

81. El Sr. Ago ha esgrimido argumentos de peso para justificar el hecho de que los simples signatarios puedan impedir a otros Estados la adhesión. Personalmente cree, sin embargo, que aunque es natural presumir que los Estados actúan de buena fe, conviene prever el caso de que los Estados negocien tratados sin intención alguna de ratificarlos ni de adherirse a ellos sino sólo con el propósito de ejercer una función negativa impidiendo ulteriormente la adhesión de otros Estados.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

649.ª SESIÓN

Miércoles 23 de mayo de 1962, a las 10 horas

Presidente: Sr. Radhabinod PAL

Derecho de los tratados (A/CN.4/144 y Add.1) (continuación)

[Tema 1 del programa]

ARTÍCULO 13 (PARTICIPACIÓN EN UN TRATADO POR ADHESIÓN) [continuación]

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a continuar el examen del artículo 13.
2. El Sr. ROSENNE dice que el factor dominante para determinar la participación en un tratado por adhesión es siempre el tratado mismo. Sería por tanto conveniente poner de relieve este principio en el proyecto de la Comisión, respondiendo así a la necesidad de dotar al derecho de los tratados de una mayor precisión, necesidad que es evidente tanto en la adhesión como en otras materias.
3. La Comisión está redactando una regla supletoria que corresponde al campo del desarrollo progresivo más bien que al de la codificación del derecho internacional. En consecuencia, las normas que se formulan han de representar efectivamente un progreso y responder a las nuevas necesidades de la comunidad internacional.
4. Como punto de partida acepta las tres siguientes premisas: primera, que, en general, los tratados bilaterales están cerrados para los terceros Estados; segunda, que, en principio, los tratados multilaterales generales deben estar abiertos a todos los Estados que estén dispuestos a asumir las obligaciones y cargas que aquéllos impongan; y tercera, que los tratados multilaterales concertados por un número reducido de Estados o un grupo de Estados están en una posición intermedia, pero tienen, sin embargo, más afinidad con los tratados

bilaterales que con los tratados internacionales de carácter general.

5. Hay únicamente una excepción importante al principio que ha mencionado. Todos los tratados en virtud de los cuales se crean organizaciones internacionales ya sean grandes o pequeñas, están en principio cerrados a terceros Estados. La cuestión que se plantea en relación con ellos no es en realidad la de la adhesión a un tratado sino la de admisión en la organización de que se trate. Desde el punto de vista formal, dicha admisión se efectúa en virtud de un documento que es similar a un instrumento de adhesión. Sin embargo, el procedimiento entero de admisión tiene un carácter totalmente diferente y en vista de las dudas expresadas por determinados miembros de la Comisión, es conveniente dar aclaraciones sobre ese particular.

6. Por extensión lógica, la participación por adhesión en tratados concertados con los auspicios de una organización internacional debe ajustarse a los principios y métodos de la organización de que se trate.

7. Por lo que respecta a la intervención de los Estados negociadores, señala que ya ha sido sancionada por el derecho internacional cuando se trata del proceso de la interpretación de tratados; en efecto, uno de los factores que hay que tener en cuenta en ese proceso es la intención de los negociadores.

8. No ve por tanto razón alguna para no reconocer la posición especial que ocupan los Estados negociadores en relación con la adhesión, durante un período determinado, que pudiera ser más breve que el de 4 años propuesto por el Relator Especial. En el informe de la Comisión correspondiente a 1951 se dice, como señala el Relator Especial en su informe, que « un período de 12 meses sería un plazo razonable dentro del cual el Estado que formulara objeciones podría efectuar su ratificación o aceptar una Convención ». Aunque esa afirmación se hizo refiriéndose a las reservas, son análogas las consideraciones aplicables a la situación especial de los Estados negociadores, reconocida en el párrafo 2 del artículo 13 del proyecto del Relator Especial. Está dispuesto a estudiar cualquier período prudencial de hasta 4 años, que en realidad podría ser más largo teniendo en cuenta la costumbre actual de preparar convenciones que quedan abiertas a la firma durante varios meses después de la autenticación del texto.

9. Acepta la presunción del apartado a) del párrafo 4 que responde al sistema seguido habitualmente en la práctica.

10. La Comisión está interesada en el desarrollo progresivo del derecho internacional, por lo que debe evitar todo lo que pueda asemejarse a un derecho de veto de los Estados individualmente, respecto a la participación de otros Estados en el tratado. En el derecho internacional contemporáneo hay una tendencia a evitar ese derecho de veto en las convenciones internacionales de carácter general. Dicha tendencia fue uno de los factores que tuvo en cuenta la Corte Internacional de Justicia al emitir su opinión consultiva sobre las reservas a la Convención sobre el genocidio. Se ha insistido

frecuentemente en la necesidad de proceder con flexibilidad en relación con las convenciones internacionales de carácter general; a esa necesidad responde el abandono de la unanimidad como norma de votación en las organizaciones internacionales. Por las razones señaladas, está dispuesto a aceptar el texto del Relator Especial, como transacción satisfactoria entre las diversas tendencias en la materia.

11. Las disposiciones que se examinan serán aplicables en el futuro, puesto que constituyen elementos de desarrollo progresivo del derecho. La Comisión tendrá por tanto que ocuparse de determinar cuándo entrarán en vigor.

12. Por el momento, sin embargo, hay un problema que requiere atención más urgente y es el de la posibilidad de adhesión de los nuevos Estados independientes a las antiguas convenciones internacionales de carácter general, por ejemplo, las que se celebraron con los auspicios de la Sociedad de las Naciones. Técnicamente, dichas convenciones son cerradas y hay pocas posibilidades de abrirlas a la adhesión de los nuevos Estados, como no sea por decisión política. El asunto se ha examinado en relación con los diversos acuerdos concertados en 1946 para traspasar a las Naciones Unidas las funciones que anteriormente ejercía la Sociedad de las Naciones en materia de tratados. Las funciones de depositario desempeñadas por la Sociedad de las Naciones tenían un carácter puramente administrativo y fueron simplemente transferidas a las Naciones Unidas. Otras funciones de carácter técnico y no político y las de carácter político fueron asumidas por las Naciones Unidas, aunque reservándose cierta posibilidad de elección en la materia.

13. La evolución posterior de la actividad de las Naciones Unidas en ese campo ha sido menos satisfactoria. El consentimiento de las partes ha seguido siendo necesario para la adhesión de nuevos Estados, excepto cuando se han introducido las modificaciones pertinentes en el viejo tratado. Con ello se ha llegado al resultado paradójico de que los tratados que en un principio estuvieron abiertos a todos los miembros de la Sociedad de las Naciones no están abiertos a todos los miembros de las Naciones Unidas. Este resultado absurdo se puso de relieve en el curso de los debates que acerca de la Convención sobre la esclavitud, de 1926, celebró la Asamblea General en su octavo período de sesiones.

14. Las Naciones Unidas deben adoptar una solución audaz como lo ha hecho el Consejo Administrativo de la Corte Permanente de Arbitraje al volver a abrir a la adhesión la primera Convención de La Haya de 1907 pasando por alto los problemas teóricos que ello planteaba. Es interesante señalar que con ello se ha logrado que el número de partes en esa Convención aumentase de 35 a 60 en el transcurso de dos años y medio. Debe admitirse como principio que los tratados inicialmente abiertos a la adhesión de todos los miembros de la Sociedad de las Naciones deben estar abiertos a la adhesión de todos los miembros de las Naciones Unidas, sin que para ello sea necesario el consentimiento oficial de los Estados que inicialmente fueron parte en ellos.

Esa norma sería el corolario del artículo 4 de la Carta y de la universalidad de las Naciones Unidas.

15. Le han impresionado las consideraciones que el Relator Especial hace en el párrafo 16 de su comentario al artículo 13 e insta a la Comisión a señalar especialmente a la atención de la Asamblea General el problema de la adhesión de los nuevos Estados a los antiguos tratados multilaterales.

16. El Sr. TABIBI dice que la adhesión, juntamente con la firma y la ratificación, es uno de los actos más importantes del proceso de celebración de los tratados. En ciertos casos, la ratificación y la firma constituyen un solo acto. Algunos países consideran incluso la ratificación como requisito de la adhesión, procedimiento reconocido como permisible por la Asamblea de la Sociedad de las Naciones en 1927.

17. Está de acuerdo en que el principal elemento en la negociación y formulación de tratados es la participación de los Estados. Ahora bien, para determinar esa participación, el primer criterio de que se ha de observar es el interés que pueda tener el Estado y, el segundo, la utilidad de la intervención de dicho Estado en la negociación y en la aplicación del tratado.

18. Es partidario de un sistema «abierto» en cuanto a la participación de los Estados en la celebración de tratados. Naturalmente, los tratados que interesen sólo a determinado grupo de países pueden quedar abiertos únicamente a dicho grupo pero, como regla general, hay que procurar que el sistema rijan para todos los tratados. Deben en particular quedar abiertos a la participación de todos los Estados los tratados que tengan un carácter universal; para que los nuevos Estados participen en ellos ha de establecerse un procedimiento sencillo como sería, por ejemplo, la aprobación por la Asamblea General de una resolución al efecto.

19. Reconoce que, en el caso de un tratado bilateral o de un tratado multilateral concertado por un número reducido de Estados, es necesario el consentimiento de todas las partes para la adhesión de un tercer Estado. Sin embargo, es aconsejable no adoptar una norma demasiado rígida en el caso de un tratado multilateral redactado en una conferencia internacional convocada ya sea por Estados o ya sea con los auspicios de una organización internacional; incluso un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor del tratado sería una norma de difícil aplicación en la práctica.

20. En la actualidad se convocan numerosas conferencias con el fin de preparar tratados, y son muchos los nuevos Estados que no conocen a fondo los procedimientos de elaboración de tratados o que no disponen de los medios necesarios para seguir las negociaciones.

21. Para dichos países, en su mayor parte nuevas naciones de Asia y de Africa, el sistema de adhesión es una válvula de seguridad cuando no pueden figurar entre los signatarios del tratado. Por razones financieras, es frecuente que uno de esos Estados se mantenga al tanto de la marcha de una conferencia reunida para elaborar un tratado gracias a las informaciones que le facilita el representante de otro Estado de la misma región. Se ha dado incluso el caso de que un país no

haya estado representado en una conferencia debido al desconocimiento de las gestiones que en la práctica hay que realizar previamente para ello.

22. En atención a las dificultades con que tropiezan esas nuevas naciones, es necesario dar flexibilidad a las disposiciones relativas a la participación en un tratado por adhesión. Le ha sorprendido oír a un miembro de la Comisión procedente de un país asiático defender la tesis de que las partes en un tratado pueden oponerse a la adhesión de nuevos Estados. Por su parte, apoya la sugestión que hace el Relator Especial en su comentario de que la Asamblea General debería adoptar una resolución con el fin de abrir a la adhesión ciertos tratados multilaterales de carácter universal.

23. El Sr. GROS dice que el objetivo de la Comisión no es solucionar problemas doctrinales sino proponer reglas precisas a los Estados, reglas que sean prácticas y útiles para establecer un sistema uniforme de celebración de tratados. La Comisión ha renunciado a elaborar un código o repertorio de la teoría y la práctica en materia de derecho de los tratados.

24. El problema del « derecho » de adhesión, que ha sido suscitado en el debate, es típicamente doctrinal. En la práctica, no es frecuente que un Estado se dirija a las partes en un tratado para reivindicar como un derecho de alcance general la facultad de unirse a ellas cuando el tratado no está abierto a la adhesión.

25. El caso en el que piensa es el de que el tratado mismo no diga nada respecto a la participación por adhesión. Ese silencio tal vez se deba a que las partes hayan estudiado el asunto y hayan decidido no incluir cláusula alguna de adhesión en el tratado; en ese caso es evidente que la intención de las partes es no permitir la adhesión.

26. El hecho de que un tratado no prevea nada respecto a la adhesión puede también significar que sus negociadores dieron por seguro que nunca se plantearía el problema. Cita el ejemplo de las comunidades económicas de carácter limitado como las que se han establecido recientemente en Europa. A ningún Estado que no sea signatario de uno de los tratados en cuestión se le ocurriría dirigirse a las partes en él afirmando que, como Estado europeo, si no hay cláusula de adhesión, puede en derecho adherirse al tratado. La mejor prueba de que esa actitud no es normal es que cuando un Estado manifiesta el deseo de unirse a una de las comunidades económicas europeas, tiene necesariamente que negociar con los seis Estados miembros de dicha Comunidad, sin que pueda alegar un « derecho » preexistente de adhesión.

27. Por lo tanto, si la Comisión examina el « derecho » de adhesión complicará innecesariamente su labor y correrá el peligro de que el proyecto que prepare sea menos aceptable para los Estados. Es necesario abstenerse de todo intento de solucionar el aspecto teórico de la cuestión.

28. La Comisión debe formular, en primer lugar, una recomendación a los Estados sobre el problema de la adhesión y aconsejarles que tengan en cuenta la cuestión de la adhesión al negociar tratados, señalando a su

atención la necesidad de incluir en ellos una disposición expresa sobre el particular.

29. Está de acuerdo con el Sr. Rosenne en que el artículo 13 constituye una regla supletoria. La regla es que, para que la adhesión sea posible, ha de haber una disposición al efecto en el tratado mismo. Eso es lo que la Comisión decidió en 1951 y ésa es la opinión de la Corte. A falta de una disposición de esa clase, el consentimiento de todos los Estados parte en el tratado es imprescindible para reparar tan grave omisión cuando el tratado es bilateral o multilateral.

30. En el caso de tratados colectivos concertados en una organización internacional o con sus auspicios, la situación es idéntica. Sería un grave error no incluir con las formalidades debidas una cláusula de adhesión en dichos tratados. En realidad, el problema de la adhesión se examina invariablemente en el curso de la negociación de un tratado, y si las partes no acuerdan incluir una cláusula de adhesión, no ve cómo la Comisión podrá aceptar como norma de derecho que la adhesión tenga lugar contra la voluntad de las partes.

31. Tanto si el tratado se concierta en una organización internacional como en otro caso, es un tratado entre Estados, y éstos se obligan únicamente cuando consienten en ello. No se puede imponer a los Estados parte en un tratado una adhesión que no han querido aceptar porque, por hipótesis, no han llegado a un acuerdo para incluir una cláusula de adhesión en el tratado.

32. No alcanza a ver por qué medios podría obligarse a las partes en un tratado a admitir la participación de un tercer Estado. A ese resultado no se puede llegar, por ejemplo, en virtud de la decisión de un órgano de la organización internacional de que se trate, a menos, naturalmente, que la constitución de dicha organización contenga una cláusula que le autorice a hacerlo. A falta de disposición constitucional al efecto, sólo una cláusula expresa en el tratado colectivo puede otorgar tales atribuciones. Por esos motivos, no puede aprobar la idea de que la Comisión recomiende que, por una mayoría determinada, el órgano de una organización internacional pueda abrir a un Estado las relaciones establecidas entre determinados Estados.

33. Ha encontrado muy interesantes las observaciones del Sr. Tabibi sobre la situación de los nuevos Estados independientes. Sin embargo, si, como el Sr. Tabibi ha dicho, se mantiene a un nuevo Estado independiente al tanto de la marcha de una conferencia donde se prepara un tratado, dicho Estado estará en condiciones, ya sea de firmar el tratado, o de solicitar, si es preciso por cablegrama, que se incluya una cláusula de adhesión. Las palabras del Sr. Tabibi han venido únicamente a subrayar la necesidad de una cláusula de adhesión en los tratados multilaterales; si las partes en el tratado se negasen a incluir dicha cláusula ¿cómo se puede mantener que deba obligárseles a aceptar la adhesión?

34. Reconoce que presenta el problema del pretendido derecho de adhesión de una manera que puede parecer demasiado simple y que el sistema del Relator Especial es tal vez más satisfactorio desde el punto de vista

intelectual pero, desgraciadamente resulta demasiado complicado. Una comunidad de más de cien Estados necesita reglas de gran sencillez si se quieren evitar dificultades de interpretación.

35. En cuanto a la posibilidad de adhesión a un tratado antes de que entre en vigor, el excelente comentario al artículo 13 ofrece una lista de argumentos a favor y en contra de la adhesión en tales circunstancias. Es partidario de reglas muy sencillas y claras. Se debe permitir la adhesión antes de la entrada en vigor si la autoriza una disposición del tratado mismo; dicha disposición tiene sentido cuando las adhesiones entran en el cómputo de los consentimientos necesarios para la entrada en vigor del tratado, y también cuando esas adhesiones pueden animar a los negociadores del tratado a ratificarlo ellos mismos. A falta de una disposición expresa de ese tipo, es preciso el consentimiento de las partes que han negociado el tratado para admitir la adhesión de un nuevo Estado antes de la entrada en vigor del tratado.

36. En relación con ello se plantea el problema de determinar cuáles son los Estados que tiene derecho a ser consultados; es conveniente que la Comisión formule alguna recomendación a este respecto. ¿Debe reconocerse ese derecho a todos los Estados que participaron en las negociaciones, o sólo a los que hayan adoptado medidas positivas para aceptar el tratado? Cuando el tratado mismo no diga nada sobre el particular, cree que el mejor sistema sería otorgar el derecho a todos los Estados negociadores durante un período determinado.

37. El Sr. Rosenne ha hecho referencia a la necesidad de volver a abrir algunos antiguos tratados multilaterales a la adhesión de todos los Estados. Ese problema está relacionado con la sucesión de Estados y corresponde examinarlo a la Subcomisión que se ocupa de ese tema.

38. El ejemplo de la Convención de La Haya de 1907 no es muy convincente. Ninguno de los Estados que recientemente se han adherido a dicha Convención ha recurrido realmente al arbitraje; son los antiguos Estados parte en la Convención de La Haya los que sistemáticamente someten sus controversias a arbitraje. El número de adhesiones a un tratado de arbitraje no ofrece en sí mismo gran interés, lo que importa es que los Estados participen en la aplicación efectiva del tratado.

39. Lo único que ha pretendido por el momento es exponer una primera opinión sobre el conjunto del artículo 13 y espera con interés que los demás miembros de la Comisión expongan la suya.

40. El Sr. CASTRÉN considera que el proyecto de artículo 13 del Relator Especial representa un progreso y en general es satisfactorio. Está de acuerdo en que puede haber adhesión antes de que el tratado entre en vigor y también en que no se debe exigir el consentimiento de todas las partes, siempre que se observe el plazo de 4 años y el principio de la mayoría de dos tercios. La adhesión de un tercer Estado a un tratado bilateral o plurilateral necesita el consentimiento, expreso o tácito, de los que participaron en la negociación, como el Relator Especial señala en su comentario.

41. El texto modificado del Sr. Briggs es más explícito en el sentido de que no habla de un derecho de adhesión, pero por otra parte peca de ciertas omisiones. Por ejemplo, no contiene disposición alguna similar a la del apartado b) del párrafo 1 del proyecto del Relator Especial, ni hace referencia a la adhesión de un tercer Estado mediante un tratado complementario.

42. Propone que la clasificación de tratados a efectos de adhesión se haga no sólo según el número de Estados interesados sino también según la naturaleza del tratado. Los instrumentos de carácter general que codifican principios de derecho internacional deben estar abiertos a toda la comunidad de Estados; además debe presumirse la libertad de participación en dichos instrumentos. Ahora bien, lo más probable es que esos tratados contengan disposiciones relativas expresamente a la adhesión.

43. Por lo que respecta a la clasificación de tratados, no tiene nada que objetar a las tres categorías sugeridas por el Relator Especial y, con nomenclatura algo diferente, por el Sr. Briggs. Sin embargo, el texto propuesto por el Sr. Jiménez de Aréchaga ofrece la ventaja de la sencillez, aunque no difiera grandemente en principio del texto del Relator Especial. El Comité de Redacción podrá sin duda alguna preparar un proyecto satisfactorio utilizando como base los tres textos que tiene ante sí la Comisión.

44. En cuanto a la definición de adhesión del apartado j) del artículo 1 del Relator Especial, se debe suprimir la palabra « definitivamente ». En realidad, la frase entera de « de “ adherirse ” o “ acceder ” al tratado y de ese modo consiente » parece innecesaria. Por otra parte, sería conveniente incluir después del vocable « instrumento » las palabras « o bien del consentimiento ulterior de los Estados interesados ».

45. El Sr. YASSEEN está de acuerdo con el Sr. Gros en que hay que procurar que los Estados formulen reglas sobre la adhesión. El modo en que la Comisión puede lograr que lo hagan es estableciendo ella misma una regla que sea aplicable cuando el tratado mismo no contenga disposición alguna sobre el particular.

46. En la sesión anterior ha señalado que entre los tratados multilaterales se podía distinguir los que han sido preparados en conferencias internacionales y los que lo han sido en organizaciones internacionales. En el apartado d) del párrafo 2 del artículo 13, el Relator Especial equipara a esta última clase de instrumentos los redactados en conferencias convocadas por una organización internacional. Es dudoso que el hecho de que la conferencia haya sido convocada por una organización internacional atañe en modo alguno a la cuestión de la adhesión. El Relator Especial da una solución un tanto superficial cuando dice que en tales casos el órgano competente de la organización de que se trate decidirá respecto a las solicitudes de adhesión de conformidad con la norma de votación aplicable en dicha organización; personalmente, no cree, sin embargo, que esa regla solucione ciertas dificultades importantes. Un tratado redactado por una conferencia, incluso cuando dicha conferencia haya sido convocada por una organización internacional, sigue siendo un tratado entre

los Estados que lo han negociado, firmado y ratificado ; no es un tratado de la organización. Además, puede ocurrir que algunos Estados miembros de la organización no hayan participado en la conferencia y que el tratado por ella preparado sea firmado por Estados no miembros ; en tal caso, sería injusto negar a estos últimos el derecho a intervenir en las decisiones respecto a adhesión.

47. Por otra parte, el número de Estados asistentes a una conferencia puede ser relativamente bajo. Por ejemplo, a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la apatridia, celebrada en Ginebra en 1959, asistieron unos 30 Estados, no todos ellos Miembros de las Naciones Unidas ; si el tratado resultante no tuviera disposiciones expresas sobre adhesión, sería muy difícil obligar, en virtud de una resolución de la Asamblea General adoptada por más de 100 Miembros de las Naciones Unidas, a los Estados que participaron en su negociación. Incluso si fuera posible invitar a todos los Estados Miembros, como en el caso de la disposición del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia relativa a la elección de magistrados, no es seguro que la reunión convocada en esas condiciones fuese efectivamente un órgano de la organización ; sería una reunión *ad hoc* convocada para llevar a cabo una función concreta. Durante el decimoquinto período de sesiones de la Asamblea General, se mantuvo que el órgano competente para elegir a los magistrados de la Corte, que es la Asamblea General, debería observar el reglamento de la Asamblea ; sin embargo, tras algunos debates se decidió que el reglamento de la Asamblea General era inaplicable en tal caso. En consecuencia, sería más lógico que los tratados multilaterales redactados en conferencias convocadas por organizaciones internacionales estén sometidos a las mismas reglas que los redactados en conferencias que no han sido convocadas de esa manera.

48. El Sr. EL-ERIAN dice que el proyecto de artículo 13 del Relator Especial es un buen utensilio que demuestra un profundo conocimiento de la práctica actual en la materia. Sin embargo, en asunto tan importante como la adhesión, es conveniente que la Comisión establezca tres o cuatro principios generales y a ese respecto desea plantear un problema relativo al método de trabajo de la Comisión. El Relator Especial ha presentado algunos artículos muy minuciosos en los que trata al mismo tiempo de problemas distintos. Ahora bien, quizá sea aconsejable dividir esos artículos en varias partes y estudiar solamente un problema importante a la vez ; ese procedimiento resultaría útil para ulteriores conferencias de plenipotenciarios sobre el derecho de los tratados. En el noveno y en décimo período de sesiones de la Comisión se celebraron debates preliminares sobre cada artículo e incluso se adoptaron decisiones respecto a la conveniencia de incluir o no ciertos principios. Sólo después de ello se examinaron los textos párrafo por párrafo.

49. El primer principio general que debe orientar los trabajos de la Comisión es el de la mayor participación posible en los tratados multilaterales. La tendencia actual se inclina hacia la legislación internacional ; prueba de ello es que la Comisión misma presenta sus proyectos a la Asamblea General en forma de proyectos

de convención. Sir Hersch Lauterpacht, como el Relator Especial señala en el párrafo 3 del comentario al artículo 13, ha declarado que la tendencia general en materia de preparación de tratados se orienta hacia la flexibilidad y la eliminación de las normas restrictivas ; la Comisión apoyará indudablemente sus palabras, sobre todo si tiene en cuenta la situación de los nuevos Estados independientes.

50. Le satisface que el Relator Especial haya recogido la tendencia moderna a considerar que la cuestión de la adhesión es independiente de la entrada en vigor del tratado. El Sr. Tabibi ha señalado las dificultades que la adhesión representa para los nuevos Estados, puesto que muchos de ellos no tienen la oportunidad de participar en la negociación de tratados importantes ; sin embargo, el Relator Especial ha adoptado acertadamente como criterio en materia de adhesión la invitación a participar más bien que la participación efectiva en las negociaciones.

51. La adhesión a tratados multilaterales aprobados en conferencias convocadas por organizaciones internacionales o en organizaciones internacionales es objeto de controversia, y el Relator Especial ha señalado acertadamente que la práctica de las organizaciones internacionales a ese respecto no es uniforme. Esa observación es aplicable incluso a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la primera Conferencia sobre el derecho del mar, celebrada en 1958, además de examinar la adhesión, discutió si la conferencia había de atenerse a las invitaciones formuladas por las Naciones Unidas o si, como conferencia de plenipotenciarios, podía invitar a otros Estados.

52. La Comisión tiene el deber de recomendar a la Asamblea General la línea de conducta que debe seguir cuando se trate de la adhesión de nuevos Estados independientes a los tratados-ley multilaterales.

53. El Sr. ELIAS dice que si bien el proyecto de artículo del Relator Especial es una base útil para preparar un texto definitivo, le inspiran serias dudas ciertas disposiciones. El apartado *b*) del párrafo 1 parece estar en contradicción con el principio de la participación más amplia posible en los tratados multilaterales ; además, puede plantear tres dificultades : en primer lugar, si se toma la invitación como fundamento principal de la adhesión, hay que tener presente que la invitación en sí puede estar basada en un error ; puede ocurrir que al Estado invitado por las partes que mantienen negociaciones no le interese el tratado mismo. En segundo lugar, los Estados que invitan pueden cambiar de opinión, colocando así en una situación difícil al Estado invitado a adherirse. En tercer lugar, podría impedirse la adhesión de los Estados que han sido invitados únicamente como observadores y que por consiguiente no participan en las negociaciones. Sería por tanto más prudente suprimir el apartado *b*) del párrafo 1 en su totalidad.

54. Debería modificarse el apartado *c*) del párrafo 2. Parece preferible un plazo de tres años, y además habría que hacer más flexible la regla de la mayoría de dos tercios incluyendo las palabras « por lo menos » delante de « dos tercios ». Esto pondría la disposición en con-

cordancia con los estatutos de ciertas organizaciones regionales, como la Organización Interafricana y Malgache, cuya carta establece como necesario el consentimiento de cuatro quintas partes de los miembros.

55. Será difícil aprobar el apartado a) del párrafo 3 a menos que se determine con más claridad el sentido de la frase « Estados... por ser su consentimiento u oposición importante para determinar la admisión de nuevos Estados como partes en el tratado ». Es posible que el tratado mismo no aclare suficientemente cuáles son esos Estados.

56. Por último, si bien el apartado b) del párrafo 4 comprende casos como el de la Carta de las Naciones Unidas, que permite a los Estados soberanos ingresar como miembros de la organización y autoriza a algunos de ellos a formular reservas al amparo de la llamada cláusula facultativa del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la situación de las organizaciones regionales, como la que ha mencionado anteriormente, es distinta. Si se permite que la adhesión a un tratado origine una situación en la que los Estados que oponen objeciones y los que se adhieren no mantienen entre sí relaciones convencionales, es difícil comprender cómo ambos tipos de Estados podrán ser miembros de la misma organización, sobre todo si el tratado mencionado constituye la base de la participación en la organización.

57. El Sr. BARTOS dice que sus observaciones se limitarán a los principios fundamentales que rigen la adhesión a tratados multilaterales de interés general. La forma de la disposición correspondiente vendrá determinada por la respuesta que se dé a la cuestión de si, en principio, los Estados signatarios podrán elegir libremente a los demás participantes en el tratado, cuando éste no contenga disposición expresa al efecto o cuando no esté sometido al reglamento de una organización internacional. El principio de la libre elección existe evidentemente como regla general de derecho internacional, pero también existe otro principio en la comunidad internacional moderna, que es el de la colaboración universal. Para armonizar esos dos principios y desarrollar el derecho internacional, la Comisión tiene que reconocer el derecho de los Estados a ser admitidos a dicha colaboración sobre la base de la igualdad de soberanía. Aunque reconoce que no existe un derecho de adhesión *stricto sensu*, sostiene que todos los Estados tienen derecho a participar activamente en la vida de la comunidad internacional; a todos los Estados les interesa desarrollar el derecho internacional y fomentar su universalidad. Por consiguiente, cualquier regla general que permita libremente a ciertos Estados excluir a otros de la participación en un tratado podrá entorpecer la colaboración internacional. Ahora bien, los Estados soberanos pueden libremente excluir, mediante la expresión de su voluntad, a aquellos Estados con los cuales no deseen mantener relaciones contractuales, en la medida en que no abusen de su derecho de exclusión mediante maniobras vejatorias destinadas a excluir a esos Estados de la colaboración internacional.

58. El Relator Especial y el Sr. Briggs han considerado acertadamente en sus proyectos respectivos que todos los acuerdos de carácter general están abiertos

a la adhesión. El problema consiste en determinar si un Estado puede legítimamente pedir la adhesión o si se lo puede excluir por una simple declaración de la voluntad de los Estados que negociaron el tratado. En los dos proyectos que ha mencionado se establece en efecto que, si bien los Estados pueden impedir que otros Estados se adhieran al tratado mediante una manifestación de su voluntad, dicha voluntad no tendrá el efecto de impedir que tenga lugar la adhesión en relación con las demás partes en el tratado, si más de la tercera parte de los Estados negociadores sostienen una opinión diferente. Parece lógico que la Comisión adopte ese sistema para todos los tratados multilaterales de carácter general, con inclusión de los tratados regionales de interés general, que no contengan una cláusula explícita estipulando que la participación en el instrumento será limitada.

59. En el caso de tratados concertados en organizaciones internacionales o con sus auspicios, son aplicables los reglamentos de dichas organizaciones y es a éstas a quienes corresponde decidir si el tratado está o no abierto a la adhesión cuando no hay cláusula expresa que la limite. Al aceptar la constitución de una organización que confiere ciertas atribuciones a varios de sus órganos, el Estado acepta también la competencia de éstos en esa materia. Los tratados de este tipo no se pueden considerar como algo aparte de la organización, puesto que son más bien los instrumentos de que ésta se sirve para lograr sus objetivos y desempeñar sus funciones.

60. En cuanto a la cuestión de la relación contractual que se establece cuando ciertos Estados parte en un tratado se oponen a la adhesión de otros Estados, la solución propuesta por el Relator Especial parece inspirada en un sistema conocido anteriormente como el de las uniones limitadas de tratados colectivos, utilizado frecuentemente durante las dos guerras mundiales cuando se suspendieron las relaciones directas entre los beligerantes que eran parte en ciertos tratados, mientras los neutrales continuaban en relaciones con todas las partes en el tratado. Se formaron así cuatro grupos: el de los neutrales, el de los neutrales y una de las partes beligerantes, el de los neutrales y la otra parte beligerante, el de los Estados pertenecientes a una de las partes beligerantes. La Unión de Berna para la protección de la propiedad literaria y artística y la Unión de París para la protección de la propiedad industrial han conocido esta práctica. En la América Latina se sigue un sistema similar para las reservas. Según las normas de este sistema panamericano. Según las normas de este sistema si no hay oposición a una reserva, el Estado que la formula sigue dentro de la unión contractual, pero entre dicho Estado y los que se oponen no existe relación contractual alguna. A causa de ello se forman dos grupos: uno integrado por los Estados que se oponen a la reserva y los Estados que no han manifestado reserva, y otro por los Estados que la aceptan y el Estado que la formula. Por lo tanto, la norma propuesta por el Relator Especial y por el Sr. Briggs para el caso similar de las objeciones a la adhesión, ya es conocida en la práctica internacional; dicha norma concilia el principio de la mayor participación posible con el de la libre elección de los participantes. Está además en

conformidad con los principios generales de la Carta de las Naciones Unidas que estipulan la mayor colaboración posible entre los Estados basada en la justicia, las normas de derecho internacional y los principios de la Carta misma.

61. Aparte de la norma general a que acaba de aludir, subraya también al respecto que, de ser posible, convendría formular una regla estipulando que en general se presume que los tratados que empiezan por ser de participación limitada estarán abiertos a la adhesión de los nuevos Estados cuando hayan sido concertados poco antes de la creación de éstos o de la obtención de su independencia y antes de haberse enunciado el principio de igualdad de los Estados. Pero es ésa una cuestión de orden político que ha de ser resuelta fuera de la convención que la Comisión está elaborando, tal vez mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

62. Volviendo al proyecto del Relator Especial y a la cuestión de qué categoría de Estados pueden rechazar una solicitud de adhesión, es partidario de una solución amplia, a saber: que sean todos los Estados interesados, es decir, todos los Estados con derecho a ser parte en el tratado. Es cierto que algunos signatarios pueden tardar en ratificar el tratado, sin embargo, tendrán un gran interés en saber con quién van a entablar relaciones contracuales. Por consiguiente, debe permitirles no entablar relaciones con ciertos Estados y al mismo tiempo aplicar el tratado en relación con las demás partes.

63. Por último, no juzga decisivo el argumento de que los tratados generales que codifican usos deben, por su misma naturaleza, estar abiertos a la adhesión de todos los Estados con el fin de asegurar la observancia de la costumbre. Si se trata de una norma consuetudinaria universalmente reconocida, esté codificada o no, tiene en general carácter obligatorio. El problema no es saber si el tratado surte efectos para los Estados que no son parte en él, sino saber quiénes serán las partes.

64. El Sr. ROSENNE dice que es errónea la suposición del Sr. Gros de que corresponde a la Subcomisión de sucesión de Estados estudiar la cuestión por él planteada de las convenciones generales redactadas con los auspicios de la Sociedad de las Naciones. En realidad el problema que ha mencionado, que no guarda relación alguna con el de la sucesión de Estados, es el que se plantearía en caso de que un nuevo Estado se adhiera a una convención universal de carácter general redactada con los auspicios de la Sociedad de las Naciones, a la que no se hubiera adherido el Estado metropolitano cuando se la concertó o que lo hizo cuando dejó de ser Estado metropolitano.

65. Al referirse a la primera Convención de La Haya de 1907, ha querido señalar simplemente que la reciente invitación de adherirse a ella, formulada por el Consejo Administrativo de la Corte Permanente de Arbitraje, constituye un útil ejemplo de solución práctica que evita los difíciles problemas políticos y doctrinales relacionados con la sucesión de Estados.

66. El Sr. TABIBI dice, contestando al Sr. Gros, que por supuesto no se opone a que se incluyan en adelante cláusulas de adhesión en los tratados. Por el contrario,

ha puesto de relieve la importancia de la institución de la adhesión y la conveniencia de dotarla de cierta flexibilidad y no exagerar las prerrogativas de las partes. Hay que procurar sobre todo que no se impida la adhesión de Estados cuya participación en un tratado sería especialmente útil.

67. El Sr. VERDROSS dice que en la sesión anterior ha dicho que apoyaba la propuesta del Relator Especial, o la del Sr. Briggs que es más sencilla, porque exponía principios adecuados de *lege ferenda*, de conformidad con la función de la Comisión, que consiste en fomentar el desarrollo progresivo del derecho internacional. Ahora bien, se inclinaría más aún por esos principios si se los formulase como presunciones jurídicas en el sentido indicado por el Sr. Bartoš.

68. Desde el punto de vista del derecho positivo, es indiscutible el principio expresado por el Sr. Gros de que la adhesión sólo es posible en virtud de una disposición expresa del tratado o del consentimiento de todas las partes en éste; ahora bien, sería contradictorio no permitir que todos los Estados se adhieran a los tratados « declaratorios de derecho internacional » cuyo objeto es enunciar normas generales obligatorias para todos los Estados.

69. El Sr. TSURUOKA confía en que se pueda dar al artículo 13 una forma más sencilla; las disposiciones complicadas pueden fácilmente provocar dificultades. El artículo debe enunciar claramente el principio general de la autonomía contractual, y las disposiciones que le siguen tendrán más bien carácter de excepciones a la regla general. Antes de decidir sobre la estructura del artículo, la Comisión tendrá que resolver, entre otras cosas, si se ha de estipular o no un plazo y cuáles son las relaciones entre los dos grupos de Estados a que ha aludido el Sr. Bartoš.

70. Reconoce que la universalidad es muy deseable en ciertos casos, pero cree que la aplicación efectiva de un tratado tiene la misma importancia. Antes de hacer incursiones arriesgadas en el campo del desarrollo del derecho internacional, la Comisión debe examinar minuciosamente la naturaleza de las relaciones contractuales entre las partes en un tratado.

71. Otra cuestión que ha de examinarse es la de los efectos que tendrá sobre los tratados existentes el presente proyecto si se prepara en forma de convención.

72. El Sr. CADIEUX dice que la claridad del texto y del comentario preparados por el Relator Especial han facilitado considerablemente la labor de la Comisión. Sus propuestas son admirables por su prudencia y moderación, y en ellas sigue una vía media entre la codificación y el desarrollo progresivo, evitando hábilmente ciertos escollos políticos. El Relator Especial ha señalado prudentemente como meta un sistema que no se preste a controversias; personalmente, no cree que sean mayoría los Estados que estén dispuestos a ir mucho más allá de lo que el Relator Especial ha propuesto. El tratado « declaratorio de derecho internacional » más conocido es la Carta de las Naciones Unidas, que no establece un derecho absoluto de adhesión puesto que lo delimita con una serie de condiciones concretas tales como la norma de la mayoría de dos tercios. En general se inclina por la disposición expre-

sada en el apartado *d*) del párrafo 2, y confía en que la Comisión procurará no establecer normas que planteen problemas difíciles de interpretación.

73. Está de acuerdo con el Sr. Jiménez de Aréchaga en que hay que evitar sobre todo establecer un derecho de veto en el caso de los tratados plurilaterales. En los tratados multilaterales, pero especialmente en los tratados regionales, la piedra de toque debe ser la intención de las partes. Se ha dicho a este respecto que los Estados que negocian el tratado podrían siempre incluir en él cláusulas de adhesión; ahora bien, hay que reconocer que se puede dar el caso de que no deseen establecer un sistema general de adhesión abierto a todos los Estados, en cuyo caso el procedimiento para decidir sobre la admisión de un Estado determinado sería el mismo adoptado para redactar el texto. Respecto a la adhesión a los tratados multilaterales, apoya las reglas propuestas por el Relator Especial.

74. El PRESIDENTE pide al Relator Especial que exprese su opinión sobre los problemas más importantes planteados en el curso del debate general.

75. Sir Humphrey WALDOCK, Relator Especial, dice que está totalmente de acuerdo en que el texto no debe tratar en términos abstractos de un derecho de participación. En el párrafo 1 ha utilizado las palabras «derecho a ser parte» para indicar un derecho concreto emanado de una fuente determinada, ya sea el tratado mismo o el consentimiento de los Estados interesados. Jamás ha sido su intención introducir un concepto filosófico.

76. Sería conveniente que el Comité de Redacción formulase el artículo en términos generales, comprendiendo todas las formas de participación y no sólo la adhesión. Hay tratados que sólo regulan el caso de la firma, como medio de ser parte en un tratado, por tanto sería preferible reglamentar la participación de modo general.

77. Ha tenido presentes las consideraciones formuladas por el Sr. Jiménez de Aréchaga sobre el derecho regional, especialmente en relación con los tratados plurilaterales, y opina que el Comité de Redacción debe tenerlas en cuenta. Se debe procurar sobre todo formular disposiciones relativas a tratados de aplicación general y evitar el tipo de lenguaje mencionado por el Sr. Jiménez de Aréchaga, que daría lugar a dificultades.

78. En cuanto a la cuestión de determinar si son los Estados que han negociado el tratado o las partes en el mismo los que deben decidir respecto a las solicitudes de adhesión, dice que el mismo problema se plantea en relación con las reservas y con las funciones de depositario. En su opinión, confirmada por la práctica que actualmente se sigue, los Estados negociadores deben tener voz en la decisión, por lo menos durante un plazo razonable, puesto que para ellos es importante la cuestión de la participación futura en el tratado. Si se dejase la decisión a las partes exclusivamente, y si éstas obrasen en forma contraria a las opiniones de los Estados que han participado en las negociaciones, tal vez algunos de estos Estados no quisiesen ratificar el tratado.

79. No es fácil decidir cuál ha de ser la duración del plazo a cuya expiración los Estados que en prin-

cipio tienen derecho a ser consultados sobre las solicitudes de adhesión, cesan de tener ese derecho. En la práctica ha observado que, cuando un plazo, es generalmente de menos de cuatro años, si bien por otra parte hay que reconocer también que muchos tratados multilaterales tardan en entrar en vigor.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

650.ª SESIÓN

Jueves 24 de mayo de 1962, a las 10 horas

Presidente: Sr. Radhabinod PAL

Derecho de los tratados **(A/CN.4/144 y Add.1) (continuación)**

[Tema 1 del programa]

ARTÍCULO 13 (PARTICIPACIÓN EN UN TRATADO POR ADHESIÓN) [continuación]

1. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a continuar su examen de las objeciones formuladas durante el debate sobre el artículo 13.
2. Sir Humphrey WALDOCK, Relator Especial, dice que el esquema del artículo 13 le parece muy aceptable. Podría simplificarse la redacción, pero, por lo que se refiere al fondo, si el nuevo texto simplificado propuesto por el Sr. Briggs se ampliase mediante la inclusión de los extremos que la mayoría de los miembros parece querer incluir, el texto que resultaría no sería muy diferente de su proyecto primitivo.
3. La sugerencia del Sr. El-Erian de que se divida el artículo en dos partes, podría remitirse al Comité de Redacción. Aunque es posible separar los párrafos 3 y 4, le parece más conveniente incluir en un solo artículo todas las disposiciones relativas a la participación en un tratado por adhesión.
4. En general, encuentra aceptable la versión simplificada del párrafo 1 redactada por el Sr. Briggs, pero cree que debe contener una referencia a la presunción mencionada en el apartado *b*) del párrafo 1 de su texto. Ese extremo podría remitirse al Comité de Redacción.
5. La presunción que ha especificado en el párrafo 2 de que salvo que el tratado mismo disponga otra cosa los Estados negociadores no han tenido presumiblemente la intención de excluir la posibilidad para otros Estados de adhesión en el futuro, es más amplia, y lo cree así sinceramente, que la que figura en la formulación del Sr. Briggs.
6. Por lo que se refiere a la clasificación de los diferentes tipos de tratado, la Comisión parece inclinarse