

EXAMEN DEL PROGRAMA Y DE LOS MÉTODOS DE TRABAJO DE LA COMISIÓN

[Tema 4 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/205/REV.1

La fase final de la labor de codificación del derecho internacional :
memorando presentado por el Sr. Roberto Ago

[*Texto original en francés*]

[*29 de julio de 1968*]

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Progresos realizados en la fase preparatoria de la codificación del derecho internacional y en la de la adopción de las convenciones de codificación	1-3	167
II. Inconvenientes que subsisten en la fase de la aceptación definitiva por los Estados de las convenciones de codificación	4-7	167
III. Confirmación de la realidad de los inconvenientes que el examen de la situación de hecho pone de manifiesto	8	168
IV. Necesidad de hacer más pronta y más amplia la aceptación definitiva por los Estados de las convenciones de codificación	9-22	169
V. Medidas prácticas a que se podría recurrir para facilitar la realización del objetivo propuesto	23-34	171
VI. Medios por los cuales se podría dar efecto a dichas medidas	35-46	172
A. Reforma de la Carta de las Naciones Unidas	35-36	172
B. Recomendación de la Asamblea General	37-41	173
C. Adopción de protocolos de firma adecuados en las conferencias de codificación	42-46	173
VII. Acción posible de las Naciones Unidas para obtener el apoyo de la opinión pública a la codificación	47-48	174

I.—Progresos realizados en la fase preparatoria de la codificación del derecho internacional y en la de la adopción de las convenciones de codificación

1. Se conviene por lo general en reconocer que, impulsada por las necesidades urgentes que caracterizan a nuestra época, la labor encaminada a la preparación y conclusión de convenciones generales codificadoras del derecho internacional ha logrado ya considerables progresos.

2. La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, gracias a su composición, a su procedimiento, a la ayuda que le presta la Secretaría y a la experiencia que ha adquirido durante los veinte años de su existencia, se encuentra en condiciones de preparar proyectos no sólo irreprochables desde el punto de vista técnico, sino que constituyan además un punto de convergencia buscado con ahínco entre las diferentes concepciones y tendencias del mundo moderno.

3. Las conferencias diplomáticas de los representantes de los Estados, fácilmente congregadas gracias a los procedimientos actuales de las Naciones Unidas, pueden disponer durante sus trabajos de la asistencia valiosísima en todos sus aspectos de los servicios jurídicos de las Naciones Unidas y pueden sobre todo tomar como base de sus debates los proyectos ya muy elaborados y revisados por la Comisión de Derecho Internacional, por lo cual están en condiciones de conseguir con relativa facilidad la aprobación, con la mayoría necesaria, de textos de convenciones concernientes a importantes sectores del derecho internacional.

II.—Inconvenientes que subsisten en la fase de la aceptación definitiva por los Estados de las convenciones de codificación

4. Por desgracia, estas observaciones satisfactorias no se pueden reiterar en lo referente a la fase final de la

labor de codificación del derecho internacional : aquella en que se trata de obtener que los Estados ratifiquen las convenciones o se adhieran a ellas.

5. Una vez que el texto de una convención codificadora de un sector determinado del derecho internacional ha quedado consagrado en el acta final de la conferencia de los representantes de los gobiernos, se confía al Secretario General de las Naciones Unidas, que se hace su depositario. Como tal, comunica el texto a todos los Estados que tengan calidad para entrar a ser partes en la convención y su tarea principal consiste en recoger las firmas, ratificaciones, aceptaciones y adhesiones enviadas por esos Estados. Su función es eminentemente pasiva. Registra las actas y comunicaciones que recibe, verifica su conformidad con las disposiciones generales o especiales que les conciernen, informa de ello a los demás Estados, comprueba, cuando se ha alcanzado el número mínimo requerido de ratificaciones u otros instrumentos equivalentes, que la convención ha entrado en vigor y notifica la fecha a los Estados. Pero ni el depositario ni ningún otro órgano de las Naciones Unidas está facultado para actuar con miras o provocar, ni siquiera acelerar, la aplicación de los procedimientos que los Estados han de seguir para manifestar su voluntad de quedar obligados por la convención.

6. En otras palabras, la acción en favor de la codificación, después de la aprobación de la convención, deja de ser una acción colectiva para fragmentarse en una serie de acciones individuales. Cada uno de los Estados sigue siendo juez de la oportunidad de dar o no su consentimiento definitivo al instrumento internacional, aun cuando, como ocurre en la mayoría de los casos, haya él mismo contribuido a redactar su texto; también es único juez del momento en que vaya a dar ese consentimiento y del tiempo que necesite para adoptar una decisión, en caso de que tenga la intención de adoptarla. Los procedimientos constitucionales propios de cada Estado predominan desde entonces sobre los procedimientos internacionales, y hay que esperar con paciencia a que las manifestaciones del consentimiento de los Estados, como las piezas de un rompecabezas, vengán una por una a juntarse con las demás. Únicamente cuando todas estén juntas, en una proporción cuantitativa suficiente, podrán las normas tan laboriosamente preparadas, elaboradas y aprobadas en las etapas anteriores de la labor de codificación, imponerse formalmente como normas de derecho aceptadas, si no por la totalidad de la comunidad internacional, al menos por la parte más importante de ella. Claro está que, aun antes de que se cumpla esta condición, no carece de importancia lo realizado. El valor de un texto adoptado por una gran mayoría y a veces por unanimidad en una conferencia general de representantes de los Estados difícilmente puede ponerse en duda, ni siquiera por un país que todavía no lo haya ratificado o aceptado, y aun cuando ese texto no haya todavía entrado en vigor. Los tribunales arbitrales y judiciales internacionales tenderán probablemente a reconocer ellos también ese valor, sobre todo si en el texto de que se trate prevalece la codificación *stricto sensu* sobre el desarrollo del derecho. Pero todo esto únicamente a condición de que se obtenga en plazos razonables el consentimiento definitivo de una parte importante y en cierto sentido representativa de los

Estados participantes en la elaboración y en la adopción de la convención. En cambio, si transcurren los años sin que pueda reunirse en torno a esa convención más que un número muy limitado de partes, se irá debilitando hasta el valor inicialmente atribuido al texto y se correrá el riesgo de que se pierda finalmente el fruto de tantos esfuerzos sucesivos.

7. Son fácilmente comprensibles los inconvenientes de tal situación. Las convenciones de codificación del derecho internacional son acuerdos escritos por los cuales los Estados se comprometen a definir de nuevo y a adaptar en caso necesario a las nuevas circunstancias el derecho no escrito vigente en uno u otro sector importante del orden jurídico internacional. La necesidad y la urgencia de esa codificación proceden sobre todo de las condiciones en que vive hoy la sociedad internacional y de la necesidad de devolver la seguridad jurídica a esferas en que se ha manifestado una tendencia creciente a poner en tela de juicio algunas normas tradicionalmente afirmadas. Pero si, después de haber franqueado con éxito las fases de preparación y de aprobación de las convenciones de codificación, se fracasara en la de su aceptación definitiva, ese resultado incompleto podría no tener otro efecto práctico que hacer la situación aún más vaga e incierta en cuanto al derecho vigente, cuando lo que se quería era restaurar su certeza. Este peligro no debe subestimarse.

III.—Confirmación de la realidad de los inconvenientes que el examen de la situación de hecho pone de manifiesto

8. Las reflexiones que aquí se formulan no se basan en especulaciones más o menos hipotéticas, sino en la consideración de los hechos. Para convencerse de ello, basta una ojeada al estado actual de las ratificaciones, adhesiones y aceptaciones de las convenciones de codificación de partes importantes del derecho internacional aprobadas en el transcurso del último decenio. De las cuatro convenciones sobre el derecho del mar, firmadas en Ginebra del 23 al 29 de abril de 1958, dos, la Convención sobre la Alta Mar y la Convención sobre la Plataforma Continental, han obtenido hasta ahora respectivamente 41 y 38 ratificaciones, adhesiones o notificaciones de sucesión; estas cifras no son demasiado altas, aunque afortunadamente son bastante representativas de los diferentes grupos de miembros de la comunidad internacional¹. La Convención sobre el Mar Territorial y la

¹ La Convención sobre la Alta Mar entró en vigor el 30 de septiembre de 1962. Hasta julio de 1968 habían depositado instrumentos de ratificación o de adhesión o transmitido notificaciones de sucesión, los Estados siguientes (por orden de fechas de presentación) : Afganistán, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Camboya, Haití, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Malasia, República Socialista Soviética de Ucrania, República Socialista Soviética de Bielorrusia, Estados Unidos de América, Senegal, Nigeria, Venezuela, Indonesia, Checoslovaquia, Israel, Guatemala, Hungría, Rumania, Sierra Leona, Polonia, Madagascar, Bulgaria, República Centroafricana, Nepal, Portugal, Sudáfrica, Australia, República Dominicana, Uganda, Albania, Italia, Finlandia, Alto Volta, Malawi, Yugoslavia, Países Bajos, Trinidad y Tabago, Suiza, México, Japón, Tailandia.

La Convención sobre la Plataforma Continental entró en vigor el 10 de junio de 1964. Hasta 1967 habían depositado instrumentos de ratificación o adhesión o transmitido notificaciones de sucesión los Estados siguientes (por orden de fechas de presentación) : Camboya, Haití, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Malasia, República Socialista Soviética de Ucrania, República Socialista Soviética

Zona Contigua ha obtenido 34 ratificaciones, adhesiones o notificaciones de sucesión² y la Convención sobre la Pesca y la Conservación de los Recursos Biológicos de la Alta Mar sólo ha reunido 25³. De las dos Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961) y sobre relaciones consulares (1963), la primera ha alcanzado una situación muy satisfactoria con 77 ratificaciones, adhesiones o notificaciones de sucesión⁴; la segunda, en cambio, no ha tenido hasta ahora más que 33 ratificaciones o adhesiones⁵ que, por otra parte, no son hasta ahora representativas de una parte importante de la sociedad de los Estados, a causa principalmente del tiempo relativamente breve transcurrido desde la aprobación. Por consiguiente, no puede considerarse que la situación sea satisfactoria en conjunto. Sobre todo, no es tranquilizadora en cuanto a la suerte que correrán los trabajos de codificación más ambiciosos previstos para un porvenir próximo.

de Bielorrusia, Estados Unidos de América, Senegal, Venezuela, Checoslovaquia, Israel, Guatemala, Rumania, Colombia, Polonia, Madagascar, Bulgaria, Portugal, Sudáfrica, Australia, Dinamarca, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Dominicana, Uganda, Albania, Nueva Zelanda, Finlandia, Francia, Jamaica, Malawi, Yugoslavia, Países Bajos, Suiza, Malta, Suecia, México, Sierra Leona, Trinidad y Tabago.

² La Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua entró en vigor el 10 de septiembre de 1964. Hasta 1967 habían depositado instrumentos de ratificación o de adhesión o transmitido notificaciones de sucesión los Estados siguientes (por orden de fechas de presentación): Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Camboya, Haití, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Malasia, República Socialista Soviética de Ucrania, República Socialista Soviética de Bielorrusia, Estados Unidos de América, Senegal, Nigeria, Venezuela, Checoslovaquia, Israel, Hungría, Rumania, Sierra Leona, Madagascar, Bulgaria, Portugal, Sudáfrica, Australia, República Dominicana, Uganda, Italia, Finlandia, Malawi, Yugoslavia, Países Bajos, Trinidad y Tabago, Suiza, Malta, México, Japón, Tailandia.

³ Las de los Estados siguientes (por orden de fechas de presentación): Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Camboya, Haití, Malasia, Estados Unidos de América, Senegal, Nigeria, Sierra Leona, Madagascar, Colombia, Portugal, Sudáfrica, Australia, Venezuela, República Dominicana, Uganda, Finlandia, Alto Volta, Malawi, Yugoslavia, Países Bajos, Trinidad y Tabago, Suiza, México, Tailandia. La Convención entró en vigor el 20 de marzo de 1966.

⁴ La Convención, aprobada el 18 de abril de 1961, entró en vigor el 24 de abril de 1964. Hasta 1967 habían ratificado esta Convención, se habían adherido a ella o habían transmitido notificaciones de sucesión los Estados siguientes (por orden de fechas de presentación): Paquistán, Liberia, Ghana, Mauritania, Sierra Leona, Costa de Marfil, Tanganyika, Laos, Nigeria, Congo (Brazzaville), Yugoslavia, Checoslovaquia, Jamaica, Madagascar, Cuba, Guatemala, Argentina, Irak, Suiza, Panamá, República Dominicana, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Gabón, Argelia, Rwanda, Santa Sede, Liechtenstein, República Socialista Soviética de Bielorrusia, Japón, República Árabe Unida, República Socialista Soviética de Ucrania, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Ecuador, Costa Rica, República Federal de Alemania, Irán, Venezuela, Brasil, Polonia, Malawi, México, Kenia, República Democrática del Congo, Camboya, San Marino, Nepal, Hungría, Afganistán, India, Trinidad y Tabago, Malasia, Filipinas, El Salvador, Níger, Austria, Canadá, Luxemburgo, Mongolia, Malta, Suecia, Dahomey, Irlanda, Nigeria, Noruega, España, Chile, Guinea, Bulgaria, Túnez, Australia, Honduras, Malí, Somalia, Burundi, Bélgica, Barbados, Marruecos.

⁵ La Convención, aprobada el 24 de abril de 1963, entró en vigor el 19 de marzo de 1967. Hasta ahora la han ratificado o se han adherido a ella los Estados siguientes (por orden de fechas de presentación de los respectivos instrumentos): Ghana, República Dominicana, Argelia, Túnez, Alto Volta, Yugoslavia, Gabón, Ecuador, Suiza, México, República Árabe Unida, Kenia, Nepal, Cuba, Trinidad y Tabago, Venezuela, Filipinas, Níger, Senegal, Liechtenstein, Costa Rica, Madagascar, Argentina, Irlanda, Camerún, Brasil, Panamá, Chile, Nigeria, Honduras, Checoslovaquia, Malí, Somalia.

IV.—Necesidad de hacer más pronta y más amplia la aceptación definitiva por los Estados de las convenciones de codificación

9. El verdadero problema que queda por resolver, para que la codificación del derecho internacional pueda llevarse a cabo en condiciones favorables, es hacer más rápida y más amplia la aceptación definitiva por los Estados de las normas que éstos han establecido y adoptado en común.

10. Para juzgar debidamente las dificultades que deben superarse a este respecto hay que tener en cuenta el hecho de que, en definitiva, es bastante raro que un Estado, sobre todo si sus representantes han votado en favor de determinada convención en una conferencia diplomática general, se oponga realmente a la ratificación de esa convención. Motivos de orden político o, más frecuentemente, temores en cuanto a las posibles repercusiones de ciertas normas sobre determinadas situaciones pueden explicar el retraso de una ratificación o de una adhesión, e incluso la falta de ratificación. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las razones por las que un Estado tarda en presentar los instrumentos por los que hace constar formalmente su consentimiento nada tienen que ver con una verdadera oposición, ya sea de principio u ocasional.

11. Esas razones son sobre todo inherentes a la lentitud de la máquina política y administrativa del Estado moderno. El proceso que conduce a la ratificación de una convención es largo y complejo.

12. Los órganos gubernamentales a los cuales incumbe tomar la iniciativa de poner en marcha ese proceso están con frecuencia sobrecargados de diversos trabajos y dominados por la necesidad de atender a cuestiones que consideran de mayor urgencia. Los órganos administrativos cuyo parecer o consentimiento previo se requiere son muchos y no siempre están plenamente familiarizados con los problemas de orden jurídico internacional. El celo que ciertas oficinas muestran en buscar y subrayar las imperfecciones más o menos reales del instrumento examinado o las supuestas dificultades de aplicación es a veces digno de mejor causa. Además, la evolución del Estado por la vía democrática, que confía al poder legislativo y no al ejecutivo la facultad de autorizar la ratificación o la aceptación de una convención importante, tiene también su contrapartida en la duración y lentitud de los debates parlamentarios. Por otra parte, tanto los gobiernos como los parlamentos actúan con frecuencia por consideraciones de orden político inmediato; por ello, tienden a atribuir la prioridad a las medidas de orden interno respecto de las cuales estiman que una parte importante de la opinión pública se mostrará más naturalmente sensible. De manera que se llega fácilmente a considerar la ratificación de una convención internacional como una tarea que admite espera; y la adopción de las medidas que entraña se remite de una sesión a otra, de un gobierno a otro, de una legislatura a otra, y así sucesivamente.

13. Ocurre también, desgraciadamente, que el retraso de algunos países se refleja en el de otros o incluso lo provoca. Las autoridades gubernamentales de un país esperan a veces a ver lo que hacen las de otros antes de decidirse a iniciar definitivamente el proceso de acepta-

ción de una convención; así, en determinado momento, el proceso de las ratificaciones y de las adhesiones llega a un estado de estancamiento del que resulta cada vez más difícil salir.

14. Ahora bien, no hay duda de que, en el marco del sistema jurídico de los países en que los procedimientos de aprobación de los tratados resultan especialmente complicados, podrían estudiarse los medios de simplificar estos procedimientos y acelerar su ejecución. Pero es evidente que, si se quieren conseguir resultados de conjunto apreciables en el plano internacional, en éste mismo deberán buscarse los medios más adecuados de ejercer la presión necesaria sobre los órganos constitucionales de los Estados, para que se tome en plazos razonables la decisión acerca de la ratificación o aceptación de los tratados.

15. Ya en una resolución del 23 de septiembre de 1926, aprobada en su séptimo período de sesiones, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones se preocupaba de los retrasos excesivos en el procedimiento de ratificación de los acuerdos y convenciones concertados bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones y recomendaba al Consejo que pidiera a todos los Miembros que le presentaran cada seis meses un informe sobre el estado de las ratificaciones y que examinara los medios de acelerar la entrada en vigor de estos acuerdos y convenciones⁶. Más tarde, por una resolución aprobada en su décimo período de sesiones, el 24 de septiembre de 1929⁷ —o sea, la víspera de la reunión en La Haya de la Primera Conferencia para la codificación del derecho internacional— la Asamblea pedía al Consejo « que creara una comisión encargada de estudiar, con la colaboración de los servicios de la Secretaría, las causas de los retrasos que aún se observan y los medios de aumentar el número de firmas, ratificaciones o adhesiones en cuanto a las referidas convenciones ». En una resolución ulterior, aprobada en vista del informe del Sr. A. Giannini, en el undécimo período de sesiones, el 3 de octubre de 1930, y a consecuencia de los trabajos de la Comisión que se había creado entretanto, la Asamblea subrayaba « que es de máxima importancia adoptar todas las disposiciones necesarias para asegurar que el mayor número de países adopte las convenciones concertadas bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones y deposite, en el plazo más breve posible, las ratificaciones a esas convenciones »⁸. La Asamblea recomendaba que se diera efecto a tres propuestas que figuraban en el informe de la Comisión.

16. La primera de esas propuestas disponía que cada año el Secretario General pidiera a los 88 Miembros de la Sociedad y a los Estados no miembros que « habiendo firmado una convención general cualquiera, concertada bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, no la hayan ratificado al expirar el plazo de un año a partir de la fecha de clausura del protocolo de firma, que tengan a bien darle a conocer sus intenciones con respecto a la ratificación de la convención ». Estas peticiones se enviarían en una época que permitiera recibir las res-

puestas de los gobiernos antes de la fecha de la Asamblea. Se transmitiría a ésta la información así recogida.

17. La segunda propuesta disponía que « en las fechas y con los intervalos más apropiados a las circunstancias y con respecto a toda convención general concertada bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, el Secretario General ruegue a los gobiernos de todos los Miembros de la Sociedad que no hayan dado ni su firma ni su adhesión a una convención, una vez expirado el período de cinco años a partir de la fecha en que se abrió dicha convención a la firma, que le den a conocer sus opiniones con respecto a dicha convención, principalmente si ven alguna posibilidad de adherirse a la convención o si tienen objeciones contra el contenido de la convención que les impidan aceptarla ». La información recibida se transmitiría a la Asamblea.

18. La tercera propuesta concedía finalmente al Consejo de la Sociedad de las Naciones la facultad de examinar, a la luz de la información así recogida y después de haber consultado a los órganos o comisiones competentes, « si es conveniente y oportuno convocar una nueva conferencia para determinar si convendría aportar enmiendas a la convención o tomar otras medidas para facilitar su adopción por un mayor número de países ».

19. Siempre de conformidad con las sugerencias de la Comisión, la resolución de la Asamblea recomendaba que « en las futuras conferencias... en el curso de las cuales se firmen convenciones generales, se establezcan protocolos de firma a base, en la medida de lo posible, de una de las dos variantes del proyecto »⁹.

20. El primer proyecto de Protocolo (Anexo I) preveía : I) que « El gobierno de todo Estado Miembro de la Sociedad de las Naciones o de todo Estado no miembro en nombre del cual se haya firmado dicha convención se compromete, a más tardar antes de ... (fecha), sea a someter dicha convención a la aprobación de su Parlamento, sea a poner en conocimiento del Secretario General de la Sociedad de las Naciones sus intenciones con respecto a la convención »; y II) que « Si en la fecha de ... dicha convención no esté en vigor para ... Miembros de la Sociedad de las Naciones o ... Estados no miembros, el Secretario General de la Sociedad de las Naciones expondrá la situación al Consejo de la Sociedad de las Naciones, que podrá, sea convocar a una nueva conferencia de todos los Miembros de la Sociedad de las Naciones y Estados no miembros en nombre de los cuales se haya firmado la convención o se hayan depositado adhesiones, para examinar la situación, sea adoptar las medidas que considere necesarias ». Todos los Estados signatarios o adheridos se comprometían a hacerse representar en la conferencia así convocada.

21. El otro proyecto (Anexo II) preveía solamente la inclusión en la convención de un *dispositivo final* que indicara el número de ratificaciones y adhesiones requeridas para que entrara en vigor la convención y un Protocolo de firma en el que sólo figuraba la disposición II del primer proyecto¹⁰.

⁶ Véase Sociedad de las Naciones, *Journal Officiel, Supplément spécial N.º 43*, Ginebra, octubre de 1926, pág. 27.

⁷ *Ibid.*, *Supplément spécial N.º 72*, Ginebra, octubre de 1929, pág. 17.

⁸ *Ibid.*, *Supplément spécial N.º 83*, Ginebra, octubre de 1930, págs. 12 y ss.

⁹ *Ibid.*, págs. 14 y 15.

¹⁰ La misma resolución preveía, además, el estudio, por parte del Consejo, de la posibilidad, en lo que se refiere a las convenciones

22. Desgraciadamente, la situación general no iba a permitir que la resolución de la Asamblea General tuviese entonces consecuencias positivas. Pero sin duda las sugerencias que en ella figuran merecen recordarse y hoy podrían inspirarse en las mismas ideas las nuevas medidas encaminadas a los fines que aquí se consideran.

V.—Medidas prácticas a que se podría recurrir para facilitar la realización del objetivo propuesto

23. Una medida práctica de orden general que podría en efecto recomendarse para facilitar el logro de los objetivos previstos podría ser hacer extensivo a todas las convenciones generales aprobadas por las Naciones Unidas o en conferencias convocadas por ellas el sistema vigente en ciertos organismos especializados. La Organización Internacional del Trabajo y, hasta cierto punto, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Salud, organizaciones cuya actividad se traduce esencialmente o en parte por la adopción de convenciones, poseen constituciones que podrían ofrecer el modelo más adecuado para las disposiciones que deben adoptarse.

24. La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo contiene en primer lugar una norma encaminada directamente a promover la ratificación de los convenios internacionales del trabajo o, al menos, a conseguir que los órganos constitucionales competentes de los Estados miembros queden obligados a examinar expresamente y con sinceridad la posibilidad de dicha ratificación. El apartado *b* del párrafo 5 del artículo 19 establece que los miembros de la organización deben someter a sus autoridades nacionales competentes (por regla general a sus parlamentos) todo convenio adoptado por la conferencia, en un plazo de un año o, en circunstancias excepcionales, 18 meses como máximo después de su aprobación. Los apartados *c* y *d* del mismo párrafo disponen que los miembros informen al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo de las medidas adoptadas para dar efecto a la disposición del apartado *b* y que el miembro que haya obtenido el consentimiento de las autoridades competentes comunique al Director General la ratificación de la convención¹¹. Los apartados *a* y los incisos i), ii) y iii) del apartado *b* del párrafo 7 del mismo artículo 19 establecen

generales relativas a ciertas cuestiones, « de adoptar el procedimiento que consiste en firmar instrumentos que revistan la forma de acuerdos gubernamentales no sujetos a ratificación »; y la limitación a seis meses del período durante el cual las convenciones generales concertadas a reserva de ratificación quedarían abiertas a la firma después de la clausura de la conferencia.

¹¹ Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, edición de 1963, Ginebra, pág. 12. El texto de los apartados aquí citados es el siguiente :

« *b*) Cada uno de los Miembros se obliga a someter el convenio, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;

« *c*) Los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter el convenio a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo

las modalidades especiales de aplicación de estas disposiciones a un Estado federal. Debe advertirse que estas normas son antiguas, pues antes de figurar en la actual Constitución, que entró en vigor el 26 de septiembre de 1946, estaban ya incluidas en el artículo 19 de la Constitución de 1919.

25. Ciertamente, en virtud de esas disposiciones, los gobiernos no están obligados a proponer a las asambleas legislativas que se dé efecto a los convenios y que sean ratificados; no obstante, siguen sometidos a la obligación de presentar rápidamente los convenios a los parlamentos, a fin de que puedan ser examinados en el plano más representativo y más responsable. Con esto se evita el riesgo de que esos convenios sean enterrados o descartados sin la debida reflexión, o aun simplemente olvidados por las administraciones.

26. Debe advertirse también que, al someter los convenios a la autoridad legislativa que puede autorizar las medidas necesarias para su efectividad, se atrae al mismo tiempo sobre el caso la atención de la opinión pública que puede actuar a su vez como acicate sobre quienes deben tomar una decisión. Es innegable, en todo caso, que la aplicación de esta norma ha dado por resultado la ratificación por los Estados miembros, en número cada vez más elevado y en un plazo cada vez más corto, de ciertos convenios internacionales del trabajo.

27. Una norma que corresponde en parte a la que se acaba de describir figura en la segunda parte del párrafo 4 del artículo IV de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que dispone que las convenciones aprobadas por la Conferencia General serán sometidas a las autoridades nacionales competentes, dentro del plazo de un año a partir de la fecha en la cual hayan sido aprobadas¹².

28. En cuanto a la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, la primera parte de su artículo 20 obliga a los Estados miembros a tomar, dentro de los 18 meses después de la adopción de una convención por la Asamblea, una acción relativa a la aceptación de tal convención¹³.

tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas;

« *d*) Si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio. »

¹² Convención por la cual se crea una Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (16 de noviembre de 1945), en *Manual de la Conferencia General*, edición de 1967, París, pág. 11. El texto de este pasaje es el siguiente : « Cada uno de los Estados Miembros someterá las recomendaciones o las convenciones a sus autoridades competentes, dentro del plazo de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia General en la cual hayan sido aprobadas ».

Esta disposición es completada por la del artículo VIII, que dice lo siguiente : « Cada Estado Membro enviará periódicamente a la Organización, en la forma que la Conferencia General determine, un informe sobre... el curso dado a las recomendaciones y convenciones a que se refiere el párrafo 4 del artículo IV ».

¹³ Constitución de la Organización Mundial de la Salud (de 22 de julio de 1946), en *Documentos básicos*, 18.ª edición, Ginebra, 1967 :

« Artículo 20. Cada Miembro se compromete a que, dentro de los dieciocho meses después de la adopción por la Asamblea de la Salud de una convención o acuerdo, tomará acción relativa a la aceptación de tal convención o acuerdo... En caso de aceptación, cada Miembro conviene en presentar un informe anual al Director General, de acuerdo con el capítulo XIV. »

29. Una segunda norma de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, que figura en el apartado e del párrafo 5 del artículo 19, prevé que los Estados que no hayan ratificado un convenio deberán presentar, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, un informe en el que se indiquen las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio, o la medida en la que se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa¹⁴.

30. En virtud de esta norma, el convenio goza de cierto grado de ejecución de hecho por los Estados que no lo han ratificado. Además, esa disposición permite a los Estados examinar periódicamente la situación; se da el caso de que, obligada a escoger entre la perspectiva de presentar un informe en el que hayan de especificarse por escrito las dificultades que impiden o retrasan la ratificación y la de emprender, siquiera tardíamente, el proceso de ratificación, una administración nacional opta por el segundo procedimiento. Por último, esta norma presenta la ventaja de permitir a los órganos de la Organización Internacional del Trabajo examinar las razones que se invocan en los informes de los Estados, discutirlos y llegar eventualmente, bien a eliminar las dificultades con que algunos tropiezan para aceptar el convenio, bien a provocar una acción encaminada a revisar el texto del convenio en el caso de que dichas dificultades sean bastante generalizadas y parezcan tener algún fundamento.

31. La obligación de indicar por escrito los motivos de la no aceptación de una convención se halla también prevista en el artículo 20 de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud¹⁵; y una disposición análoga figura en el artículo 22 de la Carta Social Europea, aprobada por el Consejo de Europa y firmada en Turín el 18 de octubre de 1961¹⁶.

¹⁴ Constitución de la Organización Internacional del Trabajo: «e) Si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.» (Subraya el autor.) Véanse también, para el caso de los Estados federales, los incisos iv) y v) del párrafo 7 del artículo 19.

Esta norma no figuraba en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo de 1919.

¹⁵ Artículo 20, segunda frase: «Cada Miembro notificará al Director General de la acción tomada, y si no acepta dicha convención o acuerdo dentro del plazo fijado, suministrará una declaración de las razones de su no aceptación.»

¹⁶ Véase el texto de la Carta Social Europea en *La Comunità Internazionale*, 1961, págs. 955 y ss. El artículo 22, sobre los informes relativos a las disposiciones que no han sido aceptadas, dice así: «Las Partes Contratantes presentarán al Secretario General del Consejo de Europa, a intervalos adecuados y a solicitud del Comité de Ministros, informes relativos a las disposiciones de la Parte II de la Carta que no hubieren aceptado en el momento de la ratificación o de la aprobación ni mediante una notificación ulterior. El Comité de Ministros determinará, a intervalos regulares, sobre qué disposiciones se pedirán esos informes y cuál será su forma.»

32. Estas normas constitucionales, como se habrá comprobado, se basan en los mismos criterios enunciados en el proyecto de la Comisión establecida en su tiempo por la Asamblea de la Sociedad de las Naciones y en la resolución de la propia Asamblea. Les confieren solamente una mayor precisión estableciendo en términos positivos la doble obligación de provocar, dentro de un plazo fijo, el examen de la convención por las autoridades a las que incumbe la decisión de ratificación y, a falta de ratificación, de informar al órgano internacional competente, especificando por escrito las razones de esa situación.

33. La utilidad de tales disposiciones para impulsar a adoptar una decisión sobre la aceptación de una convención general es evidente si se recuerdan las causas que, en muchos casos, originan la inacción o el retraso de los órganos estatales. Estas disposiciones pueden constituir medios eficaces para vencer vacilaciones y resistencias pasivas, para impedir que otras cuestiones obtengan una tras otra prioridad a los efectos del examen y de la decisión, para obligar a dar un carácter público al examen de los motivos favorables o desfavorables para la aceptación de la convención. Hacer que se apliquen tales normas a las convenciones generales de las Naciones Unidas y, en particular, a las aprobadas por las conferencias de codificación del derecho internacional, no puede sino contribuir eficazmente a completar la obra de codificación.

34. Al propio tiempo, el hecho de haber experimentado los efectos positivos de estas disposiciones en el seno de algunas organizaciones internacionales en las que hay una producción particularmente intensa de convenciones internacionales debería constituir un elemento decisivo para recomendar a los Estados su extensión a otros campos y su generalización dentro del marco de las Naciones Unidas.

VI.—Medios por los cuales se podría dar efecto a dichas medidas

A. — Reforma de la Carta de las Naciones Unidas

35. En cuanto a los medios de realizar semejante extensión, es indudable que el camino para ello sería una reforma de la Carta de las Naciones Unidas encaminada a introducir en ella normas del mismo tenor aproximadamente que las que ya hace bastante tiempo existen en la constitución de algunos organismos especializados. Se crearían, pues, obligaciones equivalentes a cargo de los Estados Miembros. Sin embargo, habría que prever su aplicación no sólo en las convenciones generales aprobadas por la propia Asamblea General, sino también en las convenciones generales aprobadas por una conferencia convocada por las Naciones Unidas, y, en primer lugar, las que se refieren a la codificación del derecho internacional¹⁷.

¹⁷ La introducción en la Carta de normas de este género no tendría efecto automático para los contados Estados no miembros que fueran invitados a participar en una conferencia. Sería fácil allanar esta dificultad recordando el tenor de las obligaciones previstas por dichas normas en la carta de invitación dirigida por el Secretario General de las Naciones Unidas a los gobiernos de esos Estados, a los que se pediría que indicaran expresamente la aceptación en caso de respuesta positiva.

36. Probablemente, conviene no exagerar la dificultad que constituye la aprobación de una reforma de este género. Es cierto que, desde que se aprobó la Carta de las Naciones Unidas, las primeras modificaciones de los artículos de la Carta que han podido entrar en vigor son las aprobadas por las resoluciones 1991 A (XVIII) y 1991 B (XVIII) de la Asamblea General, de fecha 17 de diciembre de 1963, con el fin de aumentar de seis a diez el número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, de 11 a 15 el número total de miembros de este órgano y de 18 a 27 el de los miembros del Consejo Económico y Social. Pero también es cierto que estas modificaciones, habiendo obtenido 93 ratificaciones, entraron en vigor 20 meses después de haber sido aprobadas. Es decir, que, conforme a la recomendación dirigida a este efecto por la Asamblea, más de los dos tercios de los Miembros (o sea, más del número necesario), incluidos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, habían conseguido ratificar las modificaciones antes de la fecha indicada en la recomendación. Es, pues, de suponer que una modificación desprovista de consecuencias políticas como la que aquí se propone y que cuente con el mismo apoyo no deba exigir un tiempo excesivo para llegar a ser aplicable.

B. — Recomendación de la Asamblea General

37. Sin embargo, también sería comprensible que, antes de emprender el camino de una reforma constitucional, las Naciones Unidas prefiriesen, de ser posible, experimentar en la práctica la aplicación de las normas previstas, a fin de verificar su eficacia. Para ello podrían tomarse en consideración diferentes posibilidades.

38. Una de las posibilidades que más inmediatamente cabe pensar es la adopción por la Asamblea General de una recomendación dirigida a todos los Miembros y a todos los Estados no miembros calificados para llegar a ser parte en una convención general. Existen precedentes en este sentido, e incluso recientes: el párrafo 2 de la parte dispositiva de las resoluciones de 17 de diciembre de 1963 anteriormente mencionadas contenía, precisamente, la invitación a los Estados Miembros de que ratificasen las modificaciones previstas, en conformidad con sus procedimientos constitucionales respectivos, a más tardar el 1.º de septiembre de 1965. De orden más general, es una resolución adoptada el 20 de diciembre de 1965 [resolución 2081 (XX)], que recomienda a todos los Estados Miembros que ratifiquen antes de 1968 una serie de convenciones sobre los derechos humanos adoptadas tanto por las Naciones Unidas como por la Organización Internacional del Trabajo y por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

39. La recomendación que aquí se prevé podría ser de carácter general, en el sentido de que se referiría global e indefinidamente a todas las convenciones generales que se adoptaren en el porvenir. En ese caso, podría invitar a los gobiernos de los Estados destinatarios: a) a someter el texto de toda convención general adoptada en el seno o bajo los auspicios de las Naciones Unidas a las autoridades competentes para decidir la ratificación o la adhesión, y ello dentro del término de 12 meses, o en circunstancias excepcionales de 18 meses, a contar desde la fecha de la adopción de la convención,

y b) a remitir al Secretario General de las Naciones Unidas el instrumento de ratificación o de adhesión, o bien un informe en el que se indicaran los motivos que impiden o retardan la ratificación o la adhesión. En la recomendación se podría asimismo invitar a los Estados que aún no hubieran aceptado una convención determinada a informar periódicamente al Secretario General acerca de las perspectivas de ratificación o adhesión ulterior, o bien acerca del estado de su legislación y de su práctica en la materia a que la convención se refiera¹⁸.

40. También se podría imaginar una recomendación que se refiriese específicamente a determinada convención que se acabare de adoptar, o bien a un grupo de convenciones ya adoptadas, como las que tienen por objeto la codificación de algún sector del derecho internacional. En este último caso, se podría seguir eventualmente el ejemplo de la invitación dirigida a los Estados Miembros a propósito de las convenciones relativas a los derechos humanos, sin perjuicio de hacer más circunstanciada la invitación.

41. El valor de una recomendación o invitación contenida en una resolución de la Asamblea General no es, por cierto, idéntico al de una norma incluida en un artículo de la Carta (o en un acuerdo aparte que se concluya al mismo efecto). De ella no deriva, para los gobiernos a que se dirige, una obligación jurídica de seguir la conducta recomendada. No obstante, lo que realmente interesa para los fines aquí considerados no es saber si los Estados se consideran o no obligados por la recomendación, sino si en la práctica la siguen y en qué medida lo hacen. Ahora bien, la experiencia muestra que las recomendaciones que tienen un objeto general, como la aquí prevista, y que emanan de la totalidad o de una mayoría muy considerable de los miembros de la Asamblea General, son normalmente tomadas en consideración por los Estados con la seriedad que merecen. Su eficacia se verifica en los hechos, y esto es lo que importa. Además, aun cuando su efecto no hubiera de ser más que agregar un número limitado de ratificaciones o de adhesiones al que de todos modos se hubiere reunido respecto de una convención general, su utilidad sería igualmente indiscutible. En todo caso, una vez hecha la experiencia de manera positiva, probablemente resultaría más fácil transformar, por las vías apropiadas, esas simples exhortaciones en obligaciones jurídicas.

C. — Adopción de protocolos de firma adecuados en las conferencias de codificación

42. También podría preverse un procedimiento diferente para las convenciones adoptadas (como las de codificación del derecho internacional, precisamente) por una conferencia general de representantes de los Estados. En ciertas condiciones, este procedimiento podría inducir a los Estados calificados para llegar a ser partes en una convención a asumir verdaderas obligaciones jurídicas en materia de ratificación o de adhesión,

¹⁸ La Asamblea General, a su vez, podría examinar periódicamente esos informes o hacer que los examinase una comisión especial, y decidir, llegado el caso, las medidas que se habrían de tomar, comprendida, excepcionalmente, la de la revisión de una convención a cuya aceptación se negaren la mayor parte de los Estados.

y podría inspirarse con provecho en las propuestas que ya estudió para los mismos fines una comisión especial de la Sociedad de las Naciones y que la Asamblea de ésta hizo suyas en una resolución del 3 de octubre de 1930¹⁹.

43. Efectivamente, la Asamblea General de las Naciones Unidas podría adoptar una resolución en que recomendase que en las conferencias reunidas bajo los auspicios de las Naciones Unidas y en las cuales se adoptaren convenciones generales se estableciesen protocolos de firma sobre la base de un modelo incluido en la resolución. Los Estados que firmasen la convención se comprometerían por el protocolo a tomar las medidas en él indicadas, que consistirían en la presentación, dentro de ciertos plazos, de la convención a las autoridades competentes, para que éstas puedan decidir la ratificación o la adhesión, o bien en el envío de informes al Secretario General de las Naciones Unidas.

44. No cabe duda de que las cláusulas contenidas en el protocolo adquirirían un valor obligatorio con la firma, y ello pese a que el protocolo iría unido a una convención en la que se estipularía expresamente que debe ser ratificada²⁰.

45. Sin embargo, las obligaciones previstas en las cláusulas del protocolo no podrían incumbir a los Estados signatarios solamente, y los plazos para la ratificación o la adhesión no podrían empezarse a contar sino a partir de la fecha de la firma. Por consiguiente, es evidente que este sistema tendría un efecto menos generalizado y menos rápido que la adopción de una norma constitucional que previera que tales obligaciones nacen de la adopción de la convención e incumben a todos los miembros de la Asamblea General o a todos los Estados participantes en una conferencia convocada por las Naciones Unidas. No obstante, no cabe duda de que constituiría una cierta contribución para una aceptación más amplia y algo más rápida de las convenciones generales.

46. Para completar la lista de las posibilidades aquí consideradas, se podría concebir también que la adopción de un protocolo de firma cuyas cláusulas tendrían por objeto los efectos indicados no se prevea en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas como medida que se extienda uniformemente a todas las futuras conferencias convocadas por esta Organización, sino que se decida de manera autónoma al término de

una conferencia diplomática para que se aplique a una convención adoptada por esa conferencia. Esta solución, aunque de alcance más limitado, podría constituir un precedente útil y ser utilizada con provecho, sin que haya que esperar una decisión de principio por parte de las Naciones Unidas²¹.

VII.—Acción posible de las Naciones Unidas para obtener el apoyo de la opinión pública a la codificación

47. No se podría concluir el examen de estas medidas —cuya adopción parece recomendable en una u otra forma— sin recordar una vez más que en todo caso es esencial, para los fines de que aquí se trata, poder contar en los diferentes países con el apoyo de una opinión pública activa y consciente de la importancia de lo que está en juego.

48. Valiosísimo en todos los momentos del proceso de codificación del derecho internacional, ese apoyo puede ser decisivo en la fase final, que, como se ha indicado, se desarrolla en el plano nacional. La movilización de las fuerzas capaces de ejercer influencia sobre las autoridades administrativas, gubernamentales y parlamentarias y de impulsarlas a la acción necesaria, sería una tarea a que útilmente podrían dedicarse las Naciones Unidas. Si al lanzar nuevamente la idea de instituir un decenio del derecho internacional el Secretario General pensara en consagrarlo en primer lugar a una campaña en favor de la aceptación generalizada de las convenciones codificadoras del derecho internacional y de las normas en ellas inscritas; si ante todo, para este fin, se decidiera promover la creación, a ejemplo de los comités consultivos nacionales para los derechos humanos, de comités consultivos nacionales para el derecho internacional, consagrados a la idea del progreso de este derecho y de la consolidación de su imperio sobre la sociedad de los Estados, muy probablemente se forjaría un instrumento capaz de apoyar en forma no desdeñable el esfuerzo por llevar a cabo la tarea tan ardua y delicada, tan erizada de obstáculos y peligros, y no obstante hoy tan indispensable, de la codificación del derecho internacional.

¹⁹ Véase Sociedad de las Naciones. *Journal Officiel, Supplément spécial* N.º 83, Ginebra, octubre de 1930, págs. 12 y ss.

²⁰ La conclusión debería ser análoga cuando, en vez de estar consignadas en un protocolo separado, esas cláusulas estuvieren incluidas, como cláusulas finales, en el texto mismo de la convención.

²¹ Una medida quizá aún más fácil de llevar a la práctica sería inducir a la conferencia diplomática a adoptar una resolución que contenga una mera recomendación a los gobiernos de los Estados participantes. Es de advertir que en las conferencias diplomáticas tiende a generalizarse la práctica de adoptar recomendaciones, además de las convenciones. Véanse a este respecto los comentarios de Antonio Malintoppi, «Il valore delle raccomandazioni adottate da conferenze delle Nazioni Unite» en *Rivista di Diritto Internazionale*, Milán, 1961, vol. 44, fasc. 4, págs. 604 y ss. Sin embargo, un llamamiento de ese género dirigido por la conferencia a los Estados participantes no podría tener efecto jurídico; también es dudoso que pueda tener la autoridad y la eficacia de una recomendación de principio que emanara de la Asamblea General de las Naciones Unidas.