

y no afecten a los legítimos intereses de terceros países, especialmente de los países en desarrollo. El Relator Especial cree que en ese artículo se expone de un modo satisfactorio la legislación existente.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1382.^a SESIÓN

Miércoles 2 de junio de 1976, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Abdullah EL-ERIAN

más tarde: Sr. Paul REUTER

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Bilge, Sr. Calle y Calle, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Rossides, Sr. Šahović, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.

Cláusula de la nación más favorecida (continuación) (A/CN.4/293 y Add.1) [Tema 4 del programa]

CUESTIÓN DE LAS UNIONES ADUANERAS (continuación)

1. El Sr. USTOR (Relator Especial) dice que en la sesión anterior mencionó la opinión que se sustenta en algunos medios en el sentido de que existe una norma consuetudinaria de derecho internacional general que establece una excepción implícita a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida en circunstancias originadas por las uniones aduaneras. A este respecto, señala el fallo dictado en 1969 por la CIJ y que se examina en el comentario al artículo 15 del proyecto¹. La Corte Internacional de Justicia mencionó la posibilidad de que una norma de origen convencional o contractual se convierta en una norma consuetudinaria de derecho internacional, pero agregó que no se puede juzgar a la ligera que se ha alcanzado este resultado, puesto que es indispensable que [...] la práctica de los Estados, incluidos aquellos cuyos intereses resulten especialmente afectados, haya sido frecuente y virtualmente uniforme en el sentido de la disposición invocada y se haya producido de manera que muestre un reconocimiento general de que está en juego una norma de derecho o una obligación jurídica.

2. Habida cuenta de ese fallo, cabe afirmar con seguridad que no ha surgido ninguna norma consuetudinaria de derecho internacional que exceptúe de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida los beneficios concedidos en virtud de una unión aduanera. En realidad, existen pruebas poderosas en sentido contrario, según dijo en la sesión anterior.

3. La opinión del Relator Especial a este respecto también está confirmada por la práctica latinoamericana que mencionó en su séptimo informe (A/CN.4/293 y Add.1, párrs. 127 a 130). Los Estados latinoamericanos siempre insertan una excepción adecuada respecto de las uniones aduaneras y agrupaciones similares en las cláusulas de la nación más favorecida contenidas en todos los tratados bilaterales concertados con Estados no pertenecientes a esas uniones o agrupaciones. En otros acuerdos de integración centroamericana figura efectivamente un compromiso en este sentido. Esta práctica muestra que la *opinio juris* latinoamericana apoya firmemente el criterio de que, si un Estado ha contraído obligaciones en virtud de una cláusula de la nación más favorecida, esas obligaciones se aplicarán a los beneficios concedidos en virtud de una unión aduanera y otra agrupación similar. Por consiguiente, se ha considerado necesario incluir en los tratados de integración económica centroamericana disposiciones especiales referentes a esa cuestión en sus relaciones multilaterales.

4. Quienes afirman que existe una norma de derecho internacional consuetudinario sobre la excepción implícita aducida tendrán que demostrar la existencia de esa norma. El Relator Especial, por su parte, estima que los efectos jurídicos del ingreso de un Estado concedente en una unión aduanera se basan en la regla establecida en el artículo 30 (Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados². Las disposiciones de ese artículo puntualizan que, cuando un Estado se encuentre ligado por obligaciones incompatibles contraídas en tratados sucesivos, no quedarán disminuidas en modo alguno las obligaciones contraídas en el tratado anterior. Por consiguiente, antes de ingresar en una unión aduanera, el Estado concedente tendrá que retirarse del tratado que contenga la cláusula de la nación más favorecida o convenir con las otras partes en ese tratado que no se les aplicarán los beneficios de la unión aduanera.

5. Por estos motivos, el Relator Especial no ha propuesto que se incluya en el proyecto una disposición sobre la excepción implícita aducida. Tampoco propone que se incluya un artículo que describa la situación actual desde su punto de vista.

6. Se ha afirmado en algunos medios que el ingreso de un Estado concedente en una unión aduanera constituye un cambio fundamental de las circunstancias que ese Estado puede invocar como motivo para denunciar el tratado que contenga la cláusula de la nación más favorecida o para retirarse de él. Hay que rechazar ese argumento porque el cambio de las circunstancias lo provoca la misma parte interesada, y no se puede permitir que esa parte invoque su propio acto como un motivo válido para denunciar el tratado que contenga la cláusula de la nación más favorecida.

7. También se ha afirmado que un Estado concedente que ingrese en una unión aduanera, como la Comunidad Económica Europea, no puede dar a los Estados no miembros el mismo trato que a los miembros de la

¹ Véase *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 162, documento A/10010/Rev.1, cap. IV, secc. B, art. 15, párr. 58 del comentario.

² Véase el texto de la Convención en *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados*, *Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311.

unión, porque eso queda excluido por la constitución de la unión, así, el instrumento constitutivo de la CEE especifica que las cuestiones aduaneras son de la competencia de los órganos pertinentes de la Comunidad. La respuesta a ese argumento es que los miembros de la unión aduanera son los autores de su constitución; si uno de ellos queda obligado por una cláusula de la nación más favorecida, creará así una situación en la que no podrá cumplir sus obligaciones en virtud de la cláusula. Así pues, tendrá que soportar las consecuencias de la situación que ha creado.

8. En cuanto a las diversas sugerencias que se han hecho de que se trate de la cuestión de las uniones aduaneras en el proyecto, existe la posibilidad de considerar que esa cuestión está comprendida por las disposiciones del artículo C (Irretroactividad del presente proyecto de artículos). Según ese artículo la futura convención resultante del proyecto sólo se aplicará a las cláusulas de la nación más favorecida que figuren en los tratados celebrados después de la entrada en vigor de la convención. Después de ésta, los Estados partes en la convención podrán hacer sus planes; si tienen el propósito de ingresar en una unión aduanera o agrupación similar, tendrán que insertar una excepción adecuada en toda cláusula de la nación más favorecida que se incluya en un tratado con un Estado no miembro, a fin de evitar la aplicación de la cláusula a los beneficios concedidos a los miembros de la unión o agrupación.

9. Otra forma de resolver el problema consiste en que las partes ejerzan su libertad de redactar la cláusula de la nación más favorecida, y limiten la aplicación de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo D. El Estado que prevea la posibilidad de ingresar en una unión aduanera o agrupación similar puede, por ejemplo, especificar que el trato de la nación más favorecida sólo continuará hasta que ingrese en esa unión o agrupación.

10. También debe subrayarse la importancia limitada de la cuestión de las uniones aduaneras. La mayor parte del comercio internacional se realiza con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, y esa cuestión está prevista en el artículo XXIV de dicho Acuerdo, que el Relator Especial mencionó en la sesión anterior³. Además, en la mayoría de los tratados comerciales que contienen una cláusula de la nación más favorecida se incluye en esta última una excepción adecuada.

11. Por último, el Relator Especial desea comentar brevemente la actitud de los países en desarrollo respecto de las uniones aduaneras y otras agrupaciones económicas. Por supuesto, cuando un país en desarrollo no es miembro de una de esas uniones, su situación es la misma que la de cualquier otro país no miembro: sus exportaciones a los mercados de los Estados miembros de la unión pueden ser perjudicadas por la formación de la unión. Pero si un grupo de los mismos países en desarrollo forma una unión aduanera, quedarán perjudicados otros países en desarrollo que no sean miembros de la unión. Por consiguiente, se comprende que los países latinoamericanos sustenten la opinión de que los derechos de un Estado beneficiario en virtud de la cláusula

de la nación más favorecida no quedan afectados por el ingreso del Estado concedente en una unión aduanera.

12. La situación es diferente con respecto a los países desarrollados que no sean miembros de la unión. Esto plantea la cuestión más amplia de la tendencia a establecer la norma de que un Estado beneficiario desarrollado no tiene derecho, en virtud de una cláusula de la nación más favorecida, a ningún trato que dé un Estado en desarrollo concedente a un tercer Estado en desarrollo (A/CN.4/293 y Add.1, párrs. 120 y 121). Esa cuestión se tratará posteriormente en relación con el problema de los países en desarrollo, al examinar el proyecto de artículo 21.

13. El Sr. HAMBRO dice que no le ha convencido enteramente la hábil y clara exposición de los puntos de vista del Relator Especial. Desde el comienzo de las deliberaciones de la Comisión sobre la cláusula de la nación más favorecida, el orador ha tenido la ocasión de subrayar el hecho de que este tema comprende dos problemas que tienen mucha más importancia que cualquier detalle técnico: el primero es el del trato preferencial que se ha de dar a los países en desarrollo, y el segundo es la cuestión de las uniones aduaneras.

14. En el 27.º período de sesiones, todos los miembros de la Comisión aceptaron provisionalmente el artículo 21, que trata de la cláusula de la nación más favorecida y el trato concedido dentro del marco de un sistema generalizado de preferencias a los países en desarrollo. Por su parte, el orador aún estaría dispuesto a aceptar el artículo 21; dentro de los límites de la codificación del derecho internacional, la Comisión tiene el deber de hacer cuanto pueda para ayudar a los países en desarrollo. Sin embargo, no acierta a comprender cómo puede decirse que la norma contenida en el artículo 21 forma parte del derecho internacional consuetudinario cuando no se acepta la misma proposición respecto de la cuestión de las uniones aduaneras. El Relator Especial no ha podido convencerle de que la posición con respecto a las uniones aduaneras difiere en modo alguno de la relativa al trato preferencial de los países en desarrollo. La decisión adoptada del artículo 21 equivale a la creación de una nueva norma; no es una codificación del derecho internacional consuetudinario existente.

15. Si el proyecto de artículos sobre la cláusula de la nación más favorecida ha de guardar silencio acerca de la cuestión de las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio, creará enormes dificultades a cualquier país que ingrese en una de esas uniones o zonas. La Comisión no puede soslayar el hecho de que la excepción de las uniones aduaneras en la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida forma parte de la práctica aceptada del GATT. Se debe conceder suma importancia a lo que se realiza efectivamente en el GATT, y en dicha organización se considera que el artículo XXIV del Acuerdo General comprende a las uniones aduaneras. Es cierto que, en un sentido técnico, cabe decir que el GATT no constituye una organización internacional, pero no obstante funciona como tal en todos los aspectos y debe prestarse la debida atención a su práctica en lo que atañe a las uniones aduaneras.

³ Véase la 1381.ª sesión, párr. 37.

16. En cuanto a la opinión jurídica, hay que señalar que, ya en 1936, el Instituto de Derecho Internacional aprobó una resolución en la que se especificaba que el Estado beneficiario en virtud de una cláusula de la nación más favorecida no tendrá derecho a invocar esa cláusula con objeto de obtener los beneficios de trato resultantes de una unión aduanera ⁴.

17. El Relator Especial ha encarecido la necesidad de tratar de los aspectos jurídicos del problema y no de sus aspectos económicos y políticos. Ese criterio es adecuado en lo que respecta a la codificación, pero, cuando la Comisión se dedica a formular normas de desarrollo progresivo, no puede trabajar en el vacío si tiene que prestar la debida atención a las consideraciones económicas y políticas.

18. Por todos estos motivos, el orador estima que el proyecto debe tratar de la cuestión de las uniones aduaneras. Tiene la impresión de que la renuencia existente en algunos medios a aceptar la excepción aplicable a las uniones aduaneras y zonas de libre comercio se debe a una oposición fundamental a esas agrupaciones. Esa oposición parece basarse en una visión defectuosa de esas agrupaciones como asociaciones de países europeos prósperos. En realidad, la integración económica regional hace progresos en todo el mundo. Esa integración puede tener la mayor importancia para fortalecer la posición de los países en desarrollo, y la Comisión no hará más que debilitar esa posición si ignora la necesidad de que se desarrollen libremente las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio.

19. El orador estima que la Comisión puede seguir tres procedimientos distintos para tratar de la cuestión de las uniones aduaneras. El primero consiste en utilizar la fórmula adoptada por el Instituto de Derecho Internacional e incluir en el presente proyecto una disposición en el sentido de que la cláusula de la nación más favorecida no confiere el derecho al trato resultante de una unión aduanera o de una zona de libre comercio.

20. La segunda posibilidad consiste en tratar la cuestión de las uniones aduaneras del mismo modo que la Comisión trató la cuestión del sistema generalizado de preferencias en el artículo 21: se incluiría en el proyecto una disposición en el sentido de que un Estado beneficiario no tiene derecho en virtud de una cláusula de la nación más favorecida al trato otorgado por un Estado concedente dentro del marco de una unión aduanera o de una zona de libre comercio.

21. La tercera posibilidad consiste en adoptar una solución intermedia utilizando como modelo el artículo B. La norma estaría concebida en los términos siguientes:

«Las disposiciones de los presentes artículos no prejuzgarán ninguna cuestión que surja respecto de una unión aduanera o de una zona de libre comercio.»

22. El orador confía en que la Comisión adopte una de estas tres soluciones al término de sus deliberaciones sobre la cuestión de las uniones aduaneras.

23. El Sr. TAMMES dice que, como ya ha indicado el Relator Especial, la cuestión de las uniones aduaneras es de una importancia práctica limitada. La excepción

parece que queda ampliamente asegurada mediante estipulaciones expresas en los tratados bilaterales y principalmente por el artículo XXIV del GATT. En estas circunstancias, la Comisión puede concentrar su atención en el problema jurídico general consistente en incluir la excepción de alguna forma dentro del marco de disposiciones que son por lo demás de naturaleza supletoria.

24. En el 27.º período de sesiones, el Sr. Tammes estuvo entre los que encontraban difícil aceptar la inclusión de la excepción relativa a las uniones aduaneras en el proyecto sobre la cláusula de la nación más favorecida. Desde entonces, la única información adicional recibida ha sido el informe sobre los debates de la Sexta Comisión, en los cuales el orador no ha encontrado nada que pueda hacerle cambiar de opinión.

25. Le ha impresionado considerablemente el material abundante presentado por el Relator Especial. La primera conclusión que puede sacarse de dicho material es que no hay pruebas de que exista consenso alguno en los Estados en lo que se refiere a la existencia de una supuesta norma del derecho internacional consuetudinario que prevea una excepción implícita a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida en el caso de las uniones aduaneras y asociaciones semejantes de Estados. La falta de este consenso quiere decir que, a pesar de la frecuencia de la excepción en la práctica convencional, no puede incluirse en el proyecto como cuestión de codificación. La Comisión no puede pretender codificar una norma que sería contraria a los términos del artículo 30 (Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia) de la Convención de Viena.

26. A efectos de la aplicación de la norma del artículo 30 de esa Convención, el tratado que contiene la cláusula de la nación más favorecida es el tratado anterior y el tratado que establece la unión aduanera es el tratado posterior. La norma del artículo 30 significa que el estado concedente no puede, en virtud del tratado posterior celebrado con partes distintas, volver sobre sus promesas al Estado beneficiario que no es parte en este último tratado.

27. El Sr. Tammes no puede aceptar la afirmación de que la excepción de las uniones aduaneras está implícita en cualquier acuerdo por el cual se concede el trato de la nación más favorecida sencillamente porque en general se incluya en esos acuerdos una excepción explícita en la materia. Esta afirmación recuerda la doctrina del siglo XIX que trató de introducir el principio de *rebus sic stantibus* en el derecho internacional en forma de una cláusula ficticia que se suponía que las partes incluían implícitamente en sus tratados.

28. La Comisión no puede en modo alguno adoptar este enfoque. Las presunciones se basan en el caso más probable: cuanto más frecuentemente se incluya explícitamente una excepción de uniones aduaneras en acuerdos que prometen el trato de la nación más favorecida, menos probable es que las partes hayan pasado por alto esa posibilidad. Se aplicaría el principio de *inclusio unius, exclusio alterius*, mencionado en el comentario al proyecto de artículo 15 ⁵. Asimismo, el invocar la fre-

⁴ Véase *Anuario... 1969*, vol. II, págs. 190 y 191, documento A/CN.4/213, anexo II.

⁵ *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 163, documento A/10010/Rev.1, cap. IV, secc. B, art. 15, párr. 60 del comentario.

cuencia de la excepción relativa a las uniones aduaneras como un argumento para considerarla derecho consuetudinario equivaldría a no tener en cuenta la posibilidad de una voluntad en contra de las diferentes partes. La posición en lo que respecta a la excepción en favor de las uniones aduaneras es diferente de la relativa a la excepción en materia de comercio fronterizo; hay ciertas pruebas de *opinio juris* en favor de esta última, aunque no está claramente definido su alcance exacto.

29. Si la Comisión, como sugiere el orador, desecha estos dos enfoques, podría pensar en utilizar las atribuciones que le confiere su estatuto para presentar la excepción relativa a las uniones aduaneras como norma de desarrollo progresivo del derecho internacional deseada por la comunidad internacional. Pero la Comisión hasta la fecha sólo ha adoptado esta línea de conducta cuando ha actuado en su propia esfera habitual del fomento de la justicia y la confianza en el derecho. En la esfera de la controversia económica se encontraría en grandes dificultades si hiciera una elección propia sin dejarse guiar por declaraciones representativas de la opinión mundial, como ha hecho en lo que respecta a las disposiciones adoptadas en favor de los Estados en desarrollo.

30. Su propia conclusión es la de que, en la primera lectura del proyecto, no ha llegado aún el momento de que la Comisión adopte una posición firme sobre la codificación o desarrollo del derecho internacional relativo a los efectos de la cláusula de la nación más favorecida sobre uniones aduaneras y asociaciones semejantes de Estados.

31. El Sr. SETTE CÂMARA dice que, en su comentario al artículo 15, el Relator Especial ha examinado con todo detalle la cuestión de si la Comisión debe incluir en su proyecto una disposición por la que se establezca una excepción implícita a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida en situaciones resultantes de la creación de una unión aduanera o de una zona de libre comercio. Su extenso examen de la práctica de los Estados muestra claramente que los Estados pueden convenir —y convienen con frecuencia— en excluir de la aplicación de la cláusula los beneficios de una unión aduanera o de otra asociación análoga. En efecto, R. C. Snyder, tratadista citado en ese comentario ⁶, ha encontrado 280 cláusulas de excepción relativas a uniones aduaneras en tratados celebrados en el período comprendido entre las dos guerras mundiales. Tal situación no se ha modificado. Los Estados consideran necesario incluir una excepción explícita porque no hay norma general alguna de derecho internacional que establezca la excepción como presunción. Además, la abundancia de cláusulas escritas, lejos de demostrar la existencia de una norma general de derecho consuetudinario, constituye una prueba de que esa excepción sólo es convencional.

32. En las situaciones resultantes de la aplicación del artículo XXIV del GATT tampoco se puede inferir la existencia de una excepción implícita, sino todo lo contrario. Debe recordarse que la piedra angular del GATT es una cláusula incondicional de la nación más favorecida. En consecuencia, el artículo XXIV no es

más que otra cláusula escrita en la que se establece una excepción concreta por la que los compromisos contraídos en el marco del GATT son compatibles con otros. Como señaló ya la Comisión en 1975, ni uno solo de los acuerdos de unión aduanera o de zona de libre comercio presentados a las Partes Contratantes del GATT se ha ajustado por completo a las condiciones requeridas por el artículo XXIV ⁷. Las Partes Contratantes han recurrido al sistema de concesión de excepciones en cada caso concreto. Además, el Relator Especial ha hecho hincapié ⁸ en que el artículo 234 del Tratado de Roma (por el que se estableció la Comunidad Económica Europea) no afecta a los derechos y obligaciones resultantes de convenciones preexistentes, mientras no se celebren las negociaciones destinadas a suprimir toda incompatibilidad, como la que podría resultar de una excepción a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

33. Después de reflexionar sobre las deliberaciones de la Sexta Comisión, el Relator Especial sigue sosteniendo en su séptimo informe (A/CN.4/293 y Add.1, secc. 11) su posición anterior, es decir, que no existe norma general alguna de derecho internacional que establezca una excepción implícita respecto de las uniones aduaneras y asociaciones análogas de Estados. El Relator Especial ha señalado asimismo la sorprendente posición adoptada en la Sexta Comisión por los Estados de la CEE, porque, desde que existe esa poderosa unidad económica, sus miembros siguen la práctica tradicional de incluir excepciones convencionales en los tratados. La CEE no es la única unión aduanera, pero ninguna otra unión ha adoptado una actitud militante de esa índole sobre la cuestión de una excepción implícita.

34. Por esos motivos, es preferible que la Comisión no trate de formular una norma en la que se establezca una excepción general para las uniones aduaneras y asociaciones análogas. Los Estados seguirán ejerciendo su legítimo derecho a establecer excepciones convencionales cada vez que lo consideren necesario.

35. El Sr. RAMANGASOAVINA señala que el problema planteado es difícil de resolver. Se trata de decidir si en el proyecto de convención debe enunciarse una norma en la que se prevea una excepción para las uniones aduaneras aplicable a los tratados comerciales o a los tratados relativos a aranceles aduaneros. Se trata además de saber si, de no haber una excepción convencional en un tratado en el que se otorga el trato de la nación más favorecida, debe entenderse que hay una excepción implícita. Es evidente que el problema difiere según que la unión aduanera se haya constituido antes o después de celebrarse el acuerdo que contiene la cláusula de la nación más favorecida. Cuando esta cláusula se ha otorgado tras la creación de la unión aduanera o de la zona de libre comercio no existe problema alguno, pues el Estado concedente sabía a qué atenerse cuando celebró un acuerdo en el que concedía ventajas especiales a un Estado beneficiario. Pero cuando el Estado concedente se adhiere a una unión aduanera tras haber otorgado a otro Estado la cláusula de la nación más favorecida, el problema que se plantea es muy difícil de resolver a causa del desarrollo actual de las

⁷ *Ibid.*, pág. 156, párr. 39 del comentario.

⁸ Véase la 1381.ª sesión, párr. 41.

⁶ *Ibid.*, pág. 157, art. 15, párr. 41 del comentario.

uniones aduaneras y de las zonas de libre comercio. La formación de tales uniones y zonas no es un fenómeno nuevo, pero el desarrollo de las mismas puede llegar a adquirir proporciones considerables, sobre todo entre los Estados de reciente independencia que procuran reagrupar sus fuerzas para luchar en mejores condiciones contra la competencia exterior que amenaza con reducir sus posibilidades de desarrollo.

36. Como es natural, algunos Estados no están de acuerdo en prever una excepción implícita a favor de las uniones aduaneras. Tal actitud puede comprenderse, pues los Estados conceden gran importancia a la estabilidad de los convenios que han concertado y no quieren ser sorprendidos por convenios ulteriores que trastornarían sus planes a largo plazo, que algunas veces han exigido inversiones considerables. El Relator Especial, tratando de resolver el problema, ha aludido a la posibilidad de recurrir a acuerdos mutuos para remediar una situación que afecta a las previsiones de ciertos Estados. El GATT ha previsto la posibilidad de celebrar tales negociaciones a fin de adaptar la situación a las necesidades y de ofrecer a los países la posibilidad de constituir agrupaciones destinadas a luchar contra la competencia a fin de acelerar su desarrollo.

37. El mundo actual se caracteriza por dos tendencias opuestas: por una parte, la tendencia de los Estados a agruparse para luchar contra la competencia, a fin de acelerar su crecimiento económico y su desarrollo; y por la otra, la tendencia a liberalizar el intercambio, que es la tendencia básica del GATT. Además, la comunidad internacional tiende actualmente a establecer una distinción entre países desarrollados y países en desarrollo y a favorecer en lo posible a estos últimos. Esa tendencia se ha manifestado en particular en el sistema generalizado de preferencias, destinado a ayudar a los países en desarrollo. Pero éstos no son los únicos interesados en agruparse: los países desarrollados estiman también que, en las circunstancias actuales, deben agruparse en una zona económica regional o subregional. Sin embargo, para los países en desarrollo de Asia, Africa o América Latina, la integración económica no constituye un fin en sí misma, sino un medio para acelerar el desarrollo.

38. Las soluciones propuestas por el Relator Especial no lograrán resolver el problema. Según el Relator Especial, los artículos C y D darían a las uniones aduaneras y a las zonas de libre comercio la posibilidad de precaverse contra un compromiso contraído sin haber previsto todas sus consecuencias posibles, puesto que el artículo C prevé la irretroactividad del proyecto de artículos y el artículo D la libertad de las partes para limitar la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida al concertar el tratado que la contenga. Los artículos C y D permitirían así superar los inconvenientes de la cláusula de la nación más favorecida contenida en tratados futuros y evitar controversias. Pero, a juicio del orador, la cláusula de la nación más favorecida no es en muchos casos más que una disposición de conveniencia a plazo medio o a largo plazo, mientras que la integración económica es un proceso mucho más lento, pero en el que los Estados jóvenes han puesto grandes esperanzas.

39. Si bien el Sr. Ramangasoavina elogia los esfuerzos realizados por el Relator Especial, estima que la conclu-

sión a que éste ha llegado no es satisfactoria pues deja subsistir muchas incertidumbres. Hasta ahora, la Comisión se ha limitado a enunciar el problema y a señalar las dificultades que implica, pero no ha proporcionado una solución clara. Es evidentemente difícil enunciar una norma muy clara en la que se prevea una excepción implícita, pero la Comisión debería seguir el ejemplo del GATT y encontrar una fórmula que permita que los nuevos Estados concierten sin vacilar convenciones que contengan la cláusula de la nación más favorecida, aunque tales Estados prevean la posibilidad de ingresar algún día en una agrupación regional o subregional. De no ser así, esos Estados podrían considerar peligroso firmar la convención que está elaborando la Comisión.

El Sr. Reuter, primer Vicepresidente, ocupa la Presidencia.

40. El Sr. USHAKOV felicita al Relator Especial por su brillante exposición y dice que comparte por entero su punto de vista: no existen reglas generalmente admitidas, consuetudinarias o de otra índole, que permitan excluir la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida en el caso de una unión aduanera o agrupación análoga.

41. En realidad, la cuestión no se plantea cuando se constituye la unión aduanera después de haberse concertado una cláusula de la nación más favorecida que contiene una excepción a favor de una posible unión aduanera, aunque, por cierto, dicha cláusula no es una cláusula de la nación más favorecida según el sentido del proyecto. En cambio, la cuestión sí se plantea en el caso de una verdadera cláusula de la nación más favorecida, es decir, cuando un Estado se compromete a conceder a otro Estado un trato no menos favorable que el que conceda a un tercer Estado cualquiera. Si el Estado concedente pasa luego a ser miembro de una unión aduanera, ¿puede invocar una regla general para excluir la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida? Es indudable que existen en el mundo contemporáneo verdaderas cláusulas de la nación más favorecida, y, tal como se las prevé en el proyecto, estas cláusulas no admiten excepciones *ratione personae*. Si disponen que debe concertarse un nuevo tratado en el caso de que el Estado concedente pase a ser miembro de una unión aduanera, ese Estado no queda automáticamente liberado de sus obligaciones; debe entablar negociaciones con el Estado beneficiario para convenir nuevas condiciones.

42. Así pues, el orador ha llegado a las mismas conclusiones que el Relator Especial, aunque ha seguido un camino distinto. El hecho de que la cláusula de la nación más favorecida no admita ninguna excepción *ratione personae* no significa que los Estados estén obligados a concertar verdaderas cláusulas de la nación más favorecida. Si sus intereses lo exigen, pueden concertar cualquier otra cláusula, que no se registrará entonces por la futura convención.

43. Aunque las verdaderas cláusulas de la nación más favorecida son relativamente raras, el proyecto de artículos es de una utilidad indudable. Los Estados sabrán exactamente qué es una verdadera cláusula de la nación más favorecida, y si consideran que no redundaría en su interés concertar una, o si desean introducir excepciones,

podrán concertar otra cláusula con pleno conocimiento de causa. Además, el Sr. Ushakov está convencido de que los Estados que han concertado cláusulas acompañadas de excepciones optarán pronto por las verdaderas cláusulas de la nación más favorecida, ya que éstas son las más ventajosas para las relaciones comerciales de todos los Estados.

44. Por último, desea precisar que algunas situaciones existentes justifican no obstante las excepciones: por ejemplo, a favor de los países en desarrollo, de los Estados sin litoral o de las zonas fronterizas. Las que son totalmente imposibles son las excepciones a favor de terceros Estados, a causa de la índole de la cláusula de la nación más favorecida, tal como se ha concebido en el proyecto.

45. El Sr. YASSEEN destaca que la cuestión que examina la Comisión corresponde a la libertad convencional de los Estados, que son libres de introducir excepciones en el modelo de cláusula de la nación más favorecida previsto en el proyecto. Realmente, no es esencial saber si esas excepciones están justificadas, ya que no se trata de formular una regla que pueda obligar a las partes contra su voluntad. Hay que determinar qué significa el silencio de un tratado que contenga una cláusula de la nación más favorecida en cuanto al efecto de esa cláusula respecto de una unión aduanera o de una zona de libre comercio. ¿Se aplicará la cláusula, y será el trato el mismo que se otorgue a los miembros de la unión aduanera? Al igual que el Relator Especial y el Sr. Hambro, el orador estima que no existe ninguna regla de derecho internacional que establezca una presunción a favor de las uniones aduaneras o de las zonas de libre comercio. Se pregunta si la Comisión debe establecer dicha regla, como desarrollo progresivo del derecho internacional.

46. Pueden distinguirse dos situaciones. Si la cláusula es posterior a la unión aduanera, la cuestión no se plantea, ya que las partes pueden redactar la cláusula con perfecto conocimiento de causa. Si la unión aduanera es posterior a la cláusula, puede ocurrir que la existencia de ésta impida que el Estado concedente ingrese en la unión o participe en su formación. En tal caso, cabe preguntarse si hay que favorecer al Estado concedente que desea ser miembro de la unión, o al Estado beneficiario. El orador estima que no hay ningún motivo para favorecer al uno y no al otro. Puede considerarse, por una parte, que el Estado beneficiario habría podido prever que el Estado concedente se convertiría en miembro de una unión aduanera y, por otra parte, que el propio Estado concedente habría podido prever esa posibilidad. En tales condiciones, es preferible remitirse a las reglas generales: si los Estados concedentes desean restringir el alcance de la cláusula de la nación más favorecida, deben hacerlo explícitamente. La creación de una unión aduanera exige largos preparativos y los Estados concedentes pueden normalmente preverla e incluir, en las cláusulas de la nación más favorecida que concierten, una disposición que les permita no extender al Estado beneficiario las ventajas que deben conceder a los miembros de una unión futura.

47. Refiriéndose a la exposición del Sr. Hambro, el orador dice que no existe en realidad ninguna regla positiva, ni a favor de las uniones aduaneras ni a favor de

los países en desarrollo, pero que, a los efectos del desarrollo progresivo del derecho internacional, hay que acudir en ayuda de los países que más la necesitan. En la actualidad, la conciencia universal reconoce que es imperativo ayudar a los países en desarrollo a alcanzar un nivel decoroso de desarrollo. Aunque no considera necesario que se establezca una presunción a favor de las uniones aduaneras, no se opone a que, en algunos casos, se acepte una presunción a favor de una excepción justificada por motivos plausibles relacionados con la vida internacional, y sobre todo a favor de los países en desarrollo.

48. El PRESIDENTE*, hablando en su calidad de miembro de la Comisión, expresa su admiración por la moderación y habilidad con que el Relator Especial ha presentado una tesis, sólidamente argumentada, que sin duda está en consonancia con la orientación política de su país. No obstante, el orador no está convencido y sostiene la tesis opuesta. Como la cuestión que ahora se examina afecta tanto al derecho como a los intereses de los Estados, es poco probable que la Comisión logre la unanimidad.

49. Es evidente que los intereses de los Estados no son los mismos. En la actualidad sólo hay dos grandes Potencias, pero muchos candidatos a ese título. A veces se aduce que los grandes Estados actuales no reservan buena acogida a las uniones aduaneras porque no las necesitan, pero el orador no comparte esta opinión. Está de acuerdo, en cambio, en que los países en desarrollo necesitan especialmente las uniones aduaneras y en que deberían poder unirse, ya que sus fronteras son totalmente arbitrarias. Quedan los Estados europeos, países pequeños, supuestamente desarrollados y sin materias primas, que finalmente serían los únicos a los que se impediría unirse si la Comisión adoptara la solución propuesta por el Relator Especial.

50. Desde el punto de vista jurídico, la cuestión de las uniones aduaneras está relacionada con varios temas que han sido o son todavía estudiados por la Comisión de Derecho Internacional: el derecho de los tratados, la responsabilidad de los Estados y la cuestión de la unificación de Estados, respecto de la cual la Comisión tomó posición en 1974 cuando se pronunció sobre las posibles consecuencias de una unión de Estados⁹. En esa ocasión, la Comisión examinó solamente el caso de la fusión de Estados, es decir, del «matrimonio» celebrado con miras a constituir un nuevo Estado.

51. Como el Sr. Yasseen, el Sr. Reuter estima que es menester examinar el caso en que una cláusula de la nación más favorecida ha sido celebrada, sin excepciones, antes de que el Estado concedente pase a ser miembro de una unión aduanera. Si el tratado constitutivo de la unión aduanera no permite respetar la cláusula de la nación más favorecida, cabe preguntarse si la celebración de ese tratado constituye un delito internacional. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados no sirve de gran ayuda para resolver esta cuestión. Durante

* Sr. Reuter.

⁹ Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 255 y ss. documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D, proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, parte IV.

la elaboración de dicha Convención, la Comisión se preguntó si debía tratar en su integridad la cuestión de los tratados incompatibles celebrados con diferentes Estados. El Relator Especial propuso incluso una regla para el caso en que dos tratados bilaterales fueran incompatibles, pero la Comisión no entró en todos los detalles de la cuestión.

52. En el contexto de la responsabilidad internacional de los Estados, es imposible eludir ese problema. Si un Estado, mediante un acto voluntario, se coloca en una situación en la que no puede ejecutar un tratado anterior, ¿comete un delito internacional? En caso afirmativo, el Estado beneficiario dispondría de un derecho de veto. Por su parte, el orador no cree que en tal caso haya delito internacional. No se trata de un cambio fundamental en las circunstancias ni de un caso de fuerza mayor, puesto que ambos deben tener un carácter exterior respecto de la persona que los invoca.

53. Para el Sr. Reuter, la justificación reside en el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, en particular en el artículo 30 (Efectos de una unificación de Estados respecto de los tratados en vigor en la fecha de la sucesión de Estados)¹⁰. En el párrafo 3 de esta disposición, la Comisión reconoció que existen casos en que los tratados celebrados dejan de poder aplicarse cuando dos o más Estados se unen voluntariamente, pero sin inferir por ello que tal unión constituye un delito. A eso tal vez cabría replicar que una unión de Estados es al matrimonio lo que la unión aduanera es al concubinato.

54. En su opinión, la razón por la cual se ha aceptado esta excepción estriba en la existencia de un derecho fundamental de los Estados, que no tiene carácter de *jus cogens*, a saber, el derecho a unirse con otros Estados a menos que se haya convenido expresamente otra cosa. Se han dado realmente casos, como el de Austria, en que un Estado ha renunciado por tratado, en aras de la paz, a unirse con otro Estado. Esa renuncia es lícita cuando es expresa, pero sería muy grave prohibir a un Estado el ejercicio de su derecho a unirse sin renuncia expresa. No debe inferirse por eso que el Estado concedente deja de estar obligado por la cláusula de la nación más favorecida; bien ese Estado, bien el sistema a que se ha adherido, siguen obligados a determinadas prestaciones. Por consiguiente, el Sr. Reuter adopta la solución del GATT, que es equilibrada y tiene en cuenta la sociedad actual y sus necesidades. El sistema a que se ha adherido el Estado concedente tiene la obligación de renegociar el tratado que contiene la cláusula de la nación más favorecida. Deliberadamente esta situación no ha sido regulada en la Convención de Viena.

55. Como ha puesto de relieve el Relator Especial, no son los grandes Estados ni los países en desarrollo, sino los pequeños Estados, los que están interesados en mantener la cláusula de la nación más favorecida, ya que a menudo se ven en la imposibilidad de ingresar en una unión aduanera. Un ejemplo pertinente es el caso de Suiza que, por razones políticas compatibles con los intereses de la comunidad internacional, no puede entrar

en las uniones formadas por los Estados pequeños o medianos que la rodean.

56. Un país beneficiario de la cláusula de la nación más favorecida respecto de un Estado que no puede ya concederle las mismas ventajas que las que otorga a los miembros de una unión aduanera, de la que ha pasado a ser miembro, tiene derecho a ventajas compensatorias que deben ser objeto de una negociación con la unión aduanera. Hay, por tanto, una obligación de negociar un nuevo régimen de relaciones económicas. Sería inútil pretender que la obligación de negociar no implica obligaciones bastante precisas para ser tomada en serio. La obligación de negociar sobre bases justas ha encontrado lugar en el derecho internacional contemporáneo, en particular en lo que concierne a la repartición de ciertas riquezas naturales.

57. En resumen, el Sr. Reuter se declara partidario del término medio. Considera inadmisibles que, con el pretexto de una unión aduanera, un Estado pueda echar por la borda todas sus obligaciones, incluidas las que dimanen de una cláusula de la nación más favorecida. Por otra parte, no puede aceptar que se encierre a ciertos Estados en una norma que daría un derecho de veto al Estado beneficiario de una cláusula de la nación más favorecida.

58. El Sr. USHAKOV señala que, en realidad, las observaciones del Sr. Reuter no se refieren únicamente a los tratados que contienen una cláusula de la nación más favorecida, sino a todos los tratados en general. Cabe preguntarse, por lo tanto, si la existencia de una unión aduanera no sólo impide la ejecución de un tratado que contiene la cláusula de la nación más favorecida, sino también la de otros tratados. La cuestión de las repercusiones de las uniones aduaneras sobre la ejecución de los tratados en general es tan importante que podría constituir un tema del programa de la Comisión. A juicio del orador, la Comisión acabaría en un callejón sin salida si tomara ese difícil camino y tratara nuevamente de determinar si el hecho de adherirse a una unión aduanera constituye un delito internacional.

59. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, dice que no pone en absoluto en tela de juicio el artículo 30 del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, sino que acepta sin reservas esa disposición.

60. El Sr. BILGE dice que no se ha formado una opinión definitiva acerca de la conveniencia de prever una excepción en favor de las uniones aduaneras y otras agrupaciones similares. Recuerda que en una intervención anterior¹¹, señaló que el Relator Especial no parecía haber tomado en consideración las uniones aduaneras establecidas entre países en desarrollo. Abrigaba entonces la intención de proponer una excepción en favor de esos países, pero ulteriormente ha comprobado que el Relator Especial ha tratado el problema en el capítulo II de su informe. En consecuencia, volverá a referirse a esta cuestión más adelante.

Se levanta la sesión a las 12.55 horas.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Véase la 1380.^a sesión, párr. 42.