

Tratados sobre el control de armamentos: examen y revisión

por Georges Delcoigne, Christopher Rossi y Barthold Veenendaal

Nota del Editor: El Tratado de No Proliferación, que hasta el momento ha sido ratificado por 121 Estados y que será objeto de examen en 1985, es uno de los acuerdos modernos sobre control de armamentos que incorporan cada vez más cláusulas legales especiales para facilitar su adaptación futura a circunstancias, condiciones y acontecimientos cambiantes. En este artículo se analiza desde una perspectiva histórica y jurídica lo que entraña el concepto "examen" y la forma en que difiere de "revisión" como instrumento jurídico para el cambio pacífico.

La diferencia que existe entre las cláusulas de examen y revisión que figuran en los tratados y se reflejan en el derecho internacional es tan mínima que se hace confusa.

Si bien ambas tienen el mismo propósito, el de actualizar, aún no está definida la relación entre ellas y los casos en que cada una asume funciones importantes para modificar tratados. Dado que los avances tecnológicos pueden afectar de forma sustancial el tema de los tratados, y que esos avances pueden afectar notablemente las esperanzas iniciales de las partes, las cláusulas de examen y revisión se insertan para ajustar más el tratado a las condiciones cambiantes. De esta forma se procura evitar en lo posible las conferencias para redactar tratados, que además de ser a veces políticamente engorrosas y prolongadas, no siempre suelen ser fructíferas.

Principios jurídicos: un equilibrio precario

En el derecho internacional, la revisión de tratados depende de que se establezca un equilibrio precario entre dos principios que se reconocen en términos generales, pero que son contrarios. El primero, *pacta sunt servanda*, destaca la estabilidad y la continuidad; el segundo, *rebus sic stantibus*, hace hincapié en el cambio.

El *pacta sunt servanda* estipula que los Estados están moralmente obligados a cumplir de buena fe los compromisos contraídos.* Por ende, queda prohibida la

El Sr. Delcoigne, jurista en derecho internacional, es Director de la División de Información Pública del Organismo. Los señores Rossi y Veenendaal son asimismo especialistas en derecho internacional: el primero realiza investigaciones en la Universidad Johns Hopkins de Bolonia y el segundo es titulado de la Diplomatische Akademie de Viena. Ambos trabajan en la citada División en calidad de internos durante el verano.

* Véase también el Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 23 de mayo de 1969, Documento de las Naciones Unidas A/Conf.39/11 y Add.1; A.J.I.L., Vol.65 (1967), págs. 334 a 336.

revisión unilateral de cualesquiera condiciones de un tratado.

La Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre *Reservations to the Genocide Convention* (CIJ, Reports, 1951) respaldó esta opinión al expresar que un convenio multilateral es el resultado de un acuerdo concertado libremente a tenor de sus cláusulas y, en consecuencia, ninguna de las partes contratantes tiene derecho a frustrar o menoscabar, mediante decisiones unilaterales o acuerdos particulares, la finalidad y razón de ser del convenio.

Este precepto niega además a todo reclamante el derecho legal de exigir la modificación de un tratado a menos que exista una disposición explícita al respecto.* Sin embargo, esta no es una regla sin excepción.

El derecho internacional prevé que cuando un tratado ha perdido su razón de ser debido a un cambio fundamental en uno o más de sus supuestos básicos, éste se considera nulo y sin efecto. A ello se refiere la máxima *Omnis conventio intellegitur rebus sic stantibus*, defensa legal a la que pueden recurrir los Estados para incumplir los tratados.** Pero, en tanto que defensa, presupone necesariamente la existencia de un tratado. (En los Artículos 61 y 62 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados se estipulan las circunstancias que permiten invocar este principio.)

En consecuencia, cabe concluir que los tratados deben cumplirse de buena fe, aunque el derecho internacional no exija su cumplimiento cuando, por razones ajenas a las partes, cambian básicamente las circunstancias posteriores a la concertación del propio tratado. Esos cambios deben estar relacionados con sucesos o condiciones que las partes no tomaron en consideración y deben ser de índole excepcional. Esta condición priva al Estado de una excusa general que lo exonere de las obligaciones del tratado que a su juicio son inconvenientes.***

Según lo expresado por la Corte Internacional de Justicia en el *Fisheries Jurisdiction Case* (CIJ, Reports, 1973) el Artículo 62 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados representa en "muchos aspectos" la codificación de la máxima *rebus sic*

* Lord McNair, *The Law of Treaties*, Oxford (1961), pág. 535.

** Schwarzenberger, G., *International Law*, Vol.I, Londres (1957), pág. 535.

*** Cavare, L., *Le droit international publique positif*, París, (1969), pág. 208.

stantibus. Del texto del Artículo se desprende que las condiciones previas necesarias para invocar la doctrina siguen siendo rigurosas.

Salvo que exista una disposición expresa que indique lo contrario, se aceptan sólo dos causas para poner fin a un tratado o retirarse de él: 1) cuando el cambio fundamental de circunstancias constituya "una base esencial del consentimiento de las partes ..." y 2) cuando el efecto del cambio sea "modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deben cumplirse".

Debido a esta norma algo elevada e inflexible, y a que las ramificaciones políticas asociadas a las revocaciones unilaterales de las obligaciones contractuales pueden también ser costosas, se han insertado cada vez más cláusulas de revisión (y examen) en los tratados que parecen constituir una manera conciliatoria de adaptar los tratados a las circunstancias cambiantes.

Diferencia entre examen y revisión

La diferencia que existe entre las cláusulas de examen y de revisión se ha confundido en cierto modo debido al uso de esos términos en relación con sus propósitos y efectos respectivos.

Aunque esa diferencia pueda explicarse basándose en el argumento de que examen entraña la mera reconsideración de un tratado, y que revisión en la mayoría de los casos denota la idea de cambio o modificación, la distinción jurídica no es tan clara.

Tomemos por ejemplo el Artículo XII del Tratado sobre la Antártida donde se estipula que, pasados treinta años y previa petición, se convoque una conferencia "para revisar el funcionamiento del presente Tratado". La práctica ulterior de las partes revela, empero, que objetivamente esta cláusula de examen no se puede diferenciar de una cláusula de revisión.*

Sería ilusorio incluir una cláusula de examen en un tratado y luego interpretarla de forma tal que quedara desprovista de todo su significado, salvo el de actuar como mecanismo mediante el cual las partes pudieran debatir todo aquello que no les fuera posible cambiar.

Recordando el principio general de la interpretación de tratados, es decir, que no se deben interpretar las disposiciones de forma tal que queden desprovistas de todo su significado**, se podría estimar que las cláusulas de examen existen sólo para eliminar deficiencias de impresión que pudieran obstaculizar la aplicación de un tratado y encubrir su verdadero significado.***

Un ejemplo de este caso puede encontrarse en el Tratado de Montevideo de 1960, que establecía una

zona de libre comercio en América Latina. (Véase el documento L/1157/Rev.1 del GATT.) En los Artículos 60 y 61 figuran una cláusula de revisión y otra de examen. En el Artículo 61, la cláusula de examen, se dispone que las partes contratantes "examinen los resultados obtenidos en virtud de su aplicación e inicien las negociaciones colectivas necesarias para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuere oportuno, para *adaptarlo* a una nueva etapa de integración económica". (El subrayado es del autor.)

He ahí un ejemplo concreto en que se logra una conciliación entre *pacta sunt servanda* (estabilidad) y *rebus sic stantibus* (cambio). En la cláusula de examen, o lo que es más importante, fuera del proceso de revisión, existe la posibilidad de "adaptar" el Tratado tal como se creó.

Por supuesto, la "adaptación" no debe estimarse como algo tan drástico como la revisión. De esta forma, la cláusula de examen puede considerarse como un procedimiento mediante el cual un tratado puede adaptarse a las nuevas exigencias sin que se modifiquen en lo fundamental sus disposiciones originales. Otro ejemplo de este enfoque es la recién celebrada Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Doc. A/Conf.62/122 de las Naciones Unidas) que hace referencia a ese tipo de distinción en los artículos 154 y 155 (examen) y artículos 312 y 313 (revisión).

Perspectivas históricas

Desde una perspectiva histórica, el surgimiento de la nación-Estado en el siglo XVII y el desarrollo de una floreciente estructura de clase mercantil precipitó en gran medida la incorporación de cláusulas de revisión en las cláusulas y tratados comerciales.

Para facilitar la observancia de los compromisos comerciales, se introdujeron cláusulas de revisión como un medio de dar flexibilidad en los casos en que no era posible adherirse estrictamente a las condiciones. En un tratado anglo-portugués de 1654 ya figuraba la siguiente cláusula: "... y en caso de que se produzca un descenso en el precio de los productos básicos, así disminuirá ocasionalmente el valor o tipo conforme a dicho principio de derecho.**"

Ese tipo de técnica, por lo general con la asistencia de la cláusula de las partes más interesadas, se utilizaba con frecuencia en los tratados comerciales y suele encontrarse en muchos de los principales convenios comerciales del siglo XX.** No fue hasta más tarde que las cláusulas de revisión aparecieron en los tratados comerciales.

Al parecer, uno de los primeros usos no comerciales de las cláusulas de revisión fue la Convención Postal

* Tratado anglo-portugués de 10 de julio de 1654; véase también "Commercial Treaties", *Herselt*, Vol.2 (1890), pág. 19.

** Para su examen y ejemplos, véase Leca, J., *Les techniques de révision des conventions*, París (1961), pág. 34; Keeton, G.W., "The Revision of Certain Chinese Treaties", B.Y.B.I.L. (1929), pág. 129; Artículo 236 de la CEE, Naciones Unidas, *Treaty Series*, No. 4300, Vol. 295, pág. 2; Artículo 27 del Convenio Internacional del Trigo de 20 de febrero de 1971, TD/Wheat 5/7, Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Trigo; capítulo XIII del Convenio Internacional del Aceite de Oliva, Doc.E/Conf.19/9 de las Naciones Unidas, 15 de mayo de 1958.

* Naciones Unidas, *Treaty Series*, Vol.402, (1^o de diciembre de 1959). Para la historia del Artículo XII, véase Auburn, F.M., *Antarctic Law and Politics*, Londres (1982), pág. 143.

** Oppenheim, L., *International Law, A Treatise*, 8a. edición, Vol.1, por H. Lauterpacht, Londres (1955), pág. 955.

*** Kelsen, *Contribution à l'étude de la révision juridique-technique du Pacte de la S.D.N.*, R.G.D.I.P. (1937), pág. 634; también Declave, "Osservazioni sulle Clausole di Revisione", *Jus*, (1951), pág. 90.

Universal de 1878 (B.F.S.P., Vol.69, junio de 1878, pág.210), en que se describía totalmente el procedimiento mediante el cual podrían hacerse las revisiones. Otras convenciones que establecían uniones administrativas también hicieron referencia explícita a las cláusulas de revisión.* No obstante, el empleo de esas cláusulas en los tratados no comerciales siguió siendo algo excepcional durante el siglo XIX.

En la esfera de los arreglos pacíficos multilaterales, se han utilizado e incluido las cláusulas de revisión de una forma un tanto desigual. Como históricamente los vencedores han tratado de imponer sus propios arreglos de paz, la cuestión de las cláusulas de revisión ha sido algo controversial.

Si bien es cierto que en el Tratado de Viena de 1815 se dispone que con la aprobación unánime de otros Estados ribereños se podría efectuar la ulterior revisión de cláusulas relativas a ríos internacionales, ello tan sólo sistematizaba el reglamento que ya existía, en el cual se establecía que, con el consentimiento unánime, las partes en un acuerdo tenían derecho a modificar en cualquier momento las disposiciones que previamente habían acordado. Ni en el Tratado de París de 1856 ni en el Tratado de Berlín de 1878 figuraba esa cláusula de revisión.**

La Declaración de San Petersburgo de 1868 establece un precedente que prepara el camino para incorporar las cláusulas de revisión a los acuerdos de paz y de control de armamentos del siglo XX.*** En dicho tratado, las partes convenían en reservarse el derecho de llegar a un entendimiento, en lo sucesivo, siempre que se formulase una propuesta precisa que tomase en cuenta los adelantos futuros que pudieran producirse en el armamento de los ejércitos, para mantener los principios que habían establecido.

Sin embargo, resulta interesante que no se haya determinado ni probablemente previsto que una propuesta de mejoramiento futuro, conforme a los principios establecidos, equivaliese de hecho a una revisión o a una forma derivada de examen.

Ahora bien, en múltiples y diversos acuerdos del siglo XX relativos al control de armamentos y la paz se incluyen cláusulas de revisión. El Tratado de Versalles constituyó uno de los primeros y principales tratados de paz en los que figuraban cláusulas de revisión explícitas (B.F.S.P. Vol.112, pág.10).

En teoría, el Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919 debía crear un régimen de control de armamentos que redujese los armamentos nacionales al mínimo compatible con la seguridad nacional. Una vez que el

Consejo formulase dichos planes, éstos serían objeto de un nuevo examen y revisión por lo menos cada diez años. Además, el Pacto concedía facultades a la Asamblea para recomendar el nuevo examen de los tratados que ya no fueran pertinentes y cuya continuación pudiera poner en peligro la paz mundial.

En el Acuerdo Naval de Washington de 1922, dirigido más concretamente a regular los armamentos que el Pacto de la Sociedad, también se incluía una cláusula de revisión explícita.****

Acuerdos sobre el control de armamentos modernos

Según indican los acuerdos recientes sobre desarme y control de armamentos, después de la Segunda Guerra Mundial se ha tendido a aparear las cláusulas de revisión con las cláusulas de examen. De esta forma se logra un nivel intermedio de adaptación en la aplicación del tratado.

El Tratado de No Proliferación (Naciones Unidas, *Treaty Series*, Vol.729, 8 de julio de 1968) es uno de los primeros de una serie de acuerdos multilaterales sobre el control de armamentos en que se diferencian los conceptos de revisión y examen.

Tratados posteriores como el Tratado de los Fondos Marinos, la Convención sobre Armas Biológicas y la Convención de Modificación Ambiental también han establecido esas distinciones. De los múltiples acuerdos bilaterales sobre control de armamentos, ninguno separa con más claridad los conceptos que el Tratado sobre proyectiles antibalísticos de 1972.* Al parecer, otros acuerdos de esa índole también hacen la distinción.**

Instrumentos jurídicos para el cambio pacífico

Así pues, la historia y el derecho han demostrado que, de conformidad con la máxima jurídica *pacta sunt servanda* (que destaca la estabilidad), existen opciones para el cumplimiento de las obligaciones de los tratados que pueden ocasionar molestias impropias y excesivas a las partes. Al propio tiempo, el propósito de esas opciones es proteger las esperanzas de las partes y evitar que se recurra a la falsa y frívola máxima jurídica *rebus sic stantibus* (que hace hincapié en el cambio).

* Para referencias y examen del Pacto y los acuerdos, véanse *British & Foreign State Papers* (B.F.S.P.), Vol. 112; Artículos 8.1 y 8.2 en *Essential Facts about the League of Nations*, 9a. edición, rev., Ginebra (1938); Artículo 19 del Pacto; y *League of Nations Treaties*, Vol.25, No.609, Washington, D.C.

** Para referencia de los cuatro acuerdos anteriores, véanse A.G./RES/2660 (XXV), Anexo (11 de febrero de 1971); A.G./RES/2826 (XXVI), Anexo (10 de abril de 1972); A.G./RES/31/72, Anexo (18 de mayo de 1977); Artículo XIV, 1, Naciones Unidas, *Treaty Series*, Vol.944 (26 de mayo de 1972).

*** Véanse, por ejemplo, el Artículo V (1) del Tratado sobre la limitación de los ensayos subterráneos con armas nucleares, Doc. A/9698 de las Naciones Unidas, Anexos I y II; Artículo VIII (1) Tratado y el Protocolo sobre Explosiones Nucleares con Fines Pacíficos, Artículo X, documentos CCD/490, y CCD/496 Corr. 1, 5. de la Conferencia sobre Desarme.

* Para un cuadro, véase Hoyt, E., *The Unanimity Rule in the Revision of Treaties, a Re-examination*, Leyden (1959), pág.18.

** Para la disposición del Tratado de Viena, véase el Anexo XVI de la Ley General del Tratado; para las disposiciones sobre los Tratados de París y Berlín, véase Martens, G.F., "Nouveau recueil de traités", 1817-1841, Vol.2 y 1843-1875, Vol.15, Göttinga.

*** Declaración de San Petersburgo, 17 de diciembre de 1868, documentos oficiales, *Supplement of the American Journal of International Law*, Vol.1, Nueva York (1907).

Cláusulas de examen y revisión de los acuerdos sobre el control de las armas modernas					
Tratado	Depositarios	Entrada en vigor	Duración	Revisión	Examen
Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP)	EE.UU., RU, URSS	5 de marzo de 1970	25 años con posibilidad de prórroga	Sí (Art.8, 1.2)	Cinco años después de la entrada en vigor en Ginebra. Posteriormente, cada 5 años según se determine por mayoría simple (Art. 8.3)
Tratado sobre la prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo (Tratado de los Fondos Marinos)	EE.UU., RU, URSS	18 de mayo de 1972	duración ilimitada	Sí (Art.6)	Cinco años después de la entrada en vigor en Ginebra. Posteriormente, en la fecha y el lugar que se determine por mayoría simple (Art.7)
Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción (Convención sobre armas biológicas)	EE.UU., RU, URSS	26 de marzo de 1975	duración ilimitada	Sí (Art.11)	Cinco años después de la entrada en vigor en Ginebra o antes si lo solicita la mayoría de las partes en la Convención (Art.12)
Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (ENMOD)	Secretario General de las Naciones Unidas	5 de octubre de 1978	duración ilimitada	Sí (Art.6)	Cinco años después de la entrada en vigor en Ginebra. Posteriormente, a solicitud de la mayoría de los Estados Partes en la Convención (Art.8)
Tratado (bilateral) entre los EE.UU. y la URSS, sobre la limitación del sistema de proyectiles antibalísticos	---	3 de octubre de 1972	duración ilimitada	Sí (Art.14.1)	Cinco años después de la entrada en vigor y posteriormente cada 5 años (Art.14.2)

Estas opciones, a saber, las cláusulas de examen y revisión, se han venido utilizando cada vez más en los acuerdos sobre desarme y control de armamentos, no sólo como baluartes contra la frustración de las condiciones de un acuerdo, sino como instrumentos mediante los cuales se puedan conservar o actualizar el espíritu y la letra de un tratado.

La práctica de los Estados parece haber demostrado que la distinción entre examen y revisión es fundamentalmente una cuestión de categoría. Al examen le concierne garantizar con mayor prontitud los objetivos convenidos

de un tratado, mientras que la revisión entraña la creación de normas de procedimiento mediante las cuales se puedan modificar los objetivos reales.

Las circunstancias actuales ejercen una gran presión sobre los tratados. Si éstos han de ser el reflejo de los avances tecnológicos actuales en el campo que pretenden reglamentar, si han de cumplir la función de instrumentos de cambio pacífico y si han de ganar mayor aceptación al atraer nuevos signatarios, entonces conviene incorporar en los futuros tratados medidas intermedias de adaptación como las que se sugieren en las cláusulas de examen y revisión.