con lentitud se lograran resultados, aún incompletos. Y mucho de lo que ha pasado ha pasado en grupos de trabajos y subcomités de cuyas deliberaciones no queda constancia. Como resultado, hay una sorprendente falta de constancias de un aspecto de los debates en que las constancias serían normalmente de la mayor importancia para ayudar a interpretar los textos.

12. Es por supuesto posible sugerir varias explicaciones de la causa de diferencias en el método usado en las negociaciones del derecho del mar que concluyeron en 1958 y el usado en las que se están celebrando ahora: las actividades actuales son más "políticas" que las que finalizaron en 1958, más creadoras de derecho nuevo y menos una nueva exposición del derecho existente, abarcan mayor número y mayor extensión de temas, la comunidad internacional ha crecido considerablemente en el tiempo transcurrido y el proceso de alcanzar consensos se ha hecho correspondientemente más difícil. Pero aunque estas "explicaciones" sean ciertas como afirmación de hechos no explican, ni individual ni colectivamente, los términos funcionales por los que los Miembros de las Naciones Unidas eligieron o consintieron esta técnica legislativa particular para perseguir sus objetivos a partir de 1967; y, teniendo presente el ritmo de progreso logrado por la Conferencia y las dificultades con que ha tropezado, hay ciertamente motivos para pensar si la adopción de métodos diferentes no hubiera dado mejores resultados.

D. El estudio no debe abarcar la labor de los organismos especializados

13. Los dos ejemplos que se acaban de citar ilustran la diversidad y las limitaciones de los métodos de elaboración de tratados que actualmente se emplean en las Naciones Unidas. No viene al caso multiplicarlos aquí. Por el contrario, la práctica de algunos organismos especializados está más definida. En la Organización Internacional del Trabajo, el procedimiento para la redacción y examen de una convención figura en la sección E del Reglamento de la Conferencia. En ella se indican con claridad los pasos que han de seguirse, así como las funciones respectivas de la Conferencia, de los miembros y de la Oficina Internacional del Trabajo, y se da un amplio margen de tiempo y muchas oportunidades para consultar a todos los interesados y para que éstos la examinen exhaustiva y metódicamente. En cierta medida lo mismo se aplica en el caso de la Organización de Aviación Civil Internacional, que realiza una tarea especializada semejante en la preparación

/...

de normas internacionales y de prácticas recomendables en relación con su esfera de actividades. Sin embargo, debido a que las condiciones son muy diferentes en los organismos especializados y en las Naciones Unidas, se prevé examinar las actividades de elaboración de tratados de los organismos especializados sólo en la medida en que sus prácticas proporcionen indicaciones útiles para posibles mejoras de las técnicas de las Naciones Unidas.

E. Naturaleza del estudio

14. ¿De qué tipo de asuntos puede ocuparse el estudio propuesto? Conviene indagar a fondo asuntos que, al parecer, no fueron analizados detalladamente con anterioridad. Por ejemplo: ¿Cuál es el mejor enfoque inicial respecto de un nuevo tema para la elaboración de un tratado: una investigación realizada por un único experto, por la Secretaría o por un comité? De realizarla un comité, ¿se trataría de un comité que abarcara todos los miembros, o solamente algunos? ¿Estaría formado por representantes de los gobiernos o por expertos? ¿Es correcto suponer que éstas son las únicas opciones? ¿Debería haber tal vez un mecanismo suplementario encargado de coordinar las actividades de todos los elementos interesados en un tema determinado y asegurar que se preparara un informe adecuado en que se procurara reflejar todas las opiniones? ¿Cuál debería ser la forma de los informes, ya fuera que los elaborara un organismo de ese tipo u otra persona o entidad? ¿Deberían estar uniformados? ¿Cómo deberían presentar los hechos pertinentes, las consideraciones jurídicas, las propuestas y los comentarios? ¿Debería exigirse que se hiciera un intento de evaluar el alcance y la naturaleza de los efectos de las propuestas en la legislación nacional de los Estados Miembros? ¿Es necesario o posible indicar métodos uniformes para el cumplimiento por los Estados de las obligaciones contraídas en los tratados? ¿Cuál es la mejor etapa para introducir las opiniones de los Estados en el proceso de elaboración de tratados? ¿Cuál es la mejor manera de dar a conocer esas opiniones: mediante respuestas a cuestionarios, mediante comentarios sobre proyectos, o mediante deliberaciones en comités? ¿Cuándo se consideraría que una propuesta está madura para ser examinada por una conferencia diplomática? ¿Es satisfactoria la práctica generalizada en la actualidad de las conferencias diplomáticas? ¿Debería haber algún método para identificar y representar los distintos grupos de Estados interesados de modo de reducir la magnitud de la participación en el debate? ¿Es la búsqueda de un consenso, y la amplia expresión de opiniones que requiere, un método más eficiente de llegar a una conclusión colectiva que una votación realizada después de haberse expresado un número menor de opiniones? ¿Basta con que al concluir sus trabajos la conferencia presente únicamente una convención? ¿O debería preparar un informe en que figurara una explicación o comentario sobre la convención, semejante a los memorandos explicativos que acompañan la legislación en algunos Estados?

15. Las preguntas anteriores se proponen sólo a título de ejemplo entre las muchas que podrían formularse en relación con el tema. No deben interpretarse en el sentido de que los Estados patrocinadores tengan una opinión formada sobre las respuestas correctas, o de que consideren que estas preguntas son necesariamente las más importantes. Las preguntas se proponen únicamente para indicar el tipo

/...

de detalles de los que convendría ocuparse ahora, de modo que las Naciones Unidas pudieran sentirse convencidas de que al menos cumplieron con su deber de autoexamen a este respecto. Además, debe tenerse en cuenta que la investigación bien podría llegar a la conclusión de que, aunque hay posibilidades de emplear un enfoque uniforme con algunos tipos de temas, el enfoque no puede ser el mismo para todos.

F. Posible ejecución de la iniciativa

16. Con respecto a la cuestión del modo en que se pondrá en práctica la tarea propuesta, se sugiere que se remita el tema a la Sexta Comisión para que ésta lo examine con miras, en primer lugar, a la aprobación de una resolución en la que se proponga un estudio detallado de la cuestión. En este informe, que debería tener en cuenta las opiniones expresadas y las sugerencias formuladas en el debate de la Sexta Comisión, se deberían examinar detenidamente los métodos de elaboración de tratados que se han utilizado en la práctica en las Naciones Unidas desde sus comienzos. También habría que examinar las técnicas comparables empleadas en los organismos especializados, así como los métodos de legislación empleados en los Estados. Cabe esperar que este estudio, cuya preparación podría encomendarse a la Secretaría, posiblemente en cooperación con el UNITAR, esté terminado a tiempo para su distribución a principios de 1979. Además, podría invitarse a los gobiernos, los organismos especializados, la Comisión de Derecho Internacional y otras organizaciones intergubernamentales interesadas con experiencia en la preparación de tratados multilaterales a presentar sus observaciones sobre la cuestión para el 31 de julio de 1979. Dichas observaciones también se podrían distribuir. En 1979, cuando se celebre el trigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General, podría volver a examinarse el asunto.

17. Sería prematuro sugerir ahora con certeza qué medidas podrían adoptarse luego. Empero, si el grado de acuerdo entre los Miembros fuera suficiente, sería apropiado entonces remitir la cuestión a un pequeño comité ad hoc para que examinase el asunto y, quizá, preparara un manual de prácticas recomendadas para ayudar a los órganos de las Naciones Unidas a elegir las técnicas más adecuadas de elaboración de tratados para su utilización en las circunstancias imperantes. En este manual se establecerían directrices, que no serían obligatorias en modo alguno; en realidad, tendrían que basarse en el reconocimiento de que no puede aplicarse a todos los tipos de esfuerzos en materia de elaboración de tratados una modalidad única de procedimiento. Un importante objetivo de este examen sería la preocupación por simplificar la participación de los Estados en el proceso de elaboración de tratados y de ese modo facilitar en la medida de lo posible la ratificación por los Estados de los tratados concertados y el cumplimiento a nivel nacional de las obligaciones asumidas en virtud de dichos tratados. Cuando el comité ad hoc finalizara sus trabajos, la Sexta Comisión podría examinar nuevamente la cuestión a fin de extraer las conclusiones oportunas.

18. Las Naciones Unidas son el principal instrumento en el mundo de cooperación internacional. Desde cualquier punto de vista que se examine la cuestión, parece incompatible con la norma de funcionamiento eficiente que la comunidad internacional debe imponerse el que, después de virtualmente un tercio de siglo de intensa actividad en materia de elaboración de tratados, aún no haya comenzado a evaluar la bondad de sus métodos de elaboración de tratados. Ha llegado el momento de comenzar a hacerlo.