

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Por Karl Zemanek

Profesor emérito, Universidad de Viena

Presidente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales

Contexto histórico

A partir de 1945, las Naciones Unidas y sus organismos especializados, así como otras organizaciones internacionales, comenzaron a suscribir un número cada vez mayor de tratados con Estados (por ejemplo, acuerdos sobre prerrogativas e inmunidades o acuerdos sobre sedes) o entre ellas (como acuerdos de cooperación) y, de esta manera, se creó una práctica considerable en la materia. Los especialistas formularon distintas teorías sobre el fundamento jurídico de esos tratados en el derecho internacional y la Corte Internacional de Justicia se basó en esa práctica para afirmar la personalidad jurídica internacional de las Naciones Unidas en su opinión consultiva sobre la *Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas (I.C.J. Reports 1949, págs. 174 a 188, en especial pág. 179)*. Sin embargo, no se desarrolló ninguna *opinio iuris* generalmente compartida, como quedó de manifiesto durante la labor de la Comisión de Derecho Internacional sobre la codificación del derecho de los tratados: en su proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, la Comisión primero incluyó (en 1950) los tratados celebrados por organizaciones internacionales, pero luego (en 1962) los excluyó (véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1950, vol. II, parte VI, capítulo I; ibíd., 1962, vol. II, capítulo II*).

Tras un intento infructuoso en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados de volver a introducir dichos tratados en esa Convención, la Conferencia recomendó que la Asamblea General instara a la Comisión de Derecho Internacional a elaborar un proyecto de artículos independiente (véase el Acta Final de la Conferencia, resolución relativa al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados), que la Comisión presentó en 1982.

Hechos destacados del proceso de negociación

Posteriormente, en 1986, la Asamblea General decidió celebrar una conferencia en Viena a fin de aprobar el proyecto de artículos como convención. Al tratarse de un tema en el que los países del Este y los países occidentales, en particular, tenían puntos de vista completamente opuestos, la Asamblea participó de manera activa en la preparación de la Conferencia, con dos objetivos principales: evitar posibles discrepancias entre disposiciones paralelas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y de la nueva convención, y lograr que las disposiciones específicas que se referían a las organizaciones internacionales fueran aceptables para el mayor número posible de participantes.

Teniendo esto presente, la Asamblea remitió a la Conferencia una lista de consenso con los artículos que debían examinarse en su totalidad. Los demás

artículos sólo debían examinarse para adaptar su redacción según correspondiera. La Asamblea también aprobó un proyecto de reglamento para la Conferencia, según el cual los artículos sólo se aprobarían por votación de manera excepcional, ya que las votaciones sobre textos codificados habían arrojado, en los últimos tiempos, resultados poco satisfactorios. De hecho, la Conferencia aprobó todos los artículos sustantivos sin someterlos a votación, y únicamente la hubo respecto del procedimiento de solución de controversias, las cláusulas finales y la Convención en su conjunto.

Resumen de las principales disposiciones

Los 72 primeros artículos de la Convención reproducen *mutatis mutandis* el tenor de los artículos pertinentes de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Para ello se utilizaron nuevos términos para referirse a las operaciones de las organizaciones internacionales, como el “acto de confirmación formal” (apartado b) bis del párrafo 1 del artículo 2), que corresponde al acto de ratificación por un Estado, y se introdujeron párrafos adicionales sobre las organizaciones internacionales en artículos que, por lo demás, permanecieron inalterados.

Sin embargo, en algunas cuestiones importantes había habido división de opiniones durante mucho tiempo, y seguía habiéndola. Era el caso, en particular, de la cuestión no resuelta de la fuente de la capacidad de las organizaciones internacionales para suscribir tratados. Los Estados socialistas sostenían que las organizaciones internacionales únicamente gozaban de personalidad jurídica internacional en caso de que los Estados fundadores se la hubieran conferido, y de capacidad para suscribir tratados únicamente si sus instrumentos constitutivos la preveían expresamente. La gran mayoría de los demás Estados tenía una opinión contraria, y su posición sirvió de base para la solución adoptada por la Conferencia.

La Convención sigue el enfoque funcional adoptado en la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre *Ciertos gastos de las Naciones Unidas (I.C.J. Reports 1962, págs. 151 a 180, en especial págs. 167 y 168)* y declara en su preámbulo que “las organizaciones internacionales poseen la capacidad para celebrar tratados que es necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos”. Las principales disposiciones que determinan el alcance de la capacidad de una organización para suscribir tratados figuran en el artículo 6 de la Convención, según el cual “la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de esa organización”, y en inciso j) del párrafo 1 del artículo 2, que define el concepto de reglas de la organización e incluye entre ellas la “práctica establecida”. El párrafo del preámbulo en el que se afirma que “la práctica de las organizaciones internacionales en lo que respecta a la celebración de tratados con Estados o entre ellas debería estar conforme con sus instrumentos constitutivos” deja a la organización suficiente margen para desarrollar su práctica a fin de lograr los propósitos contemplados en su instrumento constitutivo. En su conjunto, estas disposiciones establecen que el alcance de la capacidad de una organización para suscribir tratados viene determinado por su instrumento constitutivo y sus reglas, pero sugieren que su personalidad internacional se deriva del derecho internacional general. Sin embargo, cabe observar que la Convención utiliza la expresión “reglas de la organización” en dos sentidos. En algunos artículos (artículo 6 o párrafo 2 del artículo 39, por ejemplo) la expresión hace referencia a una limitación de *derecho internacional*, mientras que

en otros (párrafo 2 del artículo 27 y párrafo 2 del artículo 46) esas reglas se consideran *derecho interno*, equivalente al derecho interno de los Estados.

El proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional no contenía disposición alguna que regulara la relación entre la Convención de 1969 y la nueva Convención. Por tanto, no habría quedado claro cuál de ellas se habría aplicado a las relaciones entre Estados en virtud de un tratado multilateral en el que también fueran partes organizaciones internacionales. Además, dado que no cabía predecir en qué momento y respecto de qué Estados entraría en vigor la nueva Convención, la Conferencia juzgó necesario regular este aspecto para evitar confusiones. Así, el artículo 73 establece ahora que se seguirá aplicando la Convención de 1969 entre los Estados partes en un tratado multilateral en que también sean partes organizaciones internacionales.

El procedimiento de solución de controversias previsto en el artículo 66 y en el anexo de la Convención, si bien se ajusta en la medida de lo posible al modelo de la Convención de 1969, es extremadamente complicado por lo que respecta a las controversias relativas al *ius cogens*. Dado que las organizaciones internacionales carecen de legitimación para incoar procedimientos contenciosos ante la Corte Internacional de Justicia, se recurrió al mecanismo de las opiniones consultivas de la Corte, que, según la Convención, deberán ser aceptadas como vinculantes por las partes en la controversia. Sin embargo, no todas las organizaciones internacionales están autorizadas a solicitar opiniones consultivas a la Corte, por lo que se recomienda a las que no lo estén que lo hagan por conducto de un Estado Miembro de las Naciones Unidas. En caso de que no se acepte la petición, cualquiera de las partes en la controversia podrá someterla a arbitraje de conformidad con las disposiciones del anexo. También es posible recurrir al arbitraje en lugar de incoar un procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia si existe acuerdo entre todas las partes en la controversia.

La Conferencia no pudo resolver la cuestión de los derechos u obligaciones que podían derivarse, para los Estados miembros de una organización internacional, de un tratado en que esa organización fuera parte. La Convención sólo contiene una cláusula de salvaguardia (párrafo 3 del artículo 74). Los debates celebrados en la Conferencia en relación con el artículo 36 bis propuesto por la Comisión de Derecho Internacional (véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1982, vol. II, segunda parte, pág. 45) pusieron de manifiesto que las situaciones en cuestión eran demasiado variadas para quedar reguladas por una única disposición.

Influencia del instrumento en la evolución posterior

La Convención aún no ha entrado en vigor (al 18 de noviembre de 2008). Se necesitan 35 ratificaciones o adhesiones de los Estados (artículo 85), que son los únicos que cuentan a efectos de la entrada en vigor, y hasta la fecha sólo se han obtenido 28. Doce organizaciones internacionales, entre ellas las Naciones Unidas, han confirmado su firma o se han adherido a la Convención. No obstante, al igual que ocurre con otras normas jurídicas internacionales codificadas, la Convención, con independencia de su condición formal, se acepta generalmente como derecho aplicable en la materia y se utiliza ampliamente en la práctica como útil guía escrita.

Materiales conexos

A. Instrumentos jurídicos

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Viena, 23 de mayo de 1969, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, pág. 443.

B. Jurisprudencia

Corte Internacional de Justicia, *Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, opinión consultiva de 11 de abril de 1949*, *I.C.J. Reports 1949*, pág. 174.

Corte Internacional de Justicia, *Ciertos gastos de las Naciones Unidas (párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta), opinión consultiva de 20 de julio de 1962*, *I.C.J. Reports 1962*, pág. 151.

C. Documentos

Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1950, vol. II (documento A/CN.3/34), parte VI, capítulo I, pág. 380.

Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1962, vol. II (documento A/CN.4/148), pág. 183.

Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, períodos de sesiones primero y segundo, Documentos de la Conferencia (documento A/CONF.39/26), Acta Final, anexo, pág. 285 (resolución relativa al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1982, vol II, segunda parte, capítulo II, pág. 9.

D. Doctrina

G. Gaja, “A ‘New’ Vienna Convention on Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations: A Critical Commentary”, *British Yearbook of International Law*, vol. 58, 1987, págs. 253 a 269.

M. Hayashi, “The Dispute Settlement Clause of the 1986 Vienna Convention on the Law of Treaties”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 19, 1987, p. 327-356.

H. Isak & G. Loibl, “United Nations Conference on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations”, *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 38, 1987, págs. 49 a 78.

Ph. Manin, “La Convention de Vienne sur le droit des traités entre états et organisations internationales ou entre organisations internationales”, *Annuaire Français de Droit International*, vol. 32, 1986, págs. 474 a 494.

P.K. Menon, *The Law of Treaties Between States and International Organizations*, Lewiston, Nueva York, Edwin Mellen Press, 1992.

G.E. do Nascimento e Silva, “The 1986 Vienna Convention and the Treaty-Making Power of International Organizations”, *German Yearbook of International Law*, vol. 29, 1986, págs. 68 a 85.

Sh. Rosenne, *Developments in the Law of Treaties 1945-1986*, Cambridge [Inglaterra]; Nueva York: Cambridge University Press, 1989, págs. 10 a 32.

T. Treves, “Innovations dans la technique de codification du droit international. La préparation de la Conférence de Vienne sur les traités passés par les organisations internationales”, *Annuaire Français de Droit International*, vol. 32, 1986, págs. 474 a 494.

K. Zemanek, “The United Nations Conference on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations: The Unrecorded History of its General Agreement”, en: K.H. Böckstigel et al. (eds.), *Law of Nations, Law of International Organizations, World Economic Law: Liber Amicorum Ignaz Seidl-Hohenveldern*, Colonia, Heymanns, 1988, págs. 665 a 679.

K. Zemanek, “Agreements Concluded by International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties”, *University of Toledo Law Review*, vol. 89, 1971, págs. 145 a 183.

K. Zemanek (ed.), *Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Viena, Springer Verlag, 1971 (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Supplementum 1).