

**CUESTIÓN DE LOS TRATADOS CELEBRADOS ENTRE ESTADOS
Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE DOS O MÁS
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

[Tema 4 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/258

**Primer informe sobre la cuestión de los tratados celebrados entre
Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones
internacionales, por el Sr. Paul Reuter, Relator Especial**

*[Texto original en francés]
[3 de abril de 1972]*

INDICE

	<i>Página</i>	
<i>Abreviaturas</i>	185	
	<i>Párrafos</i>	
Preámbulo	1- 5	186
INTRODUCCIÓN	6-16	187
1. Desarrollo histórico de los acuerdos de organizaciones internacionales	6-12	187
2. Evolución de la doctrina	13-16	189
PRIMERA PARTE.—TRABAJOS DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL	17-45	190
1. Lugar cambiante de los acuerdos de organizaciones internacionales en el proyecto de artículos relativo al derecho de los tratados: de su inclusión a su exclusión	18-23	190
2. Aparición de algunos problemas esenciales	24-45	192
a) Capacidad de las organizaciones internacionales	25-36	192
b) Cuestión de la representación	37-45	196
SEGUNDA PARTE.—LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS Y SUS RESULTADOS	46-75	198
1. Hechos esenciales	46-48	198
2. Opinión de los gobiernos y de las organizaciones internacionales	49-52	200
3. Análisis de los problemas	53-63	202
a) Formas de la celebración	54-57	202
b) Aceptación, por una organización, de funciones establecidas por un tratado entre Estados	58-60	203
c) Acuerdos llamados «trilaterales»	61-63	205
4. Participación de las organizaciones internacionales en convenciones multilaterales	64-75	206
CONCLUSIÓN	76-89	210

ABREVIATURAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
<i>C.I.J. Recueil</i>	<i>C. I. J., Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances</i>
CFI	Corporación Financiera Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPU	Unión Postal Universal

PREAMBULO

1. Este primer informe tiene por objeto, según es costumbre, presentar las características generales del tema, así como las orientaciones que de ellas se desprenden para proseguir los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional.

2. Este carácter preliminar se ve en este caso acentuado por una circunstancia fortuita y por una razón de fondo. El Relator Especial fue nombrado el 5 de julio de 1971¹ y posteriormente expiró el mandato de los miembros de la Comisión, por lo que convenía aguardar la elección por la Asamblea General de los nuevos miembros antes de empezar un informe respecto del cual la Comisión nuevamente elegida tendría que determinar su posición y oportunamente confirmar las decisiones y directrices adoptadas previamente. Pero, además de los problemas planteados por esta expiración quinquenal, las investigaciones y reflexiones del Relator Especial antes designado le convencieron rápidamente de las dificultades de una materia aún poco conocida, no obstante los notables estudios que ya se le han dedicado, y aún fluctuante, a pesar de varios decenios de una práctica en plena expansión.

3. Por otra parte, en cuanto a la información material, sólo después de haber obtenido de las organizaciones interesadas una información amplia se podrá profundizar la cuestión, analizar todos los problemas y, sobre todo, proponer soluciones para los que hayan alcanzado un grado de madurez suficiente que posibilite su codificación. Se han realizado consultas al respecto entre el Relator Especial y la Secretaría de las Naciones Unidas, en cumplimiento de decisiones anteriores de la Comisión² y el trabajo de investigación se efectuará lo mejor posible, aunque no cabe esperar resultados decisivos para el 24.º período de sesiones.

Sin embargo, es posible desde ahora realizar una labor útil. En efecto, la cuestión de los acuerdos de organizaciones internacionales³, sin ser conocida a fondo, ha suscitado numerosos debates y tomas de posición; ha sido examinada por la Comisión, ha provocado observaciones por parte de los gobiernos y de las organizaciones internacionales; ha sido debatida en la Sexta Comisión y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. A todos estos datos obtenidos con motivo de la elaboración de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados deben añadirse ciertas indicaciones comparables

que pueden recogerse en oportunidad de la preparación de otras convenciones, tales como el Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre⁴, el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales⁵ o el proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales, aprobado por la Comisión en su 23.º período de sesiones⁶.

4. Si bien no se necesita presentar con este fin una historia propiamente dicha de estos trabajos⁷, es indispensable reseñar algunos datos particularmente significativos sobre el objeto y la naturaleza de las dificultades que hicieron aplazar para una fecha posterior la elaboración por la Comisión de las disposiciones pertinentes en la materia. Es posible que problemas aún no vislumbrados surjan de los estudios y trabajos ulteriores relativos a los tratados de organizaciones internacionales; sin embargo, sorprendería que una cuestión que ha figurado en el programa de la Comisión y de servicios competentes de los gobiernos y de las organizaciones internacionales no haya sido explorada suficientemente para que se advierta la mayoría de los problemas que ella plantea. Es por tanto indispensable tratar de extraer del conjunto de los trabajos realizados en las Naciones Unidas hasta este momento algunas tendencias. El Relator Especial está convencido de que la tarea de la Comisión y la suya propia se facilitará mucho si se procede de este modo. Al volver a examinar las cuestiones abordadas, sobre todo en los diez últimos años, y al comparar sus trabajos con los que hayan podido realizarse en otros sitios, la Comisión conservará plena libertad para dar directrices a su Relator Especial y rectificar si cabe, y lo cree oportuno, algunas posiciones o conclusiones anteriores; quizá resulte, por lo menos en parte, que la cuestión con respecto a la cual deba pronunciarse no sea tan nueva como podía parecerlo a primera vista.

5. Así pues, se presentarán en este informe, en primer término y como introducción, dos breves esquemas del desarrollo histórico de los acuerdos de organizaciones internacionales y de la doctrina al respecto. El informe contendrá luego dos partes: una dedicada a los trabajos de la Comisión sobre el derecho de los tratados hasta su informe final de 1966, y la otra a la Conferencia de Viena sobre el Derecho de los Tratados y sus resultados. Se procurará en esta exposición no seguir en detalle el curso histórico de los debates, que ha sido ya objeto del documento de trabajo antes citado del Secretario General, sino mostrar en ese marco la aparición progresiva de algunos problemas fundamentales. En algunos puntos quizá resulte necesario, para dar más cohesión lógica a la presentación, apartarse de la

¹ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. I, pág. 286, 1129.ª sesión, párr. 53.

² *Ibid.*, 1970, vol. II, pág. 335, documento A/8010/Rev.1, párr. 89.

³ En bien de la brevedad, se empleará la expresión, «acuerdos de organizaciones internacionales» en el sentido de la expresión más completa adoptada por la Conferencia de Viena de «tratados concertados entre los Estados y las organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales». [*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 309, documento A/CONF.39/26, anexo, resolución relativa al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.]

⁴ Resolución 2345 (XXII) de la Asamblea General, anexo.

⁵ Resolución 2777 (XXVI) de la Asamblea General, anexo.

⁶ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II (primera parte), pág. 307, documento A/8410/Rev.1, cap. II, D.

⁷ La labor básica ha sido efectuada por el Secretario General en el excelente documento de trabajo aprobado por la Comisión (A/CN.4/L.161 y Add.1 y 2).

sucesión puramente cronológica de los acontecimientos, ya sea volviendo a elementos anteriores, ya sea avanzando, pero lo esencial es seguir a grandes rasgos una evolución y, por decirlo así, una emergencia histórica, que, considerada en su conjunto, no puede dejar de orientar decididamente los trabajos de la Comisión. Se procurará, por último, en la conclusión de este informe, presentar algunas opciones que se ofrecen ya a la Comisión.

Introducción

1.—DESARROLLO HISTÓRICO DE LOS ACUERDOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

6. En un estudio notable dedicado a los acuerdos de organizaciones internacionales⁸ se ha podido citar como primer ejemplo de un acuerdo de este tipo el acuerdo por el cual la Oficina Internacional de Pesas y Medidas, creada por la convención del 20 de mayo de 1875, resolvió con Francia ciertas cuestiones administrativas relativas a su sede en París el 4 de octubre de 1875⁹. En todo caso, en tiempos de la Sociedad de las Naciones aparecen otros ejemplos de esos acuerdos, aún aislados, pero incontestables; los más conocidos son los relativos a la sede de la Sociedad de las Naciones¹⁰; pero se ha podido citar también, además de los acuerdos celebrados por la Comisión del Gobierno del Territorio del Sarre, un acuerdo de la Comisión Internacional del Danubio de fecha 28 de junio de 1932 relativo al régimen de las Puertas de Hierro¹¹ y una participación de la Comisión Internacional del faro del cabo Spartel en un arreglo regional sobre telecomunicaciones marítimas del 28 de abril 1934¹².

Pero evidentemente a partir de 1945 se asiste a la celebración de un número creciente de esos acuerdos en virtud de un fenómeno que no deja de evocar la imagen de una verdadera explosión.

7. A este respecto se han citado más de una vez cifras. Para atenerse a indicaciones dadas durante los trabajos

⁸ H. Chiu, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded*, La Haya, 1966, pág. 7.

⁹ El dato es objeto de una información personal. No es seguro que, de acuerdo con las concepciones jurídicas de la época con respecto a las «oficinas» internacionales, se trate de un acuerdo internacional.

¹⁰ *Modus vivendi* provisional del 19 de julio y del 24 de octubre de 1921, *modus vivendi* presentado por el Secretario General al Consejo de la Sociedad de las Naciones el 20 de septiembre de 1926, acuerdo de 21 de mayo de 1930 sobre el establecimiento de una estación de telegrafía sin hilos (H. Chiu, *op. cit.*, pág. 12). Se citan a veces otros ejemplos (Ch. Rousseau, *Principes généraux du droit international public*, París, Pédone, 1944, t. I, pág. 148) a propósito de una declaración relativa a un régimen de minorías, pero son muy discutidos, especialmente en lo que respecta a los mandatos cuyo régimen jurídico debía ser en 1962 y 1966 objeto de discrepancias en la Corte Internacional de Justicia.

¹¹ Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. CXL, pág. 191.

¹² M. O. Hudson, ed., *International Legislation — A Collection of the Texts of Multipartite International Instruments of General Interest*, Washington, D.C., Carnegie, Indowment for International Peace, 1937, vol. VI (1932-1934), págs. 851 a 856.

de la Comisión de Derecho Internacional, cabe recordar que uno de sus miembros pudo señalar en 1965 doscientos acuerdos celebrados entre organizaciones internacionales y más de mil entre organizaciones internacionales y Estados¹³. Durante los debates de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, el observador del BIRF recordó una vez más que solamente el BIRF y su afiliada la AIF son partes en más de 700 acuerdos internacionales¹⁴. En 1969 se indicó en el informe de la Sexta Comisión que los acuerdos en que son partes organizaciones internacionales constituyen ya el 20 % de los tratados multilaterales¹⁵. Estas cifras no tienen por cierto más pretensión que la de fijar un orden de magnitud. A pesar de su mayor precisión, sólo puede otorgarse igualmente un valor estadístico a las cifras publicadas en diversos trabajos dedicados a estudios numéricos sobre los tratados¹⁶.

8. Más característica aún que la amplitud es la variedad misma de los acuerdos celebrados.

En el estado actual de las investigaciones es imposible dar un panorama sistemático de esta amplitud, es decir, buscar principios de clasificación que no dejarían por otra parte, de entrañar consecuencias jurídicas. Suponiendo que tal objetivo fuera posible y llegara incluso a ser necesario, sería evidentemente prematuro plantearlo¹⁷. En cambio, es posible determinar los objetos esenciales de los acuerdos de que se trata; en general, éstos se dividen en dos grupos: los acuerdos relativos

¹³ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1965, vol. I, págs. 10 y 11, 777.ª sesión, párr. 7.

¹⁴ A/CONF.39/7Add.1 y Add.1/Corr.1 y Add.2, párr. 5.

¹⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo cuarto período de sesiones, Anexos*, temas 86 y 94 b del programa, documento A/7746, párr. 110.

¹⁶ Se alude aquí sobre todo a los trabajos del profesor estadounidense P.H. Rohn: «The United Nations Treaty Series Project», en *International Studies Quarterly*, Detroit, Mich., vol. 12, N.º 2 (junio de 1968), pág. 174; *Treaty Profiles*, 1969; *Users Manual for Treaty Profiles*, 1969; e *Institutions in Treaties: A Global Survey of Magnitude and Trends from 1945 to 1965*, 1970; obras citadas y utilizadas por G. Hartmann, «The capacity of international organizations to conclude treaties», en K. Zemanek, ed., *Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties* (Osterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Suppl. 1), Viena, Springer, 1971, págs. 155 y ss. El análisis de los volúmenes N.º 1 a 598 del *Recueil des Traités* de las Naciones Unidas da para el período comprendido entre el 1.º de enero de 1946 y el 31 de diciembre de 1965 una cifra global de 1.686 acuerdos, de los cuales 1.317 son bilaterales con un Estado, 176 entre organizaciones, 135 entre un Estado y varias organizaciones, 47 entre varios Estados y una organización y 10 entre 1 Estado y dos organizaciones.

¹⁷ Los que han emprendido esta tarea han tropezado con grandes dificultades [véase p. ej. K. Karunatilleke, «Essai d'une classification des accords conclus par les organisations internationales, entre elles ou avec les Etats», *Revue générale de droit international public*, París, 3.ª serie, t. XL, N.º 1 (enero-marzo de 1971), pág. 12]. El informe de la Subcomisión sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales ya se pronunció por lo demás contra la investigación de clasificaciones que la Convención de Viena no ha aceptado en lo que respecta a los tratados entre Estados [*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II (primera parte), pág. 377, documento A/8410/Rev.1, cap. IV, anexo, párr. 11].

a la vida administrativa de la organización y los acuerdos relativos a sus actividades operacionales.

9. Los primeros se refieren esencialmente a cuestiones determinadas por el ámbito territorial en que se desarrolla la actividad de las organizaciones, es decir, sobre todo, el que corresponde a la sede. Aunque existen otras soluciones, casi todos los acuerdos relativos a la sede, así como los innumerables arreglos que requieren las actividades que se desarrollan fuera de la sede, son celebrados por las organizaciones. Se han reglamentado así, entre otras cosas, todas las cuestiones relativas a las distintas inmunidades, privilegios y facilidades de que deben disfrutar las organizaciones para salvaguardar el carácter internacional de sus actividades. Como estos acuerdos obedecen a necesidades comunes a todas las organizaciones, presentan en todos aspectos similares.

Pueden sumarse igualmente a este primer grupo otros acuerdos con fines administrativos, no obstante presentar aspectos particulares y tener algunos un alcance mucho más amplio. Se trata, en primer lugar, de acuerdos en virtud de los cuales una organización prevé la ejecución de transferencias de bienes, obligaciones y a veces competencia, decididas, por otra parte, por los Estados Miembros. Se trata generalmente de acuerdos entre organizaciones. Entran en la misma categoría los acuerdos de cooperación celebrados entre organizaciones internacionales¹⁸. Estos últimos acuerdos obedecen sin duda a una inspiración elevada que rebasa las consideraciones administrativas ordinarias y conforme a la cual, dado que un mismo ideal anima a las organizaciones internacionales, éstas deben, para salvaguardarlo mejor, conjugar sus esfuerzos. Pero en la práctica el objeto de estos acuerdos se refiere a cuestiones administrativas: armonización de programas, intercambios de observadores y de documentación, etc. Si bien la sucesión de una organización por otra es rara, no ocurre lo mismo con los acuerdos de cooperación que responden a una necesidad a la que no escapa ninguna organización.

10. Hay organizaciones internacionales que no tienen ninguna tarea operacional y cuya actividad se define en relación con la oportunidad que ofrecen para reuniones, estudios, acuerdos y, en su caso, decisiones. Es posible que muchas organizaciones hayan sido colocadas así por sus fundadores en la perspectiva de objetivos administrativos, en el sentido estricto del término. Otras organizaciones, en cambio, se han creado con otras tareas: producir objetos determinados, prestar servicios, proporcionar ciertas prestaciones, ejercer en suma una actividad que se aleja por lo menos en parte del plano burocrático y se aproxima al de la empresa. Pero más tarde, incluso las organizaciones con carácter esencialmente administrativo han debido ampliar el círculo de su actividad, especialmente para responder al vasto movimiento de solidaridad que ha hecho de la ayuda y de la asistencia en todas sus formas uno de los objetos más importantes de la acción internacional. Préstamos y

empréstitos, suministro de expertos, distribución de becas, estudios y financiación de proyectos han venido a sumarse a las actividades administrativas primitivas y entrañan para todas las organizaciones, o casi todas, la celebración de una corriente continua de acuerdos internacionales. En efecto, la circunstancia de que el acuerdo internacional celebrado por las organizaciones internacionales sea el instrumento esencial de esta actividad operacional se explica por múltiples razones de las cuales la más sencilla es que esta acción de las organizaciones internacionales debe desarrollarse en el respeto absoluto de las soberanías estatales en juego: el consentimiento, el compromiso libremente contraído de los Estados constituye la fuente de todas estas intervenciones de la organización.

La misma razón justifica aún más el hecho de que todas las empresas operacionales acometidas por la organización en el sector político, y especialmente para la salvaguardia de la paz, hayan debido ser libremente consentidas y se haya recurrido a muchos acuerdos internacionales¹⁹. Los acuerdos internacionales celebrados por las Naciones Unidas han establecido, entre otras cosas, las condiciones complejas que rigen las operaciones llamadas «de mantenimiento de la paz»; para organizar operaciones de la amplitud de las emprendidas en el Oriente Medio o en el Congo hubo que recurrir a numerosos acuerdos, muchos de ellos escritos. Cabe señalar también que la intervención del OIEA en materia de seguridad nuclear y sobre todo en la aplicación del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares se basa en una red amplia de compromisos convencionales en que es parte la organización²⁰.

11. Los acuerdos celebrados por las organizaciones en la esfera de sus actividades operacionales presentarán entonces una gran riqueza, pero también una gran variedad, según se trate de operaciones financieras, de empresas internacionales, de asistencia económica, de intervención militar consentida o de una vigilancia con fines de seguridad, se encontrarán los tipos de acuerdo más diversos, tanto en lo que respecta a su estructura como al número y a la cantidad de las partes; para estos últimos suele ser necesario que varias organizaciones se agrupen para una acción común; en otros casos ciertas acciones sólo pueden llevarse a cabo con la participación de varios Estados. Incluso para acuerdos cuyo objeto es básicamente el mismo, diferencias importantes separan a veces la intervención de una organización de la de otra: consideraciones específicas, tradiciones jurídicas diversas, necesidades políticas variables hacen que la diversidad entre las organizaciones sea la regla.

¹⁹ P. Manin, *L'Organisation des Nations Unies et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971. Véanse también las observaciones de los Estados Miembros sobre la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo período de sesiones, Anexos*, tema 101 del programa, documento A/6026, anexo I y II.

²⁰ Al igual que el régimen de mandatos (véase la nota 10 *supra*), el régimen de administración fiduciaria ha sido examinado y sólo puede citarse con algunas reservas.

¹⁸ C. W. Jenks, «Co-ordination: a new problem of international organizations; a preliminary survey of the law and practice of interorganizational relationship», *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1950-II*, Paris, Sirey, 1951, t. 77, pág. 157.

12. En ese vasto conjunto así esbozado hay, sin embargo, una laguna señalada hace tiempo por los investigadores²¹: la ausencia casi total de participación de las organizaciones internacionales en los tratados multilaterales generales, en los tratados que procuran establecer normas destinadas a salvaguardar los intereses generales de la comunidad internacional. Este es un hecho muy notable; no se trata de un punto secundario; muy por el contrario, nos pone en presencia de uno de los problemas fundamentales que dominan la materia. Se le mencionará en varias oportunidades en el curso de este informe, sobre todo al final de la segunda parte.

2.—EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA

13. La doctrina ha seguido de manera simétrica la expansión de los acuerdos celebrados por las organizaciones internacionales, comenzando por observaciones incidentales y casi accidentales antes de dedicar al tema un volumen considerable de trabajos, la mayor parte de ellos de primera magnitud.

Sir Hersch Lauterpacht cita *Le droit international codifié*, de Fiore, cuyo artículo 748 enuncia que la capacidad para concertar tratados «puede corresponder a asociaciones a las cuales se haya atribuido una personalidad internacional»²². En su curso sobre el derecho de los tratados, el profesor Basdevant²³ admitía la posibilidad de que una organización internacional fuera parte en un tratado, lo mismo que, por lo menos implícitamente, sostenía Anzilotti en su curso²⁴. En 1944 esta posibilidad fue señalada por Ch. Rousseau como un hecho consumado en cuanto a la Comisión Internacional del Danubio, la Comisión de reparaciones creada por el Tratado de Versalles, la Comisión internacional del faro del cabo Spartel, sin contar, claro está, la Sociedad de las Naciones, pero sin que el autor señalara los problemas propios de tales acuerdos internacionales²⁵.

14. Pero desde que se vislumbra la cesación de las hostilidades de la segunda guerra mundial, aparecen rápidamente estudios documentados, algunos más concentrados en los precedentes²⁶, otros en la formulación

de nuevas soluciones²⁷; todos anunciaban la gran amplitud de esta nueva fuente del derecho internacional. El texto de la Carta de las Naciones Unidas abría nuevas posibilidades a este respecto, y el reglamento aprobado por la Asamblea General en su resolución 97 (I), de 14 de diciembre de 1946, sobre el registro y la publicación de los tratados y acuerdos internacionales extendía expresamente sus disposiciones a los acuerdos de las organizaciones internacionales²⁸. La opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas²⁹ se apoyaba en los acuerdos celebrados por las Naciones Unidas para enunciar el principio de la personalidad internacional de la Organización; esto suscitó una vasta expansión doctrinal de obras de contenido y propósitos diversos, favorables en general a una notable ampliación de las perspectivas anteriores. Ese principio aparece en las obras generales de derecho internacional³⁰, en obras o cursos de cátedra sobre las organizaciones internacionales³¹ en artículos³² y monografías³³. En general, el esfuerzo de la doctrina se ha referido especialmente a la forma de los acuerdos y

²⁷ C. W. Jenks, «The legal personality of international organizations», *ibid.*, 1945, Londres, 1946, pág. 267; el autor se refiere varias veces al papel que desempeñan los acuerdos de organizaciones internacionales, especialmente en *Corporate Personality for International Purposes*, Londres, 1963.

²⁸ En su primer informe sobre el derecho de los tratados, Sir Humphrey Waldock se basaba en ese texto para extender los artículos proyectados a los acuerdos de organizaciones internacionales (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, págs. 33 y 34, documento A/CN.4./144, párr. 3).

²⁹ C.I.J. *Recueil*, 1949, pág. 174.

³⁰ P. ej., Ph. Jessup, *A Modern Law of Nations — An Introduction*, Nueva York, McMillan, 1948, pág. 127; L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8.ª ed. [Lauterpacht], Londres, Longmans, Green, 1955, vol. I, pág. 26; P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Ginebra, Georg, 1953, t. I, pág. 60; H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, Londres, Stevens, 1950 pág. 335; G. I. Tunkin, *Fundamentos del derecho internacional moderno* [en ruso], Moscú, 1956, pág. 11; y *Droit international public — Problèmes théoriques*, París, Pédone, 1965, pág. 74.

³¹ S. Bastid, *Cours de droit international public — Le droit des organisations internationales*, París, Pédone, 1952; A. P. Sereni, *Diritto Internazionale*, vol. II, *Organizzazione Internazionale*, Milán, Giuffrè, 1958; P. Reuter, *Institutions internationales*, París, P.U.F., 1955.

³² C. Parry, «The treaty-making power of the United Nations», *The British Year Book of International Law*, 1949, Londres, vol. 26, 1950, pág. 108; I. I. Lukachuk, «La organización internacional, parte en los tratados internacionales», *Anuario soviético de derecho internacional*, 1960, Moscú, 1961, pág. 144 [texto ruso].

³³ J. Huber, *Le droit de conclure des traités internationaux*, Montreux, Ganguin et Laubscher, 1951; J. Carroz, *La personnalité juridique internationale de l'Organisation des Nations Unies*, París, 1952 (tesis); J. Carroz e Y. Probst, *Personnalité juridique internationale et capacité de conclure des traités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées*, París, Pédone, 1954; K. Zemanek, *Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen*, Viena, Springer, 1957; P. Cahier, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident*, Milán, Giuffrè, 1959; J. W. Schneider, *Treaty-making Power of International Organizations*, Ginebra, Droz, 1959; B. Kasme, *La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960.

²¹ K. Karunatilleke, *loc. cit.*, pág. 61.

²² P. Fiore, *Le droit international codifié et sa sanction juridique*, traducción de la 4.ª edición italiana de Ch. Antoine, París, Pédone, 1911, pág. 385. La quinta edición italiana es de 1915. Véase H. Chiu, *op. cit.*, pág. 6. El artículo 748 se cita en el primer informe de Lauterpacht (*Yearbook of the International Law Commission*, 1953, vol. II, pág. 96, documento A/CN.4/63, nota 8 [el texto en español figura en el documento A/CN.4/63, mimeografiado]).

²³ J. Basdevant, «La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités», *Recueil des cours...*, 1926-V, París, Hachette, 1928, t. 15, pág. 597.

²⁴ D. Anzilotti, *Cours de droit international*, traducido de la 3.ª edición italiana de G. Gidel, París, Sirey, 1929. El autor admite el derecho de las confederaciones a celebrar tratados (pág. 192) y asimila la Sociedad de las Naciones a una Confederación (pág. 195).

²⁵ Ch. Rousseau, *op. cit.*

²⁶ J. M. Jones, «International Agreements other than interstate treaties: modern developments», *British Year Book of International Law*, 1944, Londres, 1945, pág. 111.

a los problemas orgánicos y constitucionales que plantea a cada organización la celebración de sus acuerdos internacionales; las cuestiones más directamente relacionadas con la teoría de los acuerdos internacionales han sido menos estudiadas, salvo quizá en las investigaciones inspiradas directamente por la práctica³⁴.

15. Después de esa primera expansión de la doctrina, los problemas análogos originados por el desarrollo de ciertas organizaciones regionales han contribuido sin duda a mantener una producción regular de trabajos de gran valor, dedicados al derecho de las organizaciones internacionales y sobre todo a sus acuerdos³⁵. La preparación y el desarrollo de la Conferencia sobre el derecho de los tratados suscitó nuevos estudios, entre los que se deben citar los realizados bajo la dirección de los profesores P. Cahier y K. Zemanek en el Centro de estudios e investigaciones sobre el derecho internacional y las relaciones internacionales, de la Academia de derecho internacional de La Haya³⁶.

Los trabajos recién citados sólo son ejemplos seleccionados de una extensa bibliografía, de la cual las investigaciones efectuadas por la Comisión de Derecho Internacional, a instancias del Secretario General, permitirán posteriormente confeccionar una lista completa; demuestran asimismo que la materia no es nueva; sería conocida incluso si no se desarrollara a un ritmo a veces más rápido que el de las investigaciones.

16. Esto no significa que las opiniones doctrinales expuestas en los estudios sobre el tema tiendan a conclusiones unánimes, sino todo lo contrario. Los aspectos que más han atraído la atención de los autores son los que se relacionan sobre todo con los principios y tienen, en cierto modo, un carácter constitucional: personalidad y capacidad de las organizaciones inter-

nacionales, distribución en su seno y entre sus órganos de la facultad de celebrar tratados («treaty making power»). Es normal que aparezcan tendencias divergentes sobre cuestiones que presentan el doble atractivo de las ideas generales y las ventajas políticas inmediatas. ¿Hasta qué punto es posible elaborar en esas materias reglas comunes a todas las organizaciones internacionales? ¿Cómo hay que definir para este efecto las organizaciones internacionales? ¿Se puede admitir que ellas tienen por su naturaleza y su función una personalidad internacional inherente? ¿Cuáles son las facultades que pueden oponer en esta esfera a los Estados que son miembros de ellas? Estas son cuestiones que ponen en juego los principios fundamentales del derecho internacional; pero también pueden poner en pugna, incluso entre aquellos a quienes anima una misma esperanza respecto del desarrollo de las instituciones internacionales, a los que prefieren un progreso lento pero continuo y a quienes no temen abrir liberalmente a las organizaciones un campo indefinido de iniciativas y de responsabilidades. Por eso estos debates tan interesantes quedarán sin duda siempre abiertos.

Corresponderá a la Comisión, con pleno conocimiento de todas las perspectivas doctrinales, encontrar una vía razonable y probablemente empírica, así como dar a los problemas que hayan alcanzado la madurez indispensable soluciones sencillas y prácticas.

Primera parte.—Trabajos de la Comisión de Derecho Internacional

17. En la historia de los trabajos de la Comisión desde su origen, dos aspectos retienen la atención.

En primer lugar, cuando la Comisión inició el estudio del derecho de los tratados, y varias veces posteriormente, se advirtieron dos tendencias contrarias; la primera deseaba incluir los acuerdos de las organizaciones internacionales en el ámbito del proyecto de artículos dedicado a los tratados internacionales, y la segunda propendía, después de algunos intentos, a reducir el objeto inmediato de sus trabajos únicamente a los tratados entre Estados. En varias oportunidades, la Comisión ha curiosamente vacilado entre la inclusión y la exclusión de los acuerdos de las organizaciones internacionales.

En segundo lugar, quizá a causa de esas vacilaciones y sin duda por la dificultad de delimitar perfectamente la materia, la Comisión ha abordado y discutido algunos de los aspectos más característicos de los acuerdos de organizaciones internacionales.

Es necesario volver a examinar los trabajos de la Comisión desde este doble punto de vista.

1. LUGAR CAMBIANTE DE LOS ACUERDOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL PROYECTO DE ARTÍCULOS RELATIVO AL DERECHO DE LOS TRATADOS: DE SU INCLUSIÓN A SU EXCLUSIÓN

18. Un primer movimiento de expansión y de contracción aparece en los trabajos de la Comisión con motivo de los informes del Sr. Brierly. En su primer

³⁴ Como es el caso de los numerosos estudios de C. W. Jenks, de O. Schachter y de S. Rosenne, especialmente el curso monumental de éste: «United Nations Treaty practice», *Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1954-II*, Leiden, Sijthoff, 1955, t. 86, pág. 281.

³⁵ R. J. Dupuy, «Le droit des relations entre les organisations internationales», *Recueil des cours... 1960-II*, Leyde, Sijthoff, 1961, t. 100, pág. 457; P. Pescatore, «Les relations extérieures des communautés européennes — Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales», *Recueil des cours... 1961-II*, Leiden, Sijthoff, 1962, t. 103, pág. 1; F. Seyerssted, *International Personality of Intergovernmental Organizations — Its Scope and its Validity vis-a-vis Non-Members; Do the Capacities Really Depend upon the Constitutions? del Indian Journal of International Law*, Nueva Delhi, vol. 1 (enero 1964), pág. 1 y vol. 2 (abril 1964), pág. 233; y *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations — Do their Capacities Really Depend upon the Conventions Establishing Them? Copenhague*, Krohns, impr., 1963, pág. 3.

³⁶ Una parte de estos trabajos se publicó en un volumen [K. Zemanek, ed., *Agreements of International Organizations... (op. cit.)*] y por separado [K. Zemanek, *University of Toledo Law Review*, Toledo, Oh., 1971, N.º 1 y 2; T. Modeen, *The Deposit and Registration of Treaties of International Organizations*, Acta Academiae Abonensis, serie A, vol. 39, N.º 3, Turku (Finlandia), Abo Akademi, 1971]. Como estudio inspirado por los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional se puede citar: L. Valki, «The juristic personality and treaty-making power of international organizations», *Questions of International Law, 1968*, Budapest, pág. 285.

informe, el artículo primero, relativo al empleo del término «tratado», disponía :

A los efectos de esta convención,

a) La palabra «tratado» denota un acuerdo escrito entre dos o más Estados u organizaciones internacionales que establece una relación de derecho internacional entre las partes en el mismo.

... 37.

Los artículos 2 y 3 trataban simultáneamente de cuestiones relativas a los tratados entre Estados y a los acuerdos de organizaciones internacionales y, en el párrafo 26 de su informe³⁸, el Relator Especial estimaba que, contrariamente a la opinión de los autores de la Harvard Draft Convention sobre el derecho de los tratados, la dificultad de encontrar reglas comunes para los tratados entre Estados y los tratados entre organizaciones internacionales no era insuperable. Después de un breve debate, la Comisión decidió por una gran mayoría incluir en su proyecto los acuerdos de organizaciones internacionales³⁹. En su informe, la Comisión menciona su decisión⁴⁰; en el año siguiente, el Sr. Brierly, en su segundo informe⁴¹, sólo estudia los tratados entre Estados. En la 98.ª sesión de la Comisión, celebrada el 7 de junio de 1951, propone, sin otra consideración, que la Comisión «redacte los artículos únicamente con respecto a los Estados y que examine después si los artículos pueden aplicarse a las organizaciones internacionales en su forma actual o requieren alguna modificación»⁴².

La Comisión aprobó sin debate la proposición del Sr. Brierly. Dos razones podían justificarla: el deseo de facilitar la redacción y el temor de enfrentarse prematuramente con las dificultades de fondo, si resultaba que los dos tipos de tratados no podían regularse por las mismas normas. Dada la situación, parece que el primer motivo predominó; comoquiera que sea, el 7 de junio de 1951 la decisión precedente, favorable a la inclusión inmediata de los acuerdos de organizaciones internacionales, quedó sin efecto.

19. En el primer informe de Sir Hersch Lauterpacht⁴³ se definían los tratados de modo que comprendían los acuerdos de organizaciones internacionales. El Relator estaba decidido a esforzarse por formular las reglas más generales aplicables sin distinción a los dos grupos de tratados; sin embargo, había reservado para una séptima parte, titulada Reglas y principios aplicables

a determinadas clases de tratados⁴⁴, las modificaciones que resultaran necesarias. No veía razones para un tratamiento separado y estaba muy impresionado por la importancia y el volumen de los acuerdos de las organizaciones internacionales. Sin embargo, nada permite saber si esa posición era diferente de la que la Comisión adoptaría finalmente más tarde, pues el verdadero alcance de su pensamiento sólo se habría revelado si él hubiera redactado la séptima parte de su proyecto, lo que jamás hizo.

20. La misma tendencia recién descrita apareció por segunda vez con motivo de los trabajos del Relator Especial que sucedió a Sir Hersch Lauterpacht, Sir Gerald Fitzmaurice. En 1956, en su primer informe⁴⁵, preveía que las disposiciones relativas a los tratados entre Estados se aplicarían, *mutadis mutandis*, a los acuerdos de organizaciones internacionales, a menos que el contexto indicara, o de él resultara necesariamente, lo contrario⁴⁶, pero esta solución sólo se preveía a título provisional. Un debate sobre este punto en las sesiones 368.^a y 369.^a⁴⁷ indicó que los miembros de la Comisión estaban más divididos respecto del procedimiento que respecto del fondo. La Comisión confirmó finalmente la posición que había adoptado el 7 de junio de 1951, al decidir

primero examinar los tratados entre Estados y luego la medida en que pueden aplicarse los artículos a los tratados concertados entre organizaciones internacionales y entre éstas y estados⁴⁸.

21. Finalmente, el mismo esquema se repitió por tercera vez con los informes de Sir Humphrey Waldock. La definición inicial dada por el nuevo Relator en el artículo 1 de su primer informe era muy larga, pues se refería a los acuerdos entre «sujetos de derecho internacional»⁴⁹, que comprendían, entre otros, los acuerdos de organizaciones internacionales, pero sin descartar la idea de tratarlos en un capítulo distinto⁵⁰, aunque incluyendo, ya en las disposiciones comunes a todos los acuerdos, las definiciones y la cuestión de la capacidad⁵¹. La Comisión aprobó esta posición en la sesión del 7 de mayo de 1962⁵² y en su informe se refirió a sus decisiones anteriores, de 1951 y de 1959,

de aplazar el estudio de los tratados de organizaciones internacionales hasta que se hubiesen logrado más progresos en el proyecto relativo a los tratados celebrados por Estados⁵³.

Después, la Comisión debatió los artículos relativos a la definición de los tratados y a la capacidad, plan-

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 1 [texto español en A/CN.4/63, pág. 3, párr. 1].

⁴⁵ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956, vol. II, pág. 103, documento A/CN.4/101.

⁴⁶ *Ibid.*, pág. 106, artículo 1, párr. 3.

⁴⁷ *Ibid.*, vol. I, págs. 206 y 207, 368.ª sesión, párr. 47; págs. 210 y ss.; 369.ª sesión, párrs. 6, 16, 23, 27, 32, 48, 57 y 66.

⁴⁸ *Ibid.*, 1959, vol. I, pág. 10, 481.ª sesión, párr. 28.

⁴⁹ *Ibid.*, 1962, vol. II, pág. 35, documento A/CN.4/144, apartado a del artículo 1.

⁵⁰ *Ibid.* documento A/CN.4/144, párr. 11.

⁵¹ *Ibid.*, pág. 43, documento A/CN.4/144, párr. 6 del comentario al artículo 3.

⁵² *Ibid.* vol. I, pág. 51, 637.ª sesión, párr. 28.

⁵³ *Ibid.*, vol. II, pág. 185, documento A/5209, párr. 21.

³⁷ *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, vol. II, pág. 223, documento A/CN.4/23 [texto español en A/CN.4/23, pág. 11].

³⁸ *Ibid.*, pág. 228 [texto español en A/CN.4/23, pág. 16].

³⁹ *Ibid.*, vol. I, pág. 80, 51.ª sesión, párr. 75.

⁴⁰ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 12 (A/1316)*, pág. 19, párr. 162.

⁴¹ *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, vol. II, pág. 70, documento A/CN.4/43.

⁴² *Ibid.*, 1951, vol. I, pág. 136, 98.ª sesión, párr. 1.

⁴³ *Ibid.*, 1953, vol. II, pág. 90, documento A/CN.4/63 [texto español en A/CN.4/63, pág. 14].

teando problemas que se tratarán más adelante. Después de examinar los informes segundo⁵⁴ y tercero⁵⁵ de Sir Humphrey Waldock, la Comisión se encontró en presencia de artículos que, según un comentario muy atinado hecho por el Secretario General en el documento de trabajo citado, se podían dividir en dos grupos: los que podían aplicarse con la misma redacción a los tratados celebrados por cualquier sujeto de derecho internacional que tuviera la capacidad de celebrar tratados y los más numerosos que, por su propia redacción, sólo podían aplicarse a los tratados celebrados entre Estados⁵⁶.

22. Pero las observaciones escritas (Finlandia, Países Bajos) u orales de los gobiernos, formuladas ante la Sexta Comisión, sugirieron que se cortaran los últimos vínculos que unían los acuerdos de organizaciones internacionales al proyecto de artículos, esto es, las disposiciones sobre las definiciones y la capacidad⁵⁷. En su cuarto informe⁵⁸, Sir Humphrey Waldock interpretó en el sentido más restrictivo la actitud anterior de la Comisión y propuso que se eliminaran las últimas referencias a los acuerdos de organizaciones internacionales que subsistían en los artículos 1 y 3. La Comisión siguió al Relator Especial sin presentar muchas observaciones nuevas; el punto esencial es que estos acuerdos no habían sido estudiados⁵⁹.

23. Tal fue la decisión final de la Comisión, siempre fiel a sí misma en sus esperanzas, sus vacilaciones y, por último, una prudencia que no excluía un oculto desencanto. Pero, ¿por qué la Comisión había descartado la proposición de su Relator de dedicar a la materia una sección especial? ¿Era únicamente por el temor de carecer de suficiente tiempo? ¿O era el sentimiento confuso de que los problemas eran más vastos de lo que parecía a primera vista y que, en general, no presentaban todavía un grado suficiente de madurez? Si bien es difícil responder a estas preguntas, los ecos de los sentimientos que las inspiran se escucharon en los debates de la Sexta Comisión en 1966⁶⁰ y en 1967⁶¹, y, en las observaciones escritas de algunos gobiernos sobre el proyecto definitivo de artículos, se aludió a

⁵⁴ *Ibid.*, 1963, vol. II, pág. 42, documento A/CN.4/156 y Add.1 a 3.

⁵⁵ *Ibid.*, 1964, vol. II, pág. 3, documento A/CN.4/167 y Add.1 a 3.

⁵⁶ Véase A/CN.4/L.161, párrs. 99 y 112.

⁵⁷ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1966, vol. II, págs. 332, 336, A/6309/Rev.1, segunda parte, anexo, secs. 10 y 19; y *Documentos Oficiales del Asamblea General, decimoséptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 741.ª sesión, párr. 5.

⁵⁸ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1965, vol. II, pág. 1, documento A/CN.4/177 y Add.1 y 2.

⁵⁹ *Ibid.*, vol. I, págs. 3 y ss., 776.ª y 777.ª sesiones y decisión final en la 811.ª sesión (*ibid.*, pág. 266, 811.ª sesión, párr. 104). Véase también el informe de la Comisión; *ibid.*, 1966, vol. II, pág. 185, documento A/6309/Rev.1, segunda parte, cap. II, art. 1.

⁶⁰ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo primer período de sesiones, Anexos*, tema 84 del programa, documento A/6516, párrs. 43, 51 y 52.

⁶¹ *Ibid.*, vigésimo segundo período de sesiones, Anexos, tema 86 del programa, documento A/6913, párrs. 16 y ss.

ellas⁶². Ante la Sexta Comisión, en 1967, el Relator Especial dio una explicación de la posición de la Comisión de Derecho Internacional fundada en una redacción expedita: no había que alargar y complicar inútilmente el proyecto de artículo: una vez codificado el núcleo central del derecho de los tratados relativo a los tratados entre Estados, sería fácil completar ese texto y modificarlo para hacerlo extensivo a los acuerdos de organizaciones internacionales⁶³.

Sin embargo, ¿no habían aparecido ya ciertas dificultades substanciales en el curso mismo de los trabajos de la Comisión?

2. APARICIÓN DE ALGUNOS PROBLEMAS ESENCIALES

24. Sin pretender agotar los ejemplos que se podrían citar a propósito de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional, es preciso señalar que ésta ya se había enfrentado varias veces con problemas de fondo difíciles con respecto a los acuerdos de organizaciones internacionales; a continuación se exponen dos casos interesantes que se refieren, respectivamente, a la capacidad de las organizaciones internacionales para concertar tratados y a la representación en la conclusión de tratados.

a) Capacidad de las organizaciones internacionales

25. Esta cuestión ha sido ampliamente discutida por la Comisión, ya que desde su primer informe, Sir Humphrey Waldock proponía un artículo 3 consagrado a la capacidad de ser parte en los tratados, redactado en los siguientes términos:

1. Posee capacidad en derecho internacional (que en lo sucesivo se denominará «capacidad internacional») para ser parte en tratados todo Estado independiente, ya sea un Estado unitario, una federación u otra forma de unión de Estados, así como todo otro sujeto de derecho internacional dotado de esa capacidad en virtud de un tratado o de la costumbre internacional.

...

4. También poseen capacidad internacional para ser partes en tratados las organizaciones y los organismos internacionales que tienen una personalidad jurídica independiente con arreglo al derecho internacional, siempre y en la medida que esa capacidad para concertar tratados se haya creado expresamente, o esté forzosamente implícita, en el instrumento o los instrumentos en que se prescribe la constitución y las funciones de la organización u organismo de que se trate⁶⁴.

Tras una primera revisión llevada a cabo por el Comité de Redacción, el texto era del siguiente tenor:

1. Según el derecho internacional, poseen capacidad para concertar tratados los Estados y otros sujetos de derecho internacional.

...

⁶² Véase A/CONF.39/5 (vol. I).

⁶³ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo segundo período de sesiones, Sexta Comisión*, 964.ª sesión, párrs. 1 a 14.

⁶⁴ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, pág. 41, documento A/CN.4/144, art. 3.

4. La capacidad de las organizaciones internacionales para concertar tratados depende del instrumento constitutivo de cada organización⁶⁵.

Una nueva intervención del Comité de Redacción dio al párrafo 4 la forma siguiente :

4. En el caso de las organizaciones internacionales, la capacidad para celebrar tratados depende de la constitución de la organización de que se trate⁶⁶.

26. En los debates de la Comisión se abordaron varios problemas importantes : la necesidad de una definición de organización internacional, la oponibilidad frente a terceros Estados de la capacidad de la organización internacional y, sobre todo, las fuentes de esta capacidad ; esta última cuestión será objeto de un examen a fondo.

El problema de la definición de organización internacional se planteó inmediatamente cuando varios miembros de la Comisión opinaron que no todas las organizaciones internacionales tenían el mismo grado de capacidad y que ni siquiera resultaba evidente que todas las organizaciones tuvieran esta capacidad⁶⁷ ; a partir de ese momento era preciso definir un cierto nivel de capacidad y determinar con arreglo al mismo las organizaciones poseedoras de tal capacidad.

La cuestión de la oponibilidad a terceros Estados de la capacidad de una organización surgió inevitablemente cuando la Corte Internacional de Justicia, en opinión consultiva, reconoció a las Naciones Unidas personalidad internacional *objetiva*⁶⁸. Según esta opinión, la personalidad internacional de las Naciones Unidas podía oponerse a efectos de formular una reclamación internacional a Estados no miembros. Pero ¿se podía generalizar una solución parecida con respecto a cualquier organización internacional y extenderla a toda categoría de asuntos? En la Comisión se ha negado la validez de una extensión de esta índole, especialmente tratándose de organizaciones que reúnen un pequeño número de Estados⁶⁹. Era difícil descartar este problema si se recuerda que los Estados tienen, sin duda, una capacidad internacional infinitamente más cierta y amplia que las organizaciones internacionales y que, con todo, en la práctica internacional no se ha admitido nunca que su personalidad internacional sea oponible a otros Estados con independencia del reconocimiento de estos últimos.

27. Pero la cuestión de las *fuentes* de la capacidad internacional de las organizaciones es la que evidentemente ha retenido por más tiempo la atención de la Comisión. El problema se plantea del modo siguiente : la capacidad de una organización internacional para

concertar tratados ¿es un derecho inherente a su calidad de organización internacional o debe dimanar de una norma jurídica especial para cada organización internacional? Resultaba tentador decidirse por la primera solución ; pero como se acaba de señalar ello significa aventurarse en un camino que requiere gran precisión. En efecto, es innegable que hay entidades calificadas como «organizaciones internacionales intergubernamentales» que no tienen personalidad jurídica internacional ; es preciso, entonces, definir la organización internacional en el sentido de la norma que se establezca. Si se admite además que todas las organizaciones con capacidad para concertar tratados no la tienen en el mismo grado, se necesita definir, por lo menos, una «capacidad mínima» que corresponderá a todas las organizaciones así definidas, sin perjuicio de reconocer, por otra parte, que ciertas organizaciones tienen una capacidad más amplia⁷⁰. Desde el comienzo de sus trabajos, la Comisión se mostró dispuesta a adoptar ciertas reservas ante cualquier fórmula demasiado amplia. La fórmula inicial del primer informe del Sr. Brierly (artículo 3, titulado «De la capacidad en general»)

Todos los Estados y organizaciones internacionales tienen capacidad jurídica para concertar tratados, pero la de algunos Estados u organizaciones para concluir ciertos tratados puede ser limitada⁷¹.

fue modificada del siguiente modo por una enmienda del Sr. Hudson, aprobada sin objeciones :

Puede dotarse a una organización internacional de capacidad para concertar tratados⁷².

y la Comisión, en el informe sobre su segundo período de sesiones, resumió su posición sobre este punto en los términos siguientes :

Fue generalmente aceptado que, si bien la capacidad de ciertas organizaciones para concertar tratados es clara, la determinación de las demás organizaciones poseedoras de tal capacidad necesitaría mayor estudio⁷³.

instrumento constitutivo, con respecto a terceros (*ibid.*, págs. 258 y 259, 666.ª sesión, párrs. 24, 25 y 31). Se observará que en sus comentarios el Gobierno japonés señaló igualmente que el artículo 3 «no se refiere al otro elemento de la capacidad internacional para celebrar acuerdos internacionales : el requisito del reconocimiento de dicha capacidad constitucional por la otra parte o las partes contratantes interesadas». (*Ibid.*, 1966, vol. II, pág. 345, documento A/6309/Rev.1, parte II, anexo, secc. 14, observaciones al artículo 3).

⁷⁰ De todos modos, hay que tener en cuenta asimismo las disposiciones del tratado que resultan decisivas para determinar quién puede ser parte en el mismo ; este punto estaba bien precisado en el primer informe de Sir Hersch Lauterpach : el párrafo 2 del artículo 7 disponía : «La adhesión sólo puede tener lugar con sujeción a las disposiciones del tratado.» (*Yearbook of the International Law Commission, 1953*, vol. II, pág. 91, documento A/CN.4/63) [texto español en A/CN.4/63, pág. 86.]

⁷¹ *Yearbook of the International Law Commission, 1950*, vol. II, pág. 223, documento A/CN.4/23 [texto español en A/CN.4/23, pág. 1].

⁷² *Ibid.*, 1950, vol. I, pág. 88, 52.ª sesión, párr. 72.

⁷³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 12 (A/1316)*, pág. 19, párr. 162.

⁶⁵ *Ibid.*, vol. I, pág. 207, 658.ª sesión, párr. 87.

⁶⁶ *Ibid.*, pág. 258, 666.ª sesión, párr. 16.

⁶⁷ *Ibid.*, pág. 207, 658.ª sesión, párr. 90, y pág. 258, 666.ª sesión, párrs. 17 y 20.

⁶⁸ Véase párr. 14 *supra*.

⁶⁹ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. I, pág. 63, 639.ª sesión, párr. 17. El Sr. Jiménez de Aréchaga abordaba el problema del reconocimiento y el Sr. Tun-kin al igual que el Sr. Bartos (*ibid.*, pág. 65, 639.ª sesión, párr. 47) insistieron en este punto que dimana, en especial, de la ausencia de efecto de los tratados, aunque fuesen un

28. Sin embargo, Sir Hersch Lauterpacht adoptó en su primer informe un concepto amplio de la capacidad de las organizaciones internacionales para concertar tratados⁷⁴. Aunque esta amplitud estaba, tal vez, mitigada por su análisis según el cual la organización internacional no es sino un modo de «acción colectiva de los Estados», análisis que se volverá a comentar más adelante⁷⁵. Estas vacilaciones se manifestaron de nuevo en la Comisión, cuando ésta examinó la propuesta de Sir Humphrey Waldock sobre el artículo 3 y trató en vano de hallar satisfactorias las redacciones que ya se han mencionado⁷⁶. En efecto, el problema de las fuentes de la capacidad internacional de las organizaciones internacionales paralizó durante mucho tiempo los trabajos de la Comisión. Desde un principio, el Relator Especial había hecho depender la capacidad de la organización de su constitución, bien fuera que ésta le otorgara expresamente la capacidad, o que la implicara necesariamente; ello equivalía a rechazar el concepto de derecho inherente, y la elección de términos tales como «constitución», «acto constitutivo», «estatuto» encierran ciertas diferencias de matiz, pero no alteran esta conclusión fundamental.

Así pues, las distintas fórmulas empleadas en la Comisión trataban de reflejar una realidad que para todos los miembros se definía por dos características:

1) La competencia de las organizaciones internacionales para concertar acuerdos internacionales estaba limitada, en principio, por sus normas constitucionales.

2) Esta competencia no estaba limitada necesariamente por sus normas constitucionales escritas.

Se trataba de formular del modo más acertado posible los resultados de una práctica que había ampliado a menudo el alcance de los actos constitutivos, pero sin caer en lo arbitrario ni enfrentarse con una oposición. Sin embargo, los largos debates que se sucedieron en las sesiones en que se examinaron conjuntamente los problemas del federalismo y los de la organización internacional no ofrecen gran impresión de unanimidad ni, tan siquiera, de claridad⁷⁷, ya que todos los miembros de la Comisión pasaron del deseo de adoptar un lenguaje preciso al de enunciar una fórmula muy general, y el Relator Especial justificó en los términos siguientes la fórmula finalmente aprobada:

Se ha elegido la expresión «la constitución de la organización de que se trate» porque es más general que «instrumento

constitutivo»; en efecto, abarca también los reglamentos en vigor en la organización. En la mayor parte de los casos, la capacidad de las organizaciones para celebrar tratados ha quedado determinada por el sistema que en la práctica han seguido los encargados de dirigir la organización conforme a las disposiciones de su estatuto⁷⁸.

29. Las dudas de la Comisión se reflejaron en la votación sobre el párrafo 4 del artículo 3 que se refería concretamente a las organizaciones internacionales: se aprobó por 9 votos contra 8. En el informe de la Comisión que dedicaba una gran parte a la opinión consultiva de 1949 de la Corte Internacional de Justicia y subrayaba, utilizando una fórmula que aparecía a lo largo de todo el proyecto, la importancia del objeto y la finalidad del tratado constitutivo de la organización, se resumía la posición de la Comisión en los términos siguientes:

Por consiguiente, por importantes que sean las disposiciones del tratado constitutivo de una organización para determinar su capacidad para celebrar tratados, dicha capacidad está determinada por su constitución en general, o sea por el tratado constitutivo y las normas en vigor en la organización⁷⁹.

30. La cuestión de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados fue examinada por varios gobiernos en sus observaciones de 1965, con un espíritu más bien liberal. Austria adoptó una posición especialmente favorable a una competencia muy amplia de las organizaciones internacionales como lo demuestran los extractos siguientes:

[...] El punto de partida podría ser más bien que la capacidad para concertar tratados se considerase como un derecho inherente a toda organización internacional, si al propio tiempo es sujeto de derecho internacional. [...]

[...] en las constituciones de muchas organizaciones internacionales no se alude a la cuestión de la capacidad para celebrar tratados de la organización interesada. Sin embargo, en la mayor parte de estos casos los órganos de la organización se han considerado competentes para concertar tratados en su nombre [...]. Si, por el contrario, las constituciones contienen disposiciones relativas a la celebración de tratados, estas disposiciones o bien mencionan los órganos que tienen competencia para ello —en cuyo caso son de carácter formal— o bien limitan el alcance de la *libertad* para celebrar tratados, que en principio es universal, estipulando que sólo se permiten los tratados sobre determinadas materias⁸⁰.

31. Adoptando una postura más moderada, los Estados Unidos de América, a la vez que citaban igualmente la opinión consultiva de 1949 de la Corte Internacional de Justicia, solicitaron sobre todo una modificación de forma y la sustitución de la expresión «la constitución» por otra menos restrictiva como, por ejemplo, «los poderes». El gobierno estadounidense añadió igualmente que el párrafo 3 del artículo 3 debía redactarse de tal modo «que su significado sea claro, sin necesidad de remitirse al comentario. Sería conveniente, por ejemplo, determinar con mayor precisión

⁷⁴ Sir Hersch Lauterpacht parece que estaba dispuesto a extender considerablemente los resultados de los análisis de la Corte Internacional de Justicia con respecto a las Naciones Unidas: «La capacidad para concertar tratados es tanto un corolario de la personalidad internacional como una condición para que las organizaciones internacionales ejerzan eficazmente sus funciones» (citado en A/CN.4/L.161, págs. 23 y 24, párr. 32).

⁷⁵ Véase párr. 39 *infra*.

⁷⁶ Véase párr. 25 *supra*.

⁷⁷ El debate correspondiente ha ocupado una parte de las sesiones 639.ª, 640.ª, 658.ª y 666.ª (véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. I, págs. 62 y ss.; 200 y ss. y 256 y ss.). La teoría de las competencias funcionales de la organización ha sido expuesta a la vez como fuente de ampliación y como límite de la competencia de la organización.

⁷⁸ *Ibid.*, pág. 259, 666.ª sesión, párr. 39.

⁷⁹ *Ibid.*, 1962, vol. II, pág. 190, documento A/5209, cap. II, párrafo 4 del comentario al artículo 3.

⁸⁰ *Ibid.*, 1966, vol. II, pág. 306, documento A/6309/Rev.1, parte II, anexo, sec. 3, 3.

las "organizaciones internacionales" a que se refiere»⁸¹.

32. Tras estas observaciones, el Relator Especial propuso que se suprimiera la disposición relativa a la capacidad para concertar tratados⁸². Esta solución concilió rápidamente todos los puntos de vista sin dar lugar a objeciones importantes salvo las formuladas por el Sr. Lachs que, al mismo tiempo que adoptaba una posición contraria al reconocimiento de un derecho inherente de las organizaciones internacionales para concertar tratados, se mostraba, al parecer, partidario de una interpretación flexible del fundamento de la capacidad de las organizaciones⁸³. Así desapareció definitivamente del proyecto de artículos y de los debates de la Comisión la cuestión de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados⁸⁴.

33. Sin embargo, el debate no había dejado de destacar un problema todavía más amplio que el de la capacidad y que, dada su importancia capital, merece que se proceda inmediatamente a su examen: el derecho propio de cada organización internacional.

La Comisión se había ya planteado este problema en varias ocasiones, en especial cuando se quiso determinar en el proyecto de artículos la ubicación de los tratados entre Estados, por los que se crea una organización internacional o de los tratados entre Estados aprobados en el seno o bajo los auspicios de una organización internacional, cuestión que se volverá a examinar más adelante. Pero se ha planteado directamente, en el contexto de la capacidad de las organizaciones, a propósito de la elección entre la teoría de los derechos inherentes de las organizaciones y la de las competencias delegadas por los Estados.

Si se hubiera optado por la teoría de los derechos inherentes, habría sido preciso formular una norma general al respecto. Si por el contrario desechando este concepto, se considera que la capacidad de las organizaciones internacionales dimana de una delegación de competencias por los Estados miembros de la organización, resulta que el fenómeno de la delegación de poderes es variable y tiene contenido distinto en cada

⁸¹ *Ibid.*, vol. II, pág. 319, documento A/6309/Rev.1, parte II, anexo, sec. 10, comentarios al artículo 3.

⁸² *Ibid.*, 1965, vol. II, pág. 17, documento A/CN.4/177 y Add.1 y 2, comentarios al artículo 3; *ibid.*, vol. I, pág. 24, 779.ª sesión, párrs. 3 y 7.

⁸³ *Ibid.*, vol. I, págs. 25 y 26, 779.ª sesión, párrs. 23 y 26. Las observaciones del Sr. Lachs se compendian así en el acta resumida:

«[...] el derecho a concertar tratados [...] puede ser inherente o delegado. Los Estados poseen un derecho inherente, pero una organización internacional puede tener el derecho a celebrar tratados por habérselo conferido los Estados (*ibid.*, párr. 26).

»[...] la capacidad para celebrar tratados de una organización internacional puede emanar de tres fuentes distintas: la primera, que es la única mencionada en el párrafo 3, es la constitución de la organización. La segunda es la interpretación y la práctica, que originan la norma consuetudinaria; en este caso la capacidad se adquiere por el desarrollo del derecho de una organización internacional, aun cuando no haya disposiciones constitucionales al respecto. La tercera posibilidad es que la organización adquiera la facultad de concertar tratados por decisión de uno de sus órganos» (*ibid.*, párr. 23).

⁸⁴ *Ibid.*, 1965, vol. I, pág. 23, 780.ª sesión, párr. 16.

organización internacional. Se trata, pues, tanto en lo que se refiere a la capacidad internacional como en lo relativo a las demás facultades de la organización, de un derecho propio de la organización, independientemente de la denominación que se le dé: derecho internacional particular, derecho interno de la organización, etc., y no hay para la capacidad internacional como tampoco otras materias normas generales comunes a todas las organizaciones, al menos *prima facie*⁸⁵.

34. Al llegar a este punto el problema se plantea en toda su amplitud y gran importancia práctica: ¿cómo establecer una regla general sobre una cuestión relativa a las organizaciones internacionales en presencia de un conjunto de normas particulares propias de cada organización? Este problema que surge cuando se pretende codificar las normas relativas al régimen jurídico de las organizaciones internacionales es actualmente bien conocido por la Comisión. En el momento del examen, se hizo quizá aún más agudo debido a los debates que proseguían conjuntamente sobre las estructuras federales durante el 17.º período de sesiones de la Comisión⁸⁶. Al tratar de establecer una norma para distinguir, en cuanto a la capacidad para concertar tratados en el seno de una estructura federal, los elementos de derecho internacional general, surgía un problema parecido al relacionado con la capacidad internacional de las organizaciones. Finalmente, tratándose de las estructuras federales, la Comisión se pronunció en el sentido de que existía efectivamente en la materia una norma de derecho internacional público general, pero que esta norma reconocía que la constitución federal podía distribuir a su arbitrio entre la federación y los Estados Miembros la competencia en materia de celebración de tratados internacionales⁸⁷. Esta fue la norma de derecho internacional público general que se incorporó al artículo 5, párrafo 2, del proyecto de artículos en su forma definitiva; la Conferencia de Viena rechazó esta disposición en su segundo período de sesiones tras prolongados y arduos debates⁸⁸. Pero la posición definida en el artículo 5, párrafo 2, permitía suponer *a fortiori* que lo mismo sucedía con las organizaciones internacionales y que era el derecho propio de cada organización el que regulaba las cuestiones de capacidad internacional y esta consecuencia se subrayó en los debates⁸⁹.

35. Sin embargo, la fórmula del artículo 3 relativo a la capacidad de las organizaciones internacionales

⁸⁵ La expresión «derecho interno» ha sido utilizada en los trabajos de la Comisión juntamente con otras, sin que parezca atribuírsele consecuencias especiales.

⁸⁶ Especialmente en las sesiones 778.ª, 779.ª y 780.ª (véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1965, vol. I, págs. 17 y ss.).

⁸⁷ Este punto fue expuesto con mucha claridad por el Sr. Bartos (*ibid.*, pág. 31, 779.ª sesión, párr. 83).

⁸⁸ Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, segundo período de sesiones, Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.6), págs. 6 a 11, séptima sesión, párrs. 34 a 80, y págs. 11 a 17, octava sesión, párrs. 1 a 55.

⁸⁹ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1965, vol. I, pág. 26, 779.ª sesión, párr. 34.

contenía una frase poco afortunada, ya que la expresión «la constitución de la organización»⁹⁰ no les había parecido clara a todos los gobiernos. Si la Comisión no hubiera renunciado a tratar, en el proyecto de artículos, de la capacidad internacional de las organizaciones, habría evitado ciertamente esta deficiencia. En efecto, como se ha dicho anteriormente, se encontró con el problema del derecho propio de la organización cuando trató de salvaguardar este derecho al aplicar las normas del proyecto a los tratados que sean instrumentos constitutivos de una organización internacional y los tratados adoptados en el ámbito de ésta. Como se sabe, esta clase de tratados han sido sometidos a las disposiciones del proyecto de artículos por su artículo 4 (que pasó a ser el artículo 5 en la Convención de Viena) con sujeción a «las normas pertinentes de la Organización»⁹¹.

Mediante esta fórmula sobria y elegante finalmente se definió el derecho propio de cada organización. Si la reserva así enunciada se aplica a un cierto tipo de tratados entre Estados (tratados que sean elementos constitutivos de organizaciones internacionales, tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional), con mayor motivo es válida para los acuerdos en que es parte una organización, pues el derecho propio de esta organización se relaciona más directamente con un tratado de esta índole que con los tratados aprobados en su ámbito por los Estados. Tras este largo examen se puede extraer la consecuencia de que la reserva relativa a las normas pertinentes de la organización es una exigencia mínima en relación con cualquier disposición general mediante la que se pretenda codificar el derecho de las organizaciones internacionales⁹².

36. Parece que, en su día, la Comisión aprobó la fórmula de esta reserva (normas pertinentes de la organización) sin que surgieran realmente dificultades, pues es el resultado de una elaboración del Comité de redacción que no ha dado lugar ni a explicaciones ni a debate⁹³. Más tarde, al parecer, con motivo de las

⁹⁰ *Ibid.*, 1962, vol. II, pág. 189, documento A/5209, cap. II, art. 3.

⁹¹ *Ibid.*, 1966, vol. II, pág. 196, documento A/6309/Rev.1, parte II, cap. II, art. 4.

⁹² Se volverá a tratar más adelante de las explicaciones dadas sobre este punto a propósito del «proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales». En este último texto, el artículo 4 añade a la reserva relativa a las reglas pertinentes de la organización, de la que se ocupa el artículo 3, los acuerdos internacionales presentes o futuros incluso los concertados entre Estados y organizaciones internacionales [*ibid.*, 1971, vol. II (primera parte), pág. 307, documento A/8410/Rev.1, cap. II, D].

⁹³ Se pasó así de la expresión «las normas en vigor en la organización interesada» (*ibid.*, 1963, vol. II, pág. 249, documento A/5509, cap. II, B, art. 48) a la expresión «normas de la organización internacional interesada» (*ibid.*, 1965, vol. II, pág. 171, documento A/6009, cap. II, B, art. 3 bis), y después a «normas pertinentes de la organización» (*ibid.*, 1966, vol. II, pág. 196, documento A/6309/Rev.1, parte II, cap. II, art. 4) sin que estos cambios de redacción parecieran haber debilitado la idea de «norma en vigor». En la 887.ª sesión solamente se hizo observar que «como se advertirá, en el nuevo texto hay la necesaria cláusula de reserva para los casos en que no haya

observaciones de las organizaciones interesadas, cuando se planteó la cuestión de saber si una reserva que sólo se extendiera a las normas pertinentes de la organización bastaría para salvaguardar la autonomía de las organizaciones interesadas; es este un punto importante que se examinará con ocasión de la Conferencia de Viena sobre el derecho de los tratados.

b) Cuestión de la representación

37. Como se ha indicado ya varias veces, la labor de codificación emprendida por la Comisión no puede incorporar en los textos que prepara, destinados a gobiernos, jueces, administradores y profesionales, nociones demasiado teóricas. Conceptos tales como los de «sujeto de derecho», «personalidad jurídica» o «representación» se sitúan ciertamente en un elevado nivel de abstracción y suscitan de ese modo controversias interminables⁹⁴. Sin embargo, la importancia que han atribuido tanto la Comisión como los Gobiernos a la opinión consultiva emitida en 1949 por la Corte Internacional de Justicia sobre la reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, es un buen ejemplo de la función de ciertos principios que influyen sobre la práctica. La cuestión de saber si una organización internacional al concluir tratados actúa verdaderamente como una entidad distinta de los Estados Miembros es de esa naturaleza.

38. A primera vista, la cuestión está claramente resuelta en la doctrina, en la jurisprudencia y en la práctica: cuando, por ejemplo, las Naciones Unidas celebran un acuerdo, lo hacen en su propio nombre y no a nombre y cuenta de otra entidad. Esto es efectivamente cierto desde un punto de vista formal y abstracto. Sin embargo, es difícil concebir que la separación de la personalidad jurídica de la organización de la de sus miembros sea absoluta, cualesquiera que sean las hipótesis consideradas. Si ello no sucede en ningún sistema jurídico del mundo respecto de las relaciones entre las sociedades comerciales y sus asociados, ¿por qué iba a ser distinto para las organizaciones internacionales cuyos cimientos sociológicos son aún más superficiales? El derecho internacional no puede separar de un modo general y absoluto la personalidad jurídica de una organización de la de sus miembros. Es ésta una observación muy general que se tendrá ocasión de demostrar mediante ciertas consecuencias reconocidas por el derecho vigente.

Se puede plantear este problema que la Comisión ha encontrado ya varias veces bajo distintos aspectos. Uno de los más interesantes surge cuando se le sitúa dentro del ámbito de la representación: la organización internacional, cuando celebra un tratado, ¿en qué medida representa a sus Estados Miembros? Para que la materia conserve en conjunto una cierta uniformidad y a reserva de distinciones inevitables que se introducirán después, es preciso entender el término «representar» en su acepción más amplia.

norma aplicable» [*ibid.*, vol. I (parte II), pág. 300, 887.ª sesión, párr. 80].

⁹⁴ Véanse al respecto las observaciones del Secretario de la Comisión en la 639.ª sesión (*ibid.*, 1962, vol. I, pág. 68, 639.ª sesión, párr. 70).

39. Parece ser que la Comisión de Derecho Internacional se ha ocupado dos veces de este problema en condiciones muy diferentes: una en un informe de Sir Hersch Lauterpacht, que no examinó; la otra con ocasión de una propuesta de Sir Humphrey Waldock que finalmente no fue aprobada.

En su primer informe, Sir Hersch Lauterpacht utilizó la fórmula siguiente:

Los tratados son acuerdos entre Estados, y también organizaciones de Estados [...] ⁹⁵.

La fórmula es algo singular ⁹⁶; sin embargo, tratándose de un jurista tan eminente, no se debe a una improvisación; en otro pasaje del mismo informe incluía los tratados entre Estados y los acuerdos concertados por organizaciones internacionales en una categoría más general que calificaba de «actividades colectivas de los Estados» y exponía argumentos para someterlos a normas idénticas ⁹⁷. Aunque el Relator no haya hecho aclaraciones sobre este punto, cabe pensar que tuvo en cuenta el hecho de que, por encima de las formas jurídicas, en el fondo de todos estos compromisos convencionales yacía una misma realidad política, es decir, la de los Estados, y que no se excluye la posibilidad de atenuar, en caso necesario, el rigor de los conceptos jurídicos formales mediante la consideración de ciertas realidades sociales.

40. Sin embargo, no se trata de una opinión aislada de Sir Hersch Lauterpacht sino que durante mucho tiempo ha sido la opinión de una parte de la doctrina y, en especial, hasta 1958, la de la mayoría de los autores soviéticos ⁹⁸. Este análisis puede acarrear consecuencias importantes, sobre todo en relación con los efectos sobre los Estados miembros de una organización de los acuerdos internacionales concertados por ésta, cuestión de la que deberá ocuparse la Comisión más adelante.

⁹⁵ Véase *Yearbook of the International Law Commission, 1953*, vol. II, pág. 90, documento A/CN.4/63, art. 1 [texto español en A/CN.4/63, pág. 15].

⁹⁶ El Secretario de la Comisión formuló en 1956 ciertas reservas sobre una manera de expresarse que, en su opinión, no distinguía suficientemente entidades distintas (véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1956*, vol. I, pág. 216, 369.ª sesión, párr. 66).

⁹⁷ [...] sería conveniente que se realizaran esfuerzos políticos y jurídicos a fin de aprovechar la experiencia en materia de derecho relativo a los tratados, para las actividades colectivas de los Estados en sus numerosas manifestaciones, favoreciendo así la integración progresiva de la sociedad internacional sobre una base funcional» (*Yearbook of the International Law Commission, 1953*, vol. II, pág. 96, documento A/CN.4/63, párrafo 3 del comentario al artículo 1) [texto español en A/CN.4/63, pág. 26]. En L. Oppenheim (*op. cit.*) el autor dice (pág. 883, párr. 494 a): «States can exercise their capacity to conclude treaties either individually or, when acting collectively, through public international organizations — i.e. organizations of States created by treaty.»

⁹⁸ Esta era la opinión de D. Anzilotti (*op. cit.*, págs. 190, 283). Los autores soviéticos, p. ej., L. A. Modzhorian (*Subyekty mejdunaródnogo prava*, Moscú, Gossudarstvenoye Izdatelstvo Youridicheskoi Literatury, 1958), V. M. Shurshalov (*Osnovnyye voprosy teorii mejdunaródnogo dogovora*, Moscú, 1959), han analizado los acuerdos de las organizaciones internacionales como concertados por delegación de poderes de los Estados. Véase también L. Valki, *loc. cit.*, pág. 255.

La Comisión, al no examinar el informe de Sir Hersch Lauterpacht no se pronunció sobre la manera en que éste calificaba los acuerdos concertados por organizaciones internacionales; pero más tarde se le planteó la misma cuestión, esta vez de una manera muy concreta y técnica, con motivo de las propuestas presentadas por Sir Humphrey Waldock en su tercer informe ⁹⁹.

41. En primer lugar, el Relator destacó la posibilidad de que un tratado resultara aplicable en el territorio de un Estado sin que éste fuera parte en el mismo e intentó establecer en el artículo 59 las condiciones en que podía producirse ese efecto. En el primer caso, según el Relator, la operación se realizaba mediante el principio de la extensión territorial del tratado. Por otra parte, los ejemplos citados en el comentario se referían a las organizaciones internacionales. En segundo lugar, el Relator enfocó la cuestión desde un prisma algo diferente al examinar hipótesis en las que se planteaba un problema de representación; ante todo tal era el caso, según él, cuando un Estado concluía un tratado en nombre de otro Estado y, a continuación, cuando una organización internacional concertaba un tratado con un Estado no miembro, tanto en nombre de la organización como en el de los Estados miembros de la organización; estos casos estaban previstos en el artículo 60 ¹⁰⁰.

Por razones de oportunidad técnica y política la Comisión de Derecho Internacional tuvo que renunciar al examen de las hipótesis que figuraban en los artículos 59 y 60 propuestos por el Relator, y los problemas que se planteaban en ellos no han sido objeto de ninguna disposición ni en el proyecto de artículos definitivo ni en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Pero las propuestas del Relator y los debates sobre las mismas han suscitado, a veces de manera premonitoria, algunos de los problemas esenciales que se plantean en la esfera de los acuerdos concertados por organizaciones internacionales.

42. A.—En el artículo 59, el Relator exponía en primer lugar el principio de que cabía prever casos en los que un tratado podía aplicarse al territorio de un Estado sin que éste se convirtiera en parte en el mismo. Además de los motivos políticos que indujeron a algunos a estimar inoportuna la consideración de tales hipótesis, se formuló una objeción técnica: ¿cómo puede un Estado verse obligado por las disposiciones de un tratado sin convertirse en parte en el mismo? ¹⁰¹. Tras este debate se comprobó que era posible y útil concebir que un sujeto de derecho internacional estuviera vinculado por las disposiciones de un tratado sin ser parte en el mismo; esto se ha comprobado cuando el sujeto de derecho internacional es precisamente una organización internacional: la organización estará vinculada por las normas que figuran en el tratado en el que no

⁹⁹ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1964*, vol. II, pág. 3, documento A/CN.4/167 y Add.1 a 3.

¹⁰⁰ *Ibid.*, págs. 13 y 14 (artículo 59 y comentario), y págs. 14 y 15 (artículo 60 y comentario).

¹⁰¹ «De este modo, en el concepto de ser parte en un tratado entra como factor integrante el de estar obligado por un tratado.» (*Ibid.*, vol. I, pág. 57, 732.ª sesión, párr. 24.)

es parte si acepta, por otro procedimiento que no sea la adhesión, las normas que figuran en el tratado. Ese es precisamente el mecanismo previsto en distintas convenciones sobre derecho espacial, en especial el Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, de 19 de diciembre de 1967¹⁰² y el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales¹⁰³, de 29 de noviembre de 1971; en estos textos se prevé la extensión de las normas formuladas en los mismos a las organizaciones internacionales que cumplen ciertos requisitos y declaran aceptar estas normas, sin convertirse por ello en partes en el tratado. Por lo demás, sólo se trata de uno de los mecanismos que permiten extender a las organizaciones internacionales las normas previstas en un tratado en el que no son partes. Pero las consecuencias de un sistema tal son considerables, pues abren nuevas perspectivas a la situación de los sujetos de derecho internacional con respecto a un texto convencional. Existe una noción clásica de la condición de «parte» en un tratado, que es la que han adoptado el proyecto de artículos y, más tarde, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (artículo 2, párrafo 1, apartado g); esta noción es sin duda pertinente a las relaciones normales entre los Estados, aunque no se ha demostrado que lo sea en todos los casos, pero es evidente que no permite resolver felizmente todos los problemas planteados por las organizaciones internacionales, en sus relaciones con una convención. El artículo 59 propuesto por Sir Humphrey Waldock ha tenido el mérito de ofrecer, tal vez prematuramente, perspectivas nuevas y prácticas.

43. B.—Con ocasión de los textos propuestos y de los debates subsiguientes una cosa ha quedado bien clara: que un sujeto de derecho internacional puede asumir compromisos por cuenta y en nombre de una persona. Se han citado diversos ejemplos. Aunque el mecanismo jurídico implícito en una operación de este tipo sea algo incierto y los análisis estén impregnados de la enorme diversidad de los distintos derechos nacionales con respecto a instituciones análogas, es preciso admitir que en el derecho internacional tiene cabida el concepto de *representación*. ¿Cómo se introduce el concepto de representación en los acuerdos concertados por las organizaciones internacionales? Los debates de la Comisión no permiten quizá responder con precisión sobre este punto, pero han planteado el problema. Ahora que la Convención de Viena regula los tratados entre Estados, surge inmediatamente una pregunta: ¿Qué normas se aplicarían a un tratado concertado entre un Estado y una organización internacional que actuara por cuenta y en nombre de otro Estado: la Convención de Viena sobre derecho de los tratados o las normas relativas a los acuerdos de organizaciones internacionales? El problema de la naturaleza jurídica de tales tratados se planteó en 1964 ante la Comisión de Dere-

cho Internacional y esos tratados no son imaginarios, ya que existen ejemplos; de estas cuestiones tendrá que ocuparse de nuevo la Comisión.

44. C.—¿Qué obligaciones asumen los Estados miembros de una organización internacional en virtud de los acuerdos concertados por esta organización? Esta difícil e importante cuestión, que ya se ha mencionado varias veces, surgió expresamente durante los debates relativos a los artículos 59 y 60¹⁰⁴. Una posición estrictamente formal en la que se distinga, por una parte, la personalidad de los Estados miembros de una organización y, por otra, la personalidad jurídica de la organización misma, conduciría a aplicar aquí un principio fundamental del derecho de los tratados, en virtud del cual los tratados no surten efectos con respecto a terceros. Pero ¿cómo aplicar este principio de modo general y en todo su rigor cuando se trata de relaciones de la organización con sus propios miembros? El problema es apenas conocido y exige respuestas de múltiples matices; haberlo planteado es otro de los méritos que cabe adjudicar a los debates de la Comisión de Derecho Internacional.

45. Tales son algunos de los aspectos del problema de los acuerdos concertados por las organizaciones internacionales que ya se han planteado ante la Comisión. Son cuestiones difíciles y existen otras que se tendrá la ocasión de abordar más adelante. Las que se acaban de exponer a grandes rasgos bastan para demostrar que la Comisión y su Relator Especial habían reparado desde el principio en que la introducción de las organizaciones internacionales en la esfera del derecho de los tratados planteaba no solamente problemas de redacción sino también dificultades de índole especial; y ello de muestra a la vez el acierto de la decisión de la Comisión de aplazar para más adelante el estudio del régimen de estos acuerdos y la amplitud de la tarea que todavía tiene que acometer la Comisión.

Segunda parte.—La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados y sus resultados

1. HECHOS ESENCIALES

46. El informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 18.º período de sesiones fue examinado dos veces por la Sexta Comisión de la Asamblea General¹⁰⁵ y la Asamblea General aprobó, en 1966 y en 1967, dos resoluciones que ponían progresivamente en funcionamiento los mecanismos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados. Los gobiernos tuvieron así la ocasión de expresar oralmente su opinión en los debates de la Sexta Comisión. Además, se les invitó, en el párrafo 9 de la resolución 2166 (XXI) de la Asamblea General, a presentar por escrito sus

¹⁰⁴ El Profesor Tunkin declaró en la 733.ª sesión de la Comisión: «Cuando una organización internacional celebre un tratado existirá siempre el problema de la responsabilidad estado con respecto a la organización como con respecto a los Estados miembros.» (*Ibid.*)

¹⁰⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo primer período de sesiones, Anexos*, tema 84 del programa, documento A/6516; e *ibid.*, *vigésimo segundo período de sesiones, Anexos*, tema 86 del programa, documento A/6913.

¹⁰² Resolución 2345 (XXII) de la Asamblea General, anexo.

¹⁰³ Resolución 2777 (XXVI) de la Asamblea General, anexo. El profesor Tunkin hizo en la 733.ª sesión de la Comisión alusión a los trabajos que debían culminar en este Convenio (*ibid.*, pág. 65, 733.ª sesión, párr. 21).

observaciones a más tardar el 1.º de julio de 1967. En 1967, en la resolución 2287 (XXII), la Asamblea General invitó a los Estados participantes en la Conferencia a que, antes del 15 de febrero de 1968, presentaran sus observaciones adicionales y sus proyectos de enmienda. En la resolución 2166 (XXI) se había invitado además al Secretario General y a los directores generales de los organismos especializados que actuaban como depositarios de tratados a que presentaran por escrito sus observaciones. En efecto, además de las observaciones de los Estados, se pudo recoger observaciones del Secretario General de las Naciones Unidas, de la FAO, de la OIT, de la UIT, de la OMS y del OIEA¹⁰⁶ y posteriormente hicieron exposiciones sobre el particular la OACI, el BIRF (este último en dos oportunidades), así como las BIRPI, el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, el Consejo de Europa y la OEA¹⁰⁷.

En conformidad con el párrafo 6 de la resolución 2166 (XXI), que invitaba a los organismos especializados y a las organizaciones intergubernamentales interesadas a que enviaran observadores a la Conferencia, los debates de la Conferencia dieron igualmente la oportunidad de oír, además de los delegados de los gobiernos, a los observadores de organizaciones internacionales, y especialmente a los de la OIT y el BIRF¹⁰⁸. Como se sabe, el resultado capital de los debates, en lo que se refiere a la materia de que trata este informe, fue la determinación definitiva de la esfera de aplicación de los artículos presentados a la Conferencia. Al decidir que la Convención en estudio se aplicara a los tratados que son el acto constitutivo de una organización internacional y a los aprobados en el seno de una organización, pero solamente «sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización» (artículo 5 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados¹⁰⁹), la Conferencia tomó una decisión de alcance considerable, no sólo porque mitigaba lo más agudos temores de las organizaciones internacionales, que habían inspirado la mayor parte de sus observaciones, sino porque comprometía seriamente el futuro de los acuerdos celebrados por las propias organizaciones internacionales. En efecto, como ya se observó, aunque el punto merece repetirse, es poco concebible que se instituya para los acuerdos celebrados por las propias organizaciones un régimen menos liberal que el que se aplica a los tratados constitutivos

¹⁰⁶ *Ibid.*, tema 86 del programa, págs. 14 y ss., documento A/6827 y Add.1 y 2.

¹⁰⁷ Véase A/CONF.39/7 y Add.1 y Add.1/Corr.1 y Add.2.

¹⁰⁸ Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones, Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.V.7), págs. 37 y 38, sexta sesión de la Comisión Plenaria, párr. 24 (BIRF); pág. 40, séptima sesión, párr. 2 (OIT); pág. 47, octava sesión, párr. 1 (FAO); pág. 52, novena sesión, párr. 11 (Consejo de Europa); pág. 53, novena sesión, párr. 22 (Liga de los Estados Arabes); y págs. 53 y 54, novena sesión, párr. 25 (BIRPI).

¹⁰⁹ Para el texto de la Convención, véase *ibid.*, *Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311. La Convención se denominará en lo sucesivo «Convención de 1969».

de una organización o a los tratados aprobados en el ámbito de las organizaciones. Por otra parte, las disposiciones de la Convención de 1969 sobre los tratados que crean una organización internacional o sobre los tratados aprobados en el ámbito de las organizaciones internacionales se refieren también minuciosamente a cuestiones de principio que valen igualmente para los acuerdos celebrados por esas organizaciones.

47. En lo que se refiere a los últimos acuerdos, los debates se centraron en diversas enmiendas que recomendaban que no se siguieran las últimas propuestas de la Comisión y que se sometieran esos acuerdos al régimen de la futura Convención siempre que se revisara su texto y se le agregaran las disposiciones especiales necesarias¹¹⁰. Si bien se rechazaron finalmente esas enmiendas, tuvieron con todo dos consecuencias: dieron motivo a una nueva exposición del problema y, tras concesiones mutuas, culminaron en la aprobación de una resolución de la Conferencia que

*Recomienda a la Asamblea General de las Naciones Unidas que encargue a la Comisión de Derecho Internacional el estudio, en consulta con las organizaciones internacionales principales, de la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales*¹¹¹.

Sobre esta base la Sexta Comisión de la Asamblea General examinó durante el vigésimo cuarto período de sesiones la citada resolución¹¹² y aprobó en el mismo sentido un proyecto de resolución que la Asamblea General hizo suyo como resolución 2501 (XXIV)¹¹³. En virtud de esa resolución, la Comisión de Derecho Internacional, en su 22.º período de sesiones, incluyó la cuestión en su programa general de trabajo y creó una Subcomisión a la que pidió que examinara los problemas preliminares que suscitaba este tema. En su vigésimo segundo período de sesiones, después de examinar y aprobar un informe preliminar de esta Subcomisión¹¹⁴, la Comisión tomó conocimiento, en su 23.º período de sesiones, de un documento de trabajo que el Secretario General había preparado a solicitud de la Comisión y que contenía una breve bibliografía, una reseña histórica de la cuestión y una lista preliminar de los tratados pertinentes publicados en la colección de las Naciones Unidas (*Recueil des Traités*¹¹⁵). Durante ese mismo período de sesiones, la Subcomisión se reunió dos veces y presentó a la Comisión un informe que contenía una exposición general de las opiniones expresadas por los miembros de la Subcomisión en respuesta al cuestionario propuesto por su

¹¹⁰ *Ibid.*, pág. 119, documento A/CONF.39/14, párr. 24, apartados b, d y e.

¹¹¹ *Ibid.*, pág. 309, documento A/CONF.39/26, anexo, resolución relativa al artículo 1 de la Convención de 1969.

¹¹² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión*, 1103.ª a 1111.ª y 1119.ª sesiones e *ibid.*, Anexos, temas 86 y 94 b del programa, documento A/7746, párrs. 109 a 115.

¹¹³ *Ibid.*, párr. 118.

¹¹⁴ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1970, vol. II, pág. 335, documento A/8010/Rev.1, párr. 89.

¹¹⁵ A/CN.4/L.161 y Add.1 y 2.

Presidente y que reproducía en un anexo el cuestionario y el texto íntegro de las respuestas de cada uno¹¹⁶. Ese informe fue examinado y aprobado sin cambios por la Comisión de Derecho Internacional¹¹⁷. Sobre algunos puntos importantes se definieron tendencias generales que hoy conservan su validez: dichas tendencias orientarán los trabajos de la Comisión y de su Relator Especial. La Sexta Comisión aprobó también los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional sobre ese tema. En el proyecto de resolución aprobado por ella, se invita especialmente a la Asamblea General a recomendar a la Comisión de Derecho Internacional que:

Prosiga su examen de la cuestión de los tratados concertados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.

La Asamblea General hizo suya esa recomendación¹¹⁸.

48. Esta reseña constituye la historia de los hechos que preceden al presente informe. Sin embargo, parece que a todas las indicaciones recién mencionadas cabe todavía agregar las relativas a los trabajos con motivo de la elaboración del *proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales*. Es el primer proyecto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional que trata como asunto principal el derecho de las organizaciones internacionales; en esta ocasión, la Comisión debió necesariamente tomar una posición sobre ciertas cuestiones muy generales, como la esfera de aplicación de ese proyecto, el concepto de organización internacional, las relaciones entre las normas del proyecto y las propias de cada organización interesada; tales cuestiones se plantearán inevitablemente en un proyecto eventual sobre los acuerdos celebrados por las organizaciones internacionales. Pero se planteó y debatió sobre todo la cuestión de saber en qué forma podrían los artículos del proyecto sobre la representación de los Estados obligar a las organizaciones a que ellos se refieren, cuestión *estrechamente relacionada con la de los acuerdos celebrados por las organizaciones internacionales*. Además, la prosecución de los trabajos sobre este último tema exigirá más tarde una relación de ciertas indicaciones recogidas al respecto.

2. OPINIÓN DE LOS GOBIERNOS Y DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

49. En 1966 y en 1967, los representantes de los gobiernos se dividieron en dos sectores, ambos partidarios de una serie de consideraciones contradictorias, pero que se reagrupaban según la importancia que daban a unas y otras: por una parte, era atinado limi-

tar la Convención a los tratados entre Estados y, por otra resultaba lamentable excluir del régimen de la futura Convención a acuerdos internacionales cuya importancia y número iban en aumento; los países en desarrollo advertían la importancia de esos acuerdos en la esfera de la ayuda; a los Estados Unidos de América les preocupaban los acuerdos celebrados por el OIEA relacionados con el control de los productos fisibles¹¹⁹.

50. El problema debía cobrar actualidad una vez más en la Comisión Plenaria de la Conferencia de Viena, en 1968, con las enmiendas de los Estados Unidos y de Viet-Nam que extendían el ámbito del proyecto de convención al conjunto de acuerdos celebrados entre dos o más Estados u otros sujetos de derecho internacional, lo que incluía especialmente los acuerdos de las organizaciones internacionales¹²⁰. Antes de ser retiradas, las enmiendas fueron objeto de un largo debate en la Comisión Plenaria¹²¹. Los diversos gobiernos presentaron en esa ocasión numerosas observaciones¹²². La más interesante de las cuestiones planteadas se refiere a lo siguiente: la adaptación del texto del proyecto de artículos a los acuerdos celebrados por las organizaciones internacionales ¿se refiere a cuestiones relativamente simples y de redacción, o suscita cuestiones de fondo más delicadas, que suponen un examen profundo? Para responder a esta pregunta, los Estados Unidos propusieron que se constituyera un grupo de trabajo que incluyera, además de delegados, a representantes de algunas organizaciones internacionales y que actuara dentro del marco de la misma Conferencia, pero estimaban, como los Estados que apoyaban su propuesta, que el problema era esencialmente de redacción. Quienes se oponían a ampliar el ámbito del proyecto adujeron, entre otras, algunas consideraciones precisas que conviene destacar. Algunos representantes afirmaron enfáticamente que la cuestión de los acuerdos de organizaciones internacionales no estaba madura para codificarse¹²³. Para otros, los acuerdos de las organizaciones internacionales presentaban múltiples peculiaridades¹²⁴: no sólo su procedimiento de elaboración era distinto, sino que no tenían las mismas características¹²⁵; otra dificultad

¹¹⁹ Véase A/CONF.39/5 (vol. I) y A/CONF.39/5 (vol. II). No parece que los acuerdos de las organizaciones hayan sido mencionados en las observaciones y enmiendas presentadas en 1968, con anterioridad a la Conferencia (A/CONF.39/6 y Add.1 y 2).

¹²⁰ Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados*, (op. cit.) pág. 119, documento A/CONF.39/14, párr. 24 b y d.

¹²¹ *Ibid.*, primer período de sesiones... (op. cit.), págs. 7 y ss., sesiones 2.ª y 3.ª de la Comisión Plenaria.

¹²² Véase A/CN.4/L.161/Add.1, párrs. 29 a 59.

¹²³ Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados*, primer período de sesiones, pág. 14, 2.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 16 (Ceilán); pág. 18, 3.ª sesión, párr. 12 (Uruguay); pág. 22, 3.ª sesión, párr. 62 (Japón).

¹²⁴ *Ibid.*, pág. 14, 2.ª sesión, párrs. 7 (India) y 16 (Ceilán), párr. 16, párr. 26 (URSS); pág. 19, 3.ª sesión, párr. 18 (Checoslovaquia) y pág. 21, párr. 38 (Finlandia).

¹²⁵ *Ibid.*, pág. 20, 3.ª sesión, párr. 29 (Afganistán).

¹¹⁶ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II (segunda parte), pág. 193, documento A/CN.4/250.

¹¹⁷ *Ibid.*, vol. I, pág. 286, 1129.ª sesión, párr. 52.

¹¹⁸ Resolución 2780 (XXVI) de la Asamblea General. Véase también *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, vigésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión, 1255.ª a 1265.ª sesiones y 1280.ª sesión; e *ibid.*, Anexos, tema 88 del programa, documento A/8537.

residía en las profundas diferencias que se podía observar entre una organización y otra¹²⁶, y la evolución de la práctica de las organizaciones tendía asimismo a apartarse de las normas tradicionales aplicables a las relaciones entre los Estados¹²⁷. Penetrando más a fondo en los problemas técnicos se advirtió que la propia personalidad de las organizaciones internacionales estaba en tela de juicio; su competencia y su capacidad para celebrar acuerdos internacionales estaban siempre limitadas y estrechamente condicionadas por sus funciones y sus objetivos, enunciados en su constitución¹²⁸. Por otra parte, la cuestión de saber por qué procedimientos podrían ponerse en vigor las normas relativas a los acuerdos de las organizaciones internacionales de manera que obligaran a éstas planteaba problemas difíciles¹²⁹. Se mencionó una cuestión ya planteada ante la Comisión de Derecho Internacional y que determinaría una modificación del proyecto de artículos, como se verá más adelante, a saber, la cuestión de los acuerdos llamados «trilaterales» porque se celebran entre dos Estados A y B y una organización C. 51. Pero las observaciones presentadas por las organizaciones internacionales son las más interesantes y merecen la mayor atención. Las organizaciones internacionales han tenido presentes dos preocupaciones contradictorias: por una parte, el vivo deseo de que se aplique el mismo régimen jurídico a los tratados entre Estados y a los acuerdos de organizaciones internacionales y, por otra parte, el deseo de no coartar la libertad creadora de las organizaciones internacionales con normas que no se adaptarían plenamente a sus necesidades, de manera que el desarrollo de sus actividades revele progresivamente el alcance de aquellas normas. El primer punto no carece de justificaciones: las normas demasiado diversas pierden autoridad debido a su multiplicación y en muchos casos es difícil separar sus respectivas esferas de aplicación; así ocurre, por ejemplo, cuando se trata de determinar el régimen aplicable a los tratados entre más de un Estado y una organización internacional¹³⁰. Pero el sentimiento dominante fue el temor de ver interrumpida una evolución esencial para el porvenir de las organizaciones. Esa última preocupación se reveló con mucho vigor a propósito de una cuestión que la Conferencia resolvió al decidir la aplicación del proyecto en debate a los tratados constitutivos de una organización internacional y a los tratados aprobados en su ámbito. Como se sabe, las normas elaboradas por la Comisión de Derecho Internacional y aprobadas por la Conferencia se aplican a tales tratados «sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización».

¹²⁶ *Ibid.*, pág. 19, párr. 22 (Ghana) y pág. 21, párr. 43 (Suiza).

¹²⁷ *Ibid.*, pág. 14, 2.ª sesión, párr. 15 y pág. 15, párr. 18 (Ceilán).

¹²⁸ *Ibid.*, pág. 20, 3.ª sesión, párr. 30 (Polonia) y pág. 21, párr. 43 (Suiza).

¹²⁹ *Ibid.* pág. 15, 2.ª sesión, párr. 22 (Jamaica) y pág. 18, 3.ª sesión, párr. 12 (Uruguay).

¹³⁰ Véase sobre este punto la posición de la FAO [A/CONF.39/5 (vol. I), págs. 67 y 68] y especialmente la del BIRF [A/CONF.39/7/Add.1, párr. 3, y A/CONF.39/7/Add.2, párr. 3].

Ahora bien, los representantes de las organizaciones internacionales mostraron una gran preocupación sobre el particular. Intentaron ampliar la redacción de la norma¹³¹, o precisaron que la interpretaban en una forma muy amplia¹³², o declararon que esa reserva era muy difícil de aplicar¹³³. Sus esfuerzos se dirigieron principalmente a determinar cuáles eran las normas pertinentes de la organización: para ellos no se trataba solamente de normas existentes, sino también de las que podrían dictarse en el futuro¹³⁴. Para algunos la dificultad estaba en lo que era «la práctica» de las organizaciones internacionales; la «práctica» ¿quedaba comprendida en el concepto de «norma pertinente de la organización»? La respuesta no dejaba duda respecto de una «práctica establecida» es decir, para una «práctica» que, por haber originado una norma consuetudinaria, se había convertido en una «norma pertinente de la organización»¹³⁵. Pero no había duda de que los representantes de las organizaciones se reservaban el derecho de elaborar nuevas prácticas, es decir, de seguir ciertos usos que durante todo el período precedente a su consolidación consuetudinaria no serían «normas establecidas» y, sin embargo, harían que la organización se apartara de los artículos del proyecto¹³⁶.

¹³¹ Desde el comienzo, el Secretario General de las Naciones Unidas pidió que en el artículo 4 del proyecto (artículo 5 de la Convención de 1969) la expresión «adoptados en el ámbito de una organización internacional» se reemplazara por «concertados bajo los auspicios de una organización internacional o depositados en ella». Véase A/CONF.39/5 (vol. I), pág. 91, y *Documentos Oficiales de la Conferencia sobre el derecho de los tratados, primer período de sesiones...* (op. cit.), págs. 62 y 63, décima sesión, párrafo 32; en el mismo sentido, véase FAO: A/CONF.39/5 (vol. I), págs. 96 y 97.

¹³² Véase OIT [A/CONF.39/5 (vol. I), pág. 97] y *Documentos Oficiales de la Conferencia sobre el derecho de los tratados, primer período de sesiones...* (op. cit.), pág. 41, séptima sesión, párr. 17: toda organización tiene una *lex specialis* que prevalece sobre la norma general en caso necesario. El BIRF admite con reservas los tratados celebrados bajo los auspicios de la organización (A/CONF.39/7/Add.1, párr. 2).

¹³³ Véase Consejo de Europa (A/CONF.39/7, pág. 14).

¹³⁴ Véase FAO [A/CONF.39/5 (vol. I), pág. 97]; Consejo de Europa (A/CONF.39/7, pág. 16); OIT [*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, primer período de sesiones...* (op. cit.), pág. 41, séptima sesión, párr. 17].

¹³⁵ Véase Sir Humphrey Waldock:

«En cuanto a las prácticas establecidas de las organizaciones internacionales, la Comisión de Derecho Internacional ha considerado que la expresión "las normas pertinentes" abarca igualmente este aspecto de la cuestión. Esta expresión tiene por objeto incluir tanto las normas fijadas en el instrumento constitutivo como las normas establecidas en la práctica de la organización con carácter obligatorio» [*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, primer período de sesiones...* (op. cit.), págs. 63 y 64, décima sesión, párr. 40]. Véase también la declaración del Presidente del Comité de Redacción: «[...] el artículo 4 no se aplica a las simples prácticas que no han alcanzado la categoría de normas jurídicas obligatorias» (*ibid.*, pág. 162, 28.ª sesión, párr. 15).

¹³⁶ Consejo de Europa (A/CONF.39/7, págs. 16 y 17); la FAO propuso limitar el concepto de normas pertinentes a las prácticas seguidas por la organización. [*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones...* (op. cit.), pág. 47, octava sesión, párr. 8.]

Si no se admitía esta última libertad a las organizaciones, se llegaría al resultado desconcertante de permitir apartarse de las normas de la Convención de 1969 por un acto jurídico formal, escrito, que constituiría una «norma pertinente de la organización», pero no por un proceso consuetudinario. Probablemente por esta última consideración con motivo del proyecto de artículos sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales, éstas presentaron reivindicaciones de una exigencia y precisión mucho mayores que tratándose de la Convención de 1969 sobre el derecho de los tratados¹³⁷.

52. Posteriormente se tratará de nuevo este problema, pero estas breves observaciones muestran que todas las organizaciones internacionales que presentaron observaciones con motivo del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados comprendían cabalmente la amplitud del problema y las dificultades que planteaban muchas cuestiones de principio, figurando entre las más importantes la de determinar cómo podían resultar obligatorias para las organizaciones las normas elaboradas en un proceso de codificación¹³⁸.

Por otra parte, es cierto que en la época de la Conferencia sobre el derecho de los tratados y en relación con una extensión eventual de los artículos del proyecto a los acuerdos celebrados por las organizaciones internacionales, las normas que originaron más reservas fueron las relativas a la forma de la celebración de los acuerdos; por el contrario, en general, las normas relativas al régimen de fondo de los tratados no atrajeron la atención de la misma manera. Sin embargo, las organizaciones fueron extremadamente prudentes sobre el particular, como lo prueba la declaración siguiente hecha por una de las organizaciones más preocupadas por este problema:

Además de estas cuestiones de «procedimiento», habrá que tener en cuenta la aplicación a los convenios de organizaciones internacionales de muchas de las disposiciones «sustantivas» del proyecto de artículos. Aunque se decida que sólo será necesaria una adaptación del texto de los artículos en lo referente a los Estados, no podrá tomarse tal decisión sin antes realizar un estudio cuidadoso de la naturaleza y objeto de los convenios de las organizaciones internacionales¹³⁹.

¹³⁷ La UPU reclama el respeto de su «desarrollo autónomo» y «de la situación de derecho y hecho» [*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II (primera parte), pág. 455, documento A/8410/Rev.1, anexo I, C, secc. 10] y se refiere al párrafo 20 *in fine* del informe de la Sexta Comisión a la Asamblea General (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Anexos*, tema 84 del programa, documento A/8147). Véase en el mismo sentido las observaciones de la OIT [*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II (primera parte), pág. 444, documento A/8410/Rev.1, anexo I, C, secc. 2].

¹³⁸ La OIT desea especialmente que se reglamentara el siguiente punto: «La forma en que la codificación de esas normas resulte obligatoria para las organizaciones internacionales interesadas» [véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones... (op. cit.)*, pág. 40, séptima sesión, párr. 2].

¹³⁹ BIRF, en A/CONF.39/7/Add.1, párr. 4 *in fine*.

3. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS

53. Se han presentado pocas observaciones técnicas sobre los aspectos particulares de los acuerdos de organizaciones internacionales, porque ellas habrían obligado inmediata e inútilmente a sus autores a examinar profundamente la materia. Sin embargo, algunos temas son de interés, porque continúan, o corrigen determinados análisis presentados en el seno de la Comisión de Derecho Internacional; este estudio detenido indica que las organizaciones internacionales más interesadas disponían ya de un acervo importante de reflexión sobre los problemas que la Comisión deberá resolver ahora. Se retendrán tres problemas: las formas de la celebración; la aceptación, por una organización, de funciones establecidas por una convención entre Estados, y el régimen de los acuerdos llamados «trilaterales».

a) Formas de la celebración

54. Cuando se trata de dar ejemplos de las esferas en las que los acuerdos de organizaciones internacionales se distinguen francamente de los tratados entre Estados, al menos de su régimen en la forma establecida en el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, se ha creído posible encontrar fácilmente un ejemplo en

la entrada en vigor de un convenio producida como consecuencia directa de las acciones separadas de los órganos legislativos de las organizaciones afectadas, sin necesidad de intercambio alguno de firmas o de ratificaciones¹⁴⁰.

55. Esta observación presentada a la Conferencia era muy justa en el momento en que fue formulada. Pero como es sabido, sobre la base de una enmienda presentada por Polonia y los Estados Unidos de América, la Conferencia aprobó un nuevo artículo, que vino a ser el artículo 11, en los términos siguientes:

El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido¹⁴¹.

¹⁴⁰ BIRF en A/CONF.39/7/Add.1, párr. 4 a. El BIRF menciona como ejemplos habituales los convenios celebrados corrientemente por las organizaciones para sus relaciones recíprocas (compárese la colección ST/SG/14).

¹⁴¹ *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia... (op. cit.)*, págs. 133 y 134, documento A/CONF.39/14, párrs. 103, 104 y 105 a 108; *ibid.*, primer período de sesiones... (*op. cit.*), págs. 92 a 94, 15.ª sesión, párrs. 42 a 56, y pág. 380, 59.ª sesión, párrs. 67 a 71; *ibid.*, segundo período de sesiones, *Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.LI.V.6), págs. 25 a 27, novena sesión, párrs. 55, 57 y 60 a 74, y págs. 168, 29.ª sesión, párr. 7. La enmienda está explicada por las observaciones presentadas a la Conferencia (A/CONF.39/6/Add.1, pág. 14), por las explicaciones que el representante de Polonia dió en la Comisión Plenaria [*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones... (op. cit.)*, pág. 93, 15.ª sesión, párrs. 44 a 48].

56. Sin que sea necesario examinar aquí el origen de todos los aspectos de un texto que, al resumirlos y si es preciso eludirlos, ha ejercido un efecto radical sobre una serie de otros artículos que se han conservado en la Convención, es preciso tomar nota de que ese artículo 11 consagra, en materia de convenciones, la ausencia de todo requisito de forma y el valor del consentimiento puro: el consentimiento obliga independientemente de toda forma, o si se prefiere, el consentimiento recíproco es tan fuerte que es dueño de elegir libremente sus modos de expresión. Si se lee ese texto reemplazando el término «Estado» por el de «organización internacional», se obtendrá una norma en cuya esfera toda práctica presente o futura de las organizaciones encontrará de antemano su legitimidad: las organizaciones se vincularán por su consentimiento en la forma en que se propongan.

Se deduce de ello una consecuencia muy importante: todos los problemas que las organizaciones internacionales han creído legítimamente descubrir en el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, en la forma establecida por la Comisión en 1966, han desaparecido en su mayor parte de la Convención de 1969 sobre el derecho de los tratados; en la misma medida, se ha aliviado ostensiblemente el trabajo del Relator Especial y de la Comisión.

57. Sin embargo, no sucede lo mismo respecto de otros problemas igualmente ligados a la *celebración* de acuerdos, pero que se relacionan con la *delegación* o la *personalidad jurídica*. Esos problemas ya se han planteado en la Comisión de Derecho Internacional¹⁴², que los ha dejado de lado, aun en la esfera de los tratados entre Estados. Pero una organización internacional señaló con mucha razón, en la Conferencia sobre el derecho de los tratados, que era práctica corriente para una organización internacional conferir a otra, tácita o expresamente, la facultad de firmar acuerdos en su nombre¹⁴³. Habría, pues, allí un problema que, por su amplitud al menos, sería característico de las organizaciones internacionales. Por cierto nada prohíbe esas delegaciones para los tratados entre Estados y ellas son muy frecuentes cuando sólo se trata de conferir poderes al representante de otro Estado para un tratado *aislado*. Para las organizaciones internacionales quizá surja el problema de los aspectos propios que requieren en todo caso un nuevo examen.

Pero si se acomete una investigación de esa naturaleza no es fácil detenerse allí y, al hacer un examen profundo de los aspectos de la representación de las organizaciones internacionales, necesariamente se volverán a encontrar problemas que, por conducto de la organización administrativa, pongan en juego cuestiones de personalidad internacional. Así, algunas organizaciones han creado órganos subsidiarios que celebran numerosos acuerdos internacionales para el cumplimiento de sus tareas operacionales; en apariencia, se

los celebra en el marco de una gran autonomía del órgano subsidiario y sólo comprometen a este último¹⁴⁴. Pero se podría plantear la cuestión de saber si esos acuerdos comprometen igualmente a la organización que los ha creado por una decisión unilateral, sobre todo en la hipótesis de que, por otra decisión unilateral, la organización que los instituyó resuelva disolverlos. Aunque muy diferentes de las situaciones que existen en el seno de las confederaciones y federaciones de Estados, estas hipótesis presentan una cierta analogía con ellas. La Comisión de Derecho Internacional no ignora las grandes dificultades que existen para presentar propuestas sobre el federalismo entre Estados y para obtener su aceptación por una conferencia internacional¹⁴⁵. Con mucha prudencia y reserva, pues, la Comisión intentará explorar algunos aspectos del federalismo administrativo y financiero de las organizaciones internacionales.

b) *Aceptación, por una organización, de funciones establecidas por un tratado entre Estados*

58. Se ha aludido a este problema al situarlo en relación con el artículo 31 del proyecto de artículos (que pasó a ser el artículo 35 de la Convención de 1969), que se ocupa de los efectos de los tratados con relación a terceros¹⁴⁶. Este es, pues, uno de los problemas más graves y delicados que aquí se plantean: el efecto con respecto a las organizaciones internacionales, de ciertos tratados en los que no son partes. La práctica de las organizaciones, en lo que atañe a las funciones que se les confiere por un tratado entre Estados en el que ellas no son partes, es abundante pero algo confusa. Tanto el problema de principio como los procedimientos empleados por las organizaciones requieren, sin perjuicio de análisis posteriores, algunas reflexiones.

Se puede abordar el problema de principio formulando una pregunta algo simple, pero que ofrece un buen punto de partida para el análisis; una organización internacional, ¿es un tercero en relación con el tratado que la crea? Todos los derechos y todas las obligaciones esenciales de la organización tienen su fundamento en el texto de su convenio constitutivo. Ella no sólo *puede* invocar su Constitución sino que *debe* cimentar todos los actos de su vida en este texto. No es, pues, un tercero con respecto a su convenio constitutivo. Se dirá que esto es obvio. Pero una vez que se penetra en este terreno, se puede tropezar con

¹⁴⁴ K. Karunatileke, *Le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance*, París, Pédone, 1967, págs. 145.

¹⁴⁵ Véase el párrafo 2 del artículo 5 del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados [*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia (op. cit.)*, págs. 126 a 128, documento A/CONF.39/14, párrs. 58 a 66], rechazado en sesión plenaria [*ibid.*, segundo período de sesiones... (*op. cit.*), pág. 16, octava sesión, párr. 50].

¹⁴⁶ El BIRF se refirió a este respecto a «la costumbre en virtud de la cual las organizaciones internacionales aceptan frecuentemente en forma implícita (en vez de expresamente, como se establece en el proyecto de artículo 31) obligaciones o funciones respecto a tratados en que las mismas no son partes (pero que pueden haber patrocinado)» (A/CONF.39/7/Add.1, párr. 4 b).

¹⁴² Véase párr. 41 *supra*.

¹⁴³ Se trata del BIRF que cita como ejemplo las delegaciones expresas otorgadas al BIRF por los estatutos de la CFI (art. 4, sec. 7) y de la AIF (art. VI, sec. 7), así como las delegaciones tácitas de uso corriente entre las organizaciones que participan en el PUND (A/CONF.39/7/Add.1, párr. 4).

algunas dificultades al detenerse en los convenios constitutivos. En efecto, pueden existir otros tratados que guarden relación con ellos que, en cierto modo, sólo sean actos de ejecución, como los acuerdos colectivos relativos a los privilegios e inmunidades de las organizaciones. Tal vez habrá que examinar posteriormente si no debería generalizarse la fórmula con respecto a esos tratados y si no sería preciso afirmar que, con relación a ellos, tampoco la organización es un tercero.

59. La hipótesis sobre la que se acaba de discurrir guarda una relación manifiesta con los tratados pertinentes de la Convención de 1969 sobre el derecho de los tratados. Pero es preciso avanzar un poco más y considerar ahora el caso de una organización ya creada, a la que un nuevo tratado entre Estados acaba de confiar una nueva función que no estaba prevista en su convenio constitutivo. Por otra parte, las modalidades de la operación pueden presentar numerosas variantes; el círculo de Estados partes en esta nueva convención puede ser distinto del de los Estados miembros de la organización; la nueva convención puede otorgar una nueva competencia a uno de los órganos existentes de la organización o crear un órgano totalmente nuevo que incorpora la estructura de la organización ya existente. Huelga decir que se podrían señalar muchas dificultades jurídicas dimanantes de esas hipótesis. El Relator Especial sólo tiene conocimiento de estudios muy raros y breves acerca de tales situaciones¹⁴⁷.

Si se quiere reflexionar en la línea de los artículos de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, se podría llegar a la conclusión siguiente: se debería modificar el convenio constitutivo de la organización, empleando el procedimiento regular, para asegurar a esas nuevas convenciones una aplicación normal. En realidad, la nueva convención no puede tener efectos sobre la organización que, respecto de esa nueva convención, es un tercero. Pero una reforma del convenio constitutivo de la organización interesada es algo muy laborioso y parece que nunca se acomete. Otro método, menos ortodoxo en la forma, pero más práctico, consistiría en no introducir esas innovaciones sin el consentimiento de los interesados. En el caso

de que se invista de nuevas funciones a un órgano ya existente, se debería pedir a este órgano a que preste su consentimiento. En el caso de que se incorpore un nuevo órgano a una organización anterior, ésta debería manifestar igualmente su consentimiento.

60. La práctica internacional revelaría por cierto casos en que ha habido una consulta formal para obtener el consentimiento del órgano o de la organización interesados¹⁴⁸. Pero en general las cosas no ocurren de ese modo. En efecto, la nueva convención es siempre una convención preparada y celebrada bajo los auspicios de una organización, y son los órganos de esta organización los que verán modificada su competencia y será esta organización la que recibirá en su seno a un nuevo órgano. No se procede, pues, a ninguna consulta formal, considerando sin duda que esas reformas son obvias. ¿Puede afirmarse que el órgano o la organización, según sea el caso, acepta tácitamente las funciones que se le confieren? Y si es así, ¿es preciso ver allí un acto convencional colateral que no convierte a la organización en parte en el nuevo tratado entre Estados sino en un acuerdo celebrado entre la organización, por un lado, y los Estados partes en la nueva convención, por el otro?

Esas dificultades no sólo tienen aspectos teóricos; pueden plantearse durante la discusión de asuntos administrativos o financieros. Se mencionaron con motivo de los procedimientos de algunas organizaciones internacionales. Así, algunas de ellas desempeñan un papel decisivo en la preparación de ciertas convenciones entre Estados y firman los proyectos de tratados preparados en esa forma sin que, no obstante, se consideren por ese hecho partes en ese tratado. Esa firma, ¿tiene sólo por objeto autenticar el texto del tratado o equivale a la aceptación por la organización de los derechos y deberes que se enuncian en ese texto? En este último caso, ¿se analiza ese procedimiento como un acto unilateral o como la aceptación del acuerdo colateral que vinculará a la organización con los Estados que serán partes en la Convención? Tales preguntas surgen naturalmente de las observaciones formuladas por las organizaciones internacionales con motivo de la Conferencia sobre el derecho de los tratados¹⁴⁹. Por último, se

¹⁴⁷ En sus observaciones acerca del proyecto de artículos sobre los representantes de Estados ante las organizaciones internacionales, aprobado en 1968, 1969 y 1970, la OIT plantea el problema:

«Es verdad que ciertas convenciones internacionales, tales como las constituciones de las organizaciones internacionales, prevén obligaciones para éstas. Sin embargo, se trata de una situación diferente de la que tenemos que abordar en esta exposición, puesto que esas constituciones definen precisamente las tareas y los propósitos de las organizaciones, en tanto que en el presente caso las obligaciones impuestas a la organización no forman parte de sus tareas constitucionales.» [Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1971, vol. II (primera parte), pág. 444, documento A/8410/Rev.1, anexo I, C, secc. 2.]

Con mayor energía aún, la UPU manifiesta: «[...] para una organización internacional respecto de la cual no se hubiera establecido ningún vínculo (según sus normas constitucionales) con un tratado, las disposiciones de este último serían *res inter alios acta*» (*ibid.*, pág. 456, documento A/8410/Rev.1, anexo I, C, secc. 10).

¹⁴⁸ En 1953, el Comité Central Permanente del Opio, creado por el Convenio de 1925 e intrínsecamente un «órgano incorporado» a las Naciones Unidas, fue consultado con el objeto de saber si aceptaría desempeñar las funciones cuya creación se consideraba en un nuevo tratado. No se ha observado esta práctica posteriormente.

¹⁴⁹ EL BIRF ha expresado lo siguiente:

«Aunque a veces la organización patrocinadora asume tales funciones explícitamente al firmar el tratado (sin convertirse, no obstante, en parte del mismo), como lo hizo el Banco, por ejemplo, respecto a los tres convenios citados en la nota al pie 2 [Convenio constitutivo de la CFI, Convenio constitutivo de la AIF, Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados], generalmente, no se hace así: por ejemplo, el OIEA asumió diversas funciones de acuerdo, o en relación, con el Convenio de Viena sobre responsabilidad civil por daños nucleares, sin firmar dicho Convenio ni el Acta Final de la Conferencia donde el mismo fue formulado (véase la serie legal N.º 2 del OIEA).» (A/CONF.39/7/Add.1, nota 5, reproducida también en A/CN.4/L.161/Add.1, pág. 12, nota 22.)

trata de explorar sobre la base más amplia *cuáles podrían ser las posiciones de una organización respecto de una convención en la que no es parte como puede serlo un Estado.*

Deberá reunirse una vasta información sobre ese tema, pero ya se ha delimitado un vasto campo de investigaciones en las observaciones recogidas.

c) Acuerdos llamados «trilaterales»

61. Como ya se ha dicho¹⁵⁰, estos tratados no se caracterizan por el hecho de que existan tres partes sino porque en ellos son partes dos Estados (o más) y una organización internacional (o más), no estando las tres partes o los tres grupos de partes en una posición idéntica con relación al tratado. El ejemplo clásico la constituyen los convenios celebrados para el abastecimiento de materia fisionable entre dos Estados (uno que provee y otro que recibe) y el OIEA (que fiscaliza). Estos acuerdos han desempeñado un papel determinante en la decisión de los Estados Unidos de tratar de ampliar el ámbito de aplicación del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados para incluir en él los acuerdos de organizaciones internacionales. Estos acuerdos plantean un problema muy delicado en cuanto a la aplicación de la Convención de 1969 sobre el derecho de los tratados, en la forma en que por último se ha redactado. En principio tales acuerdos son muchos de los celebrados por las organizaciones internacionales.

El problema no había pasado inadvertido a la Comisión de Derecho Internacional y se había propuesto que los convenios trilaterales fueran sometidos a las normas enunciadas en el proyecto de artículos¹⁵¹. Pero la Comisión se orientó hacia una fórmula más general que se limitaba a reservar la posibilidad de la aplicación a los acuerdos de las organizaciones internacionales «de cualquiera de las normas enunciadas en los presentes artículos a que se hallan sujetos independientemente de estos artículos¹⁵². Pero luego de que la cuestión fuera mencionada de nuevo por los Estados Unidos de América¹⁵³, la FAO¹⁵⁴, Australia, Canadá

Se observará que es práctica corriente de la organización firmar con fines de autenticación textos aprobados en su seno [véase, p. ej., la Convención sobre el tráfico ilícito de bienes culturales del 14 de noviembre de 1970 (documento UNESCO 16 C/17)]. En cuanto a la costumbre de encomendar nuevas funciones a una organización sin que haya habido un consentimiento expreso del órgano competente a ese efecto, ella se generaliza ya a niveles cada vez más altos [Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, de 28 de septiembre de 1971, que confiere al Consejo de Seguridad facultades de decisión (resolución 2826 (XXVI) de la Asamblea General)].

¹⁵⁰ Véase párr. 50 *supra*.

¹⁵¹ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1965*, vol. I, pág. 12, 777.ª sesión, párr. 24 (Sr. Reuter).

¹⁵² *Ibid.*, 1966, vol. II, pág. 196, documento A/6309/Rev.1, parte II, cap. II, art. 3.

¹⁵³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo segundo período de sesiones, Anexos*, tema 86 del programa, documento A/6827/Add.2; A/CONF.39/5 (vol. I), págs. 60 y 61. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho*

y Suecia¹⁵⁵, el Consultor Técnico ante la Conferencia de Viena declaró que esos acuerdos se hallaban excluidos del ámbito del proyecto de artículo¹⁵⁶. En ese momento, a raíz de una iniciativa totalmente espontánea, pero «con el fin de introducir en él una precisión que a su juicio responde a los deseos de algunas delegaciones¹⁵⁷, el Comité de Redacción añadió al texto del artículo 3 del proyecto de Convención, una disposición redactada en la forma siguiente :

[El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará :]

...

c) a la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre sí en acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional¹⁵⁸.

Si bien un representante formuló algunas reservas a una adición que iba más lejos que el plan de redacción¹⁵⁹, el artículo en su conjunto fue aprobado en sesión plenaria por 102 votos contra ninguno¹⁶⁰.

62. Cabe preguntarse, sin embargo, cuál sería el alcance de tal disposición. Su aplicación dependería de las características de cada tratado. Sólo en ciertas condiciones es *posible* y *útil* descomponer las relaciones puramente interestatales y el grupo de las demás relaciones. Para que sea *posible*, es preciso que todas las relaciones jurídicas no sean interdependientes, en el sentido que se da a este término en el derecho de los tratados : esta división no debe ser contraria al objeto ni a la finalidad del tratado. Para que sea *útil*, es preciso que las organizaciones sean partes en el tratado al igual que una parte ordinaria, es decir, un Estado. De hecho, esta última condición rara vez se cumplirá, porque es muy poco frecuente que las organizaciones se hallen en la misma posición que un Estado miembro. En la mayoría de los casos asumen funciones específicas ; así sucede, en especial, cuando se les encomienda el *control* de una transacción o cuando actúan como intermediarias en una operación de ayuda o de asistencia. En ese caso sería bastante fácil considerar por separado los vínculos creados por un acuerdo trilateral y reagruparlos en dos acuerdos : un tratado entre

de los Tratados, primer período de sesiones... (op. cit.), pág. 13, 2.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 3.

¹⁵⁴ «En nuestra opinión, convendría evitar una situación en la que se aplicaran dos series distintas de normas a un solo e idéntico instrumento internacional, dependiendo la elección de que un problema dado que se suscite en relación con el instrumento concierna a relaciones entre Estados, o bien a relaciones entre Estados y organizaciones internacionales» [A/CONF.39/5 (Vol. I), pág. 68].

¹⁵⁵ *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones...* (op. cit.), págs. 16 y 17, 2.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 31 ; págs. 17 y 23, 3.ª sesión, párrs. 4 y 66.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pág. 23, 3.ª sesión, párr. 78.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pág. 161, 28.ª sesión, párr. 7.

¹⁵⁸ *Ibid.*, párr. 4.

¹⁵⁹ *Ibid.*, págs. 161 y 162, párr. 8.

¹⁶⁰ *Ibid.*, *segundo período de sesiones...* (op. cit.), pág. 4, 7.ª sesión.

Estados y un tratado entre Estados y una organización internacional; en este último instrumento la organización conviene en desempeñar cierta función que se le confía en el acuerdo entre Estados. Así pues, en realidad no se está lejos de la hipótesis, examinada anteriormente, de un tratado entre Estados por el que se confían funciones nuevas a una organización internacional. La diferencia entre ambos mecanismos se funda sobre todo en consideraciones prácticas. En el caso de un tratado multilateral ampliamente abierto (a todos los miembros de la organización y en ocasiones a Estados no miembros), la organización ejercerá las funciones estipuladas en el tratado sin que la mayoría de las veces medie ningún acto específico de aceptación por su parte; esta solución práctica se explica por la función cumplida por la organización en la preparación de convenciones de este tipo y por la amplia coincidencia de los dos grupos de Estados de que se trata: el de Estados miembros de la organización y el de Estados dispuestos a ser partes en el tratado. Por el contrario, cuando la organización interviene en un círculo muy limitado de Estados, en principio dos o pocos más, y su función se concreta en forma precisa en relación con ese caso particular, se necesita una manifestación específica y formal de aceptación, y la forma más directa y más sencilla de obtenerla es que la organización sea parte en el tratado de que se trate, dándole así un carácter «trilateral», según la definición consignada anteriormente. De todas formas, en ese caso se podría recurrir a otra solución: celebrar un tratado entre Estados y luego un tratado «colateral» entre los Estados partes en el primer tratado, por un lado, y la organización, por otro; sin embargo, esta solución sería menos sencilla.

63. Cualquiera que sea el resultado del análisis jurídico del acuerdo «trilateral», la solución improvisada que se adoptó en el último momento en el apartado c del artículo 3 de la Convención de 1969 no resuelve todas las dificultades. Por ello, es muy importante poder ajustar las normas relativas a los tratados de las organizaciones internacionales a las establecidas en la Convención de 1969 para los tratados entre Estados. Por otra parte, estas observaciones sobre los tratados trilaterales invitan a efectuar un examen más amplio de las posiciones en las que puede encontrarse una organización internacional en relación con un tratado en el que la mayoría de las partes son Estados.

4. PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN CONVENCIONES MULTILATERALES

64. Como se ha dicho repetidamente¹⁶¹, uno de los problemas más importantes del derecho de los tratados de las organizaciones internacionales es la determinación de las condiciones en las que una organización internacional puede llegar a ser *parte* en un tratado abierto a un amplio círculo de Estados, con la intención de que, a los efectos de ese tratado, se la asimile a una parte ordinaria, es decir, a un Estado.

Cuando, en 1962, la Comisión de Derecho Internacional emprendió la preparación del proyecto de artículo

los sobre el derecho de los tratados, el problema no era desconocido; sin embargo, sólo había sido objeto de algunas observaciones doctrinales y la práctica a ese respecto era muy limitada. Como la Comisión no dedicó mucho tiempo a los problemas planteados por los tratados de las organizaciones internacionales y como finalmente decidió excluir, en lo posible, esa cuestión de su proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, el problema no fue examinado en sus trabajos sino en las observaciones formuladas sobre su proyecto. Aunque la convención prevista podía no abordar ese punto, su propia existencia planteaba el problema. En efecto, algunos de sus artículos debían surtir efectos en relación con las organizaciones internacionales. ¿Cómo podrían, pues, esos artículos tener efectos respecto de organizaciones internacionales que no fueran partes en la proyectada convención? Planteada en estos términos, la cuestión debía forzosamente ampliarse: ¿cómo otra convención, relativa a los tratados de las organizaciones internacionales, podría *a fortiori* obligar a las organizaciones internacionales interesadas si éstas no podían llegar a ser partes en tal instrumento? En términos aún más generales, ¿cómo cualquier convención sobre un elemento del derecho de las organizaciones internacionales podría obligar a organizaciones internacionales que no tuviesen la posibilidad de llegar a ser partes en ella?

El problema que no se quería abordar en la generalidad de los principios de la Convención de 1969 surgía así como caso particular en relación con la propia convención, así como en relación con las convenciones posteriores.

65. En efecto, en forma incidental varias de las disposiciones de la Convención de 1969 versaban sobre cuestiones relativas al derecho de las organizaciones internacionales, acerca de las cuales parecía por tanto necesaria una aceptación expresa de las organizaciones internacionales. Es fácil dar ejemplos de ello.

La Convención se aplica «sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización» a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado «en el ámbito de una organización internacional» (artículo 5). Esa reserva, relativa a «cualquier norma pertinente de la organización», no se aplica a los tratados concertados «bajo los auspicios de la organización», pero, en ese caso, ¿cómo podría obligar a las organizaciones que siguiesen normas diferentes de las establecidas en la Convención para los tratados concertados bajo sus auspicios? Los representantes de las organizaciones internacionales, y sobre todo, el representante del Secretario General de las Naciones Unidas insistieron enérgicamente en esta objeción¹⁶², sin que los gobiernos, en conjunto, la examinasen con atención¹⁶³.

¹⁶² Véase A/CONF.39/5 (Vol. I) y *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer periodo de sesiones...* (op. cit.), págs. 62 y 63, 10.ª sesión, párr. 32; véase también el párrafo 51 *supra*.

¹⁶³ De la respuesta de los Estados Unidos se desprende que este país hacía sobre todo una distinción entre los asuntos internos de la organización, por ejemplo el procedimiento de elaboración de acuerdos, que conviene someter a las normas

¹⁶¹ Véanse párrs. 3, 12, 42 y 48 *supra*.

66. Conviene señalar también que en el párrafo 3 del artículo 20 (párrafo 3 del artículo 17 del proyecto de artículos) se dispone lo siguiente :

Quando el tratado sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a menos que en él se disponga otra cosa, una reserva exigirá la aceptación del órgano competente de esa organización.

De las explicaciones del Relator Especial se desprende que esta disposición tiene su origen en una observación del Secretario General sobre la práctica seguida en las Naciones Unidas ; en el documento ST/LEG/7 citado por el Relator Especial, se dice :

Corresponde a la organización interpretar su instrumento constitutivo y determinar la compatibilidad de una reserva con las disposiciones del mismo ¹⁶⁴.

La adopción del párrafo 3 del artículo 20 no suscitó ningún debate ni en la Comisión ni en la Conferencia. Sin embargo, no deja de plantear algunas dificultades *como norma convencional*. En efecto, cualquiera que sea la forma en que se razone, difícilmente parece aplicable a título convencional. Si se prescinde de la personalidad jurídica de la organización internacional para situarse únicamente en el terreno del derecho de los tratados, para poder aplicar ese artículo sería necesario que todos los Estados miembros de la organización interesada hubiesen ratificado la Convención de 1969. Si, en cambio, se tiene en cuenta que la organización es una persona jurídica distinta de los Estados miembros que la componen, el párrafo 3 del artículo 20, como acto convencional, no puede surtir ningún efecto en relación con una organización internacional que no sea parte en la Convención. Así, pues, la norma enunciada en el párrafo 3 del artículo 20 no podría tener ningún efecto convencional directo. Cabría sostener entonces que tal disposición sólo surte el efecto de un reconocimiento de una norma consuetudinaria ¹⁶⁵. Sería un buen ejemplo de extensión de una norma convencional en virtud de la costumbre, mecanismo previsto en el artículo 38 de la Convención, pero que en este caso tiene características particulares : el reconocimiento inicial emana de los Estados, que aprovechan la ocasión ofrecida por una convención, pero

propias de la organización, y las relaciones contractuales entre Estados, que hacen entrar en juego, en particular, los principios relativos a la nulidad y que las organizaciones internacionales no pueden supeditar a sus propias normas (*ibid.*, pág. 47, 8.ª sesión, párr. 8). El representante de Suecia adoptó una interpretación muy liberal acerca de la libertad que tienen las organizaciones de establecer prácticas autónomas (*ibid.*, pág. 50, párr. 35). El Consultor Técnico respondió a las objeciones del Secretario General que «Los problemas que se suscitan a ese respecto tienen una explicación jurídica distinta y no deben tratarse en relación con el artículo 4» (*ibid.*, pág. 63, 10.ª sesión, párr. 39).

¹⁶⁴ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1962, vol. II, pág. 76, documento A/CN.4/144, párr. 12 de los comentarios a los artículos 17, 18 y 19.

¹⁶⁵ Algunos gobiernos han dado a entender, en la Conferencia o fuera de ella, que las disposiciones de la Convención de 1969 tenían, de cualquier manera, un porvenir seguro como normas consuetudinarias.

la norma sólo surgirá por el reconocimiento que emane de las organizaciones internacionales.

67. Podrían señalarse otros ejemplos análogos en el texto de los artículos aprobados por la Conferencia, y la cuestión de principio ha sido planteada en las observaciones de las organizaciones internacionales ¹⁶⁶. Sin embargo, esos problemas habrían de ser aún más evidentes en relación con el proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales, cuyo texto definitivo fue preparado por la Comisión en su 23.º período de sesiones, en 1971. Varias organizaciones internacionales plantearon directamente en sus observaciones la cuestión de la determinación del mecanismo por el cual las normas propuestas podían llegar a ser obligatorias para ellas ; baste citar, a este respecto, un pasaje de las observaciones del BIRF ¹⁶⁷.

Más importante aún que cualquier arreglo para la participación efectiva de las organizaciones internacionales en la redacción del instrumento propuesto es la elaboración de algún procedimiento que permita a cada organización (es decir, a sus Estados miembros) decidir si debe aplicársele tal instrumento o no, y en qué forma el instrumento, tal como está redactado ahora, impondría varias obligaciones directas a las organizaciones a que se refiere (véanse, por ejemplo, los proyectos de artículos 22 a 24). Aunque podrían proponerse varios medios para alcanzar ese fin, parece que las disposiciones respectivas de la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados constituyen el modelo más útil que, con algunos pequeños cambios, podría incorporarse al instrumento propuesto, así como a otros posteriores que tuvieran un alcance similar [...].

68. La Sexta Comisión examinó este problema en la misma ocasión. Como lo había hecho el BIRF, se hizo una distinción entre la elaboración y la aceptación de los textos : para la elaboración se reconoció de la ma-

¹⁶⁶ Véase la nota 137 *supra*. Varias disposiciones de la Convención de 1969, relativas a los depositarios, afectan directamente a las organizaciones internacionales que ejercen las funciones de depositario (por ejemplo los artículos 77 y 80, párrafo 2). Cuando el depositario es una organización internacional, ¿cómo puede el texto ser aplicable a esa organización? Es interesante señalar que algunos delegados gubernamentales razonan como si las organizaciones no tuviesen personalidad jurídica propia ; así, el representante de los Estados de América dijo que

«[...] la Secretaría de las Naciones Unidas es partidaria de que los depositarios registren los tratados, si bien en ciertos casos ese procedimiento tropieza con dificultades de carácter técnico. Por ejemplo, muchos tratados de los cuales es depositaria la Organización de los Estados Americanos (OEA) no contienen ninguna disposición relativa a su registro ; para que esos tratados puedan ser registrados en las Naciones Unidas la OEA tiene que obtener primero el consentimiento de todas las partes». (*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones...* (*op. cit.*), pág. 517, 79.ª sesión, párr. 4.)

¿Cómo podría la norma propuesta afectar a la OEA, que no es parte en la Convención de 1969, más que por un proceso consuetudinario?

¹⁶⁷ La OIT y la UPU plantearon la misma cuestión. Las observaciones del BIRF se publicaron en el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 23.º período de sesiones (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II (primera parte), pág. 452, documento A/8410/Rev.1, anexo I, secc. C, 6).

nera más amplia el derecho de las organizaciones a exponer su opinión¹⁶⁸, y para su entrada en vigor se apuntó la idea de inspirarse en la Convención de 1947 sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados¹⁶⁹, de manera que las organizaciones tuviesen la posibilidad de participar en los trabajos preparatorios y que cada una de ellas pudiera vincularse con respecto a los Estados partes en la convención siguiendo un procedimiento inspirado en el artículo X de la Convención de 1947¹⁷⁰.

69. Así pues, en relación con los tratados por los que se codifica el derecho de las organizaciones internacionales, se plantea en forma mucho más directa que anteriormente el problema de si una organización internacional puede adherirse a un tratado multilateral entre Estados¹⁷¹. Hasta entonces sólo se indicaba que se había admitido la participación de ciertas organizaciones internacionales en algunos de esos tratados, sobre todo por cuenta de territorios por ellas administrados; se había examinado, sin darle una solución, la cuestión de si debía autorizarse a ciertas organizaciones a llegar a ser partes en algunos tratados cuando tales organizaciones tuvieran que defender determinados intereses, de todo punto comparables a los de los Estados, en relación con los derechos tanto patrimoniales (derechos de autor) como morales (aplicación de los Convenios de Ginebra y de otros instrumentos a las acciones emprendidas por contingentes sometidos a la responsabilidad de las Naciones Unidas)¹⁷², así como con derechos económicos¹⁷³.

70. El punto de partida de los principios actualmente aplicables es sencillo: hasta ahora, ninguna norma de derecho internacional *general* ha determinado qué per-

sonas jurídicas pueden llegar a ser partes en un tratado multilateral entre Estados, y en cada tratado se estipula qué personas jurídicas pueden adherirse a él¹⁷⁴. Como en casi ningún tratado se concede ese derecho a una organización internacional, éstas no son partes en tales tratados, pero técnicamente es posible imaginar un tratado por el que se confiara ese derecho a algunas organizaciones. En ese caso habría que averiguar si se tropezaría con dificultades especiales; en el curso de los debates celebrados en la Conferencia sobre el derecho de los tratados se hizo alusión a esas dificultades, aunque sin precisarlas¹⁷⁵. Limitándose a consideraciones puramente jurídicas, cabría insistir en la importancia de la siguiente observación: si se reconociese plenamente la personalidad de las organizaciones y se precisase claramente su competencia, separándola perfectamente de las de los Estados, no habría mayores obstáculos, pero esta condición no se cumple en la práctica. Los Estados suelen inclinarse a considerar a las organizaciones como el marco de una acción colectiva más que como personas jurídicas distintas de los Estados miembros; la línea divisoria entre la competencia de la organización y la de los Estados es con frecuencia incierta e incluso fluctuante, y los Estados desempeñan una función fundamental en la consecución de los objetivos de la organización y en el cumplimiento de sus resoluciones. Tal vez estas consideraciones hagan que los Estados vacilen en reconocer que una organización pueda llegar a ser parte en un tratado entre Estados, aunque ellos mismos no se negasen a obligarse por él; algunos Estados quieren también ejercer su derecho de no reconocer a determinadas organizaciones y, para mayor seguridad, se niegan a ampliar demasiado el acceso a los tratados; por último, en la práctica las organizaciones no siempre tienen una base suficientemente sólida para asumir las responsabilidades que pudiesen emanar de sus actividades. Al parecer, son ésas las razones por las que los Estados han limitado estrictamente hasta ahora la adhesión a los tratados multilaterales, cuya formulación y enmienda se proponen reservarse mediante el monopolio de sus derechos soberanos. La Comisión de Derecho Internacional no puede sino señalar la existencia de una situación, que siempre puede evolucionar.

71. Mientras así suceda y se sienta, al mismo tiempo, el vivo deseo de extender a la actividad de las organizaciones internacionales algunas normas enunciadas en tratados multilaterales entre Estados, habrá que recurrir a procedimientos indirectos para obtener ese resultado. ¿Cuáles son esos procedimientos? Se han indicado incidentalmente algunos y, aunque no es seguro que se disponga ya de todos los elementos de juicio necesarios ni que el empleo de esos medios esté suficientemente establecido para poder llegar a conclusiones jurídicas seguras, cabe formular acerca de ellos algunas observaciones provisionales para someterlas a la consideración de los miembros de la Comisión y, ulteriormente, incluirlos en los trabajos de ésta.

¹⁶⁸ Israel: *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto periodo de sesiones, Sexta Comisión*, 1256.ª sesión, párr. 15.

¹⁶⁹ Países Bajos: *ibid.*, párr. 31; India: *ibid.*, 1261.ª sesión, párr. 33. Para el texto de la Convención, véase Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 33, pág. 329.

¹⁷⁰ Ceilán: *ibid.*, 1257.ª sesión, párr. 26.

¹⁷¹ Véase párr. 12 *supra*.

¹⁷² En varias oportunidades (la última vez en 1972) el Comité Internacional de la Cruz Roja ha tratado de que la posición de las Naciones Unidas en relación con los Convenios de Ginebra se refuerce mediante la adhesión a ellos (P. de Visscher, «Les conditions d'application des lois de la guerre aux opérations militaires des Nations Unies», *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1971, Basilea, vol. 54, t. I).

¹⁷³ La cuestión de la prestación de asistencia técnica a una organización dentro de programas de las Naciones Unidas se examina en un memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, de 25 de agosto de 1969, reproducido en el *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas*, 1969 (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 71.V.4), pág. 231. Los problemas planteados por la participación de una organización en las conferencias y acuerdos sobre productos básicos han suscitado muchos debates y se hallan en plena evolución: véanse la opinión de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, de 24 de mayo de 1968, sobre esta cuestión [*ibid.*, 1968 (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.2), pág. 210], y las referencias contenidas en las crónicas sobre derecho económico publicadas en *Annuaire français de droit international*, 1969, París, 1970, vol. XV, págs. 468, 559 y 617, e *ibid.*, 1970, París, 1971, vol. XVI, pág. 695, así como en el estudio de R. Kovar, *ibid.*, 1970, pág. 783.

¹⁷⁴ Véase la nota 70.

¹⁷⁵ Véase párr. 66 *supra*.

72. En primer lugar, hay que dejar de lado el caso ya expuesto en relación con el caso ¹⁷⁶ de que una norma enunciada en un tratado entre Estados adquiera posteriormente carácter consuetudinario en virtud del cual resulte aplicable a una organización internacional. Es éste un mecanismo de derecho común que presenta, entre otros inconvenientes, el de constituir un proceso a veces incierto y lento.

73. Los demás mecanismos que merecen un examen un tanto detenido tienen el rasgo general común de que sitúan a la organización interesada en una posición que se aparta, más o menos radicalmente, de la de una «parte» en un tratado, según suele definirse en el derecho de los tratados entre Estados. Según la Convención de 1969 (art. 2, párr. 1 g),

Se entiende por «parte» un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor.

Pero no basta con tener en cuenta la definición; hay que considerar además el conjunto de derechos y obligaciones que todos los artículos de la Convención de 1969 atribuyen a la condición de «parte». El ejercicio de todos esos derechos y obligaciones es lo que hace que un Estado posea plenamente la condición de «parte en un tratado». Es posible que, en el caso de ciertos Estados, se atenúen algunos de esos derechos y algunas de esas obligaciones; sin perder la condición de «parte» desde todos los puntos de vista, tal Estado mantendrá vínculos menos estrechos con el régimen instituido por el tratado. ¿Es frecuente una situación de ese tipo? A primera vista, se tiende a responder negativamente, porque tal situación es contraria a la igualdad soberana de los Estados y recuerda situaciones de tipo colonial que ya no existen. Sin embargo, como se señala en un notable estudio en el que se abordan otras muchas situaciones distintas de la colonización y, en particular, las estructuras federales, hay numerosos casos en los que la posición de «parte en un tratado» tiene características menos rígidas que las habituales ¹⁷⁷. Cualesquiera que sean las consideraciones aplicables

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ O. J. Lissitzyn, «Territorial entities other than independent states in the law of treaties», *Recueil des cours...* 1968-III, Leiden, Sijthoff, 1970, t. 125, págs. 83 y 84:

«The very term "party" needs more analysis. It is, after all, but a shorthand expression to describe a number of different legal phenomena. These phenomena do not always come in neat packages. The suggestion may be ventured that it is not inconceivable for an entity to be "a party" for one purpose but not for another. It is dangerous to assume that by characterizing an entity as a "party" we can escape the necessity of analysing the various specific legal consequences seeming participation in treaty relations.» [El propio término «parte» debe ser objeto de un análisis más profundo. En el fondo, sólo es una expresión cómoda para describir varias situaciones jurídicas diferentes. Estas situaciones no siempre están claramente delimitadas. Puede decirse que no es inconcebible que una entidad sea «parte» a algún efecto pero no a otro. Es peligroso creer que al conferir a una entidad la condición de «parte» se evita la necesidad de analizar las diversas consecuencias jurídicas específicas semejantes a la participación en las relaciones convencionales.] (Traducción de la Secretaría de las Naciones Unidas.)

a los tratados entre Estados, esa parece ser la técnica preferida en lo que respecta a las organizaciones internacionales. Modificando más o menos los derechos y obligaciones que constituyen la condición de «parte en un tratado», se puede definir para una organización un estatuto que le permita cierta «participación» en el tratado, sin que por ello pueda asimilársela a un Estado, que es parte de pleno derecho. Este es el procedimiento que ha servido para dar cabida a las organizaciones internacionales en ciertos tratados generales ¹⁷⁸. ¿Cabe pues decir que la organización es todavía «parte» en el tratado, o es preferible afirmar más prudentemente que está «asociada» o que «participa» en el tratado? No es indispensable resolver esta cuestión de terminología; lo importante es expresarse de forma que no se cree ninguna confusión: de todos modos, la organización se encuentra en una situación particular.

74. Sin embargo, esta observación, que al menos en el plano intelectual vincula mediante una comparación y una diferenciación la situación de una organización respecto de un tratado a la de una parte en un tratado, no basta para agotar todas las posibilidades que se dan en la realidad. Hay casos en los que, para conferir a una organización algunos de los derechos y de las obligaciones de las partes en un tratado, se recurre a un mecanismo totalmente distinto, cuya finalidad es mantener a la organización aún más claramente al margen del tratado. Así sucede cuando, por un *acuerdo colateral* al tratado entre Estados, los Estados partes en el tratado y la organización celebran un convenio en virtud del cual se hacen extensivos a ésta los derechos y las obligaciones creados por las normas de fondo enunciadas en el tratado. A reserva de un estudio más detenido, parece que ha sido ésa la solución adoptada en algunas convenciones recientes sobre derecho espacial ¹⁷⁹. En esos casos, el mecanismo sería análogo al establecido en los artículos 35 y 36 de la Convención

¹⁷⁸ Indudablemente sería fácil mencionar ejemplos de tratados en los que la situación de la organización parece poder definirse como una atenuación de los derechos que corresponden a las partes de pleno derecho. Así, la situación de las Naciones Unidas en el seno de la UIT [arts. 1, párr. 3 c. 21 y 29 del Convenio Internacional de Telecomunicaciones (Montreux 1965) (Naciones Unidas *Anuario Jurídico*, 1965, publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.67.V.3), que es la carta constitutiva de la UIT, y art. XVI del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la UIT aprobado por la Conferencia Plenipotenciaria de Telecomunicaciones el 4 de septiembre de 1947 y por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 1947 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 30, pág. 316)]. También se encontrarán ejemplos en los convenios sobre productos básicos mencionados en la nota 173 *supra*, así como en el artículo 50 del Cuarto Convenio Internacional del Estero, de 1971:

«Una organización intergubernamental a la que se hayan conferido facultades respecto a la negociación de convenios internacionales podrá participar en el Convenio Internacional del Estero. Dicha organización no tendrá por sí misma derecho de voto. En las cuestiones de su competencia, los derechos de voto de sus Estados miembros podrán ser ejercidos colectivamente.» [*Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estero, 1970 — Resumen de los trabajos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.II.D.10), pág. 22.]

¹⁷⁹ Véanse párrs. 3 y 42 *supra*.

de 1969 sobre el derecho de los tratados en relación con los terceros Estados ¹⁸⁰.

75. Cabe preguntarse si la práctica consolidará y precisará fórmulas como la que acaba de esbozarse. Podría sostenerse también que se trata de soluciones de transición ¹⁸¹. Como quiera que sea, la Comisión podría tener que estudiar si convendría o si sería factible proseguir las investigaciones en esta esfera, con objeto de precisar las diversas situaciones en las que puede encontrarse una organización internacional respecto de un tratado multilateral entre Estados cuyas normas se hagan extensivas a ella al manifestar su voluntad de aceptarlas, sin que por eso se halle en la situación de una parte, en el sentido corriente y amplio del término. Como se acaba de demostrar someramente, se trata de una cuestión práctica que, de hecho, condiciona todo el desarrollo de la codificación del derecho de las organizaciones internacionales y afecta cada vez más a los tratados multilaterales generales.

Conclusión

76. De los estudios y de las deliberaciones de las Naciones Unidas, y especialmente de la Comisión de Derecho Internacional, se pueden obtener valiosas enseñanzas en lo que se refiere al régimen de los acuerdos de las organizaciones internacionales, e incluso deducir algunas tendencias generales.

Si bien actualmente se plantea esta cuestión en muchas actividades de índole legislativa, la fuente principal en la materia siguen siendo los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional, sobre el derecho de los tratados y los debates de la Conferencia sobre el derecho de los tratados que coronaron esos trabajos.

¹⁸⁰ En el Acuerdo de 19 de diciembre de 1967 se dispone (art. 6) que la organización puede declarar «que acepta los derechos y obligaciones previstos en este Acuerdo». En el Convenio de 29 de noviembre de 1971 se utiliza la misma fórmula y se especifica (art. XXII) que las organizaciones sólo aceptan las normas de fondo y permanecen totalmente ajenas a los mecanismos legislativos (cláusulas finales) reservados a los Estados partes.

¹⁸¹ Si se considera el mecanismo tan particular de la Convención de 1947 sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados (véase la nota 169 *supra*), se observa que no disminuyen sensiblemente los derechos que como «partes» tienen las organizaciones internacionales. Cierto es que, al parecer, no se designa a las organizaciones como «partes» en la Convención, por lo que no participarían al igual que los Estados en su revisión (art. XI, secc. 48). Sin embargo, la Convención sólo es un marco, y sus disposiciones sólo son aplicables a una organización si ésta las acepta, introduciendo las modificaciones del caso, y si los Estados las aceptan a su vez, con las reservas que sean necesarias respecto de determinadas organizaciones, de forma que se celebren una serie de acuerdos bilaterales entre cada Estado y cada organización y que las organizaciones internacionales sean partes de pleno derecho en esos acuerdos bilaterales. Confirma este análisis la solución adoptada posteriormente por el OIEA el 12 de febrero de 1959 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 374, pág. 173). En el Acuerdo, inspirado en la Convención de 1947, no queda ya ninguna ambigüedad: el Acuerdo está en vigor entre el OIEA y cada Estado que lo haya aceptado (art. XII, secc. 39); la revisión queda a cargo de la Junta de Gobernadores del OIEA y será aceptada o rechazada, con o sin reservas, por cada Estado (secc. 40).

Desde el punto de vista tanto práctico como histórico, el estudio del derecho de los tratados de las organizaciones internacionales se presenta como complemento y prolongación de la Convención de 1969; ésta es la base y el punto de partida de las investigaciones. De ello se sigue, naturalmente, una consecuencia importante que debe señalarse a título preliminar: es necesario proceder con cautela antes de seguir cualquier orientación que discrepe de dicha convención y que no forme con ella un todo armonioso. Si los tratados de las organizaciones internacionales contienen disposiciones específicas o adaptaciones de los artículos de la Convención de 1969, conviene que esas disposiciones y adaptaciones sean pocas y lo más sencillas posible y que no creen más problemas de los que resuelvan. Es preciso, en particular, que el campo de aplicación de los nuevos artículos esté bien delimitado y que se evite la multiplicación excesiva de regímenes particulares.

El examen general realizado en el presente informe confirma a este respecto las conclusiones de la Subcomisión establecida en su día por la Comisión de Derecho Internacional ¹⁸².

77. Quizás las consecuencias concretas de esta posición general aparezcan ahora más claramente en relación con algún punto específico. A continuación se da un ejemplo relacionado con el campo de aplicación del futuro proyecto de artículos sobre la materia: ¿para qué organizaciones internacionales tendrán validez las propuestas de la Comisión? Evidentemente, no es posible decir ahora si se aplicarán a todas las organizaciones intergubernamentales o a un grupo limitado de éstas. Sin embargo, dos puntos parecen bastante claros. En primer lugar, conviene que las propuestas puedan aplicarse a todas las organizaciones internacionales, para no crear en el derecho de los tratados tres regímenes distintos: el de la Convención de 1969, el de las nuevas propuestas y el que será abandonado al formarse espontáneamente normas consuetudinarias, para no hablar de las normas necesarias para resolver los conflictos que podrían plantearse entre estos tres regímenes. Si se acepta esta posición, habrá que liminar los problemas que sólo tendrían solución para un grupo determinado de organizaciones y dar un carácter muy general a todas las propuestas. En segundo lugar, se plantea la cuestión de si es necesario definir las organizaciones internacionales con más precisión que en el inciso *i* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de 1969, que se limita a especificar su carácter intergubernamental. Es evidente que no conviene dar una nueva definición, a menos que ello sea necesario por otros motivos. En efecto, en los diversos proyectos de artículos que ha preparado hasta ahora, la Comisión ha creído que podía evitar esa definición, y sus razones siguen siendo válidas; por otra parte, es de suma

¹⁸² Reproducidas en el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 23.º período de sesiones (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II [primera parte], pág. 376, documento A/8410/Rev.1, cap. IV, anexo).

importancia mantener los términos de la Convención de 1969 a fin de no multiplicar los regímenes, cuyo número privaría a la codificación de su principal ventaja.

78. Con estas observaciones preliminares, los trabajos en la materia se dividen en dos partes. En primer lugar, deben examinarse artículo por artículo todas las disposiciones de la Convención de 1969, a fin de determinar cuáles necesitarían modificaciones de redacción para adaptarlas a los tratados de las organizaciones internacionales. En segundo lugar, es preciso buscar las bases adecuadas para resolver las considerables diferencias que caracterizan al régimen de los tratados de las organizaciones internacionales. En el presente informe no se ha hecho un inventario sistemático de las modificaciones de redacción necesarias para adaptar la Convención de 1969 a su nuevo objeto; se trata de un trabajo minucioso y delicado pero que, por definición, no plantea problemas graves de información ni dificultades radicales de principio; además, los estudios recientes facilitarían sin duda ese trabajo¹⁸³; así pues, se lo ha aplazado. En cambio, el presente informe tiene por objeto proceder a un primer examen de los problemas *esenciales*, aprovechando los trabajos ya emprendidos por las Naciones Unidas y más especialmente por la Comisión. Cabe preguntarse si no habrá escapado a la atención de los que vienen trabajando desde hace largos años sobre esta materia alguna dificultad esencial. No es posible rechazar con seguridad esta hipótesis; sin embargo, es lógico suponer que el inventario ya realizado es bastante completo y constituye una base sólida para los futuros trabajos de la Comisión.

79. Para hacer desde este punto de vista un resumen del presente informe, quizás pudieran considerarse, de entre las cuestiones tratadas en la exposición que precede, los puntos siguientes: las formas del consentimiento, la capacidad de las organizaciones, la representación, los efectos de los tratados y el derecho propio de cada organización. Se examinará sucesivamente cada una de esas cuestiones.

Forma del consentimiento

80. En el examen que el Relator Especial ha realizado no hay nada que desvirtúe una de las conclusiones propuestas anteriormente por la Subcomisión y aprobadas por la Comisión de Derecho Internacional, en el sentido de que convendría limitarse a los tratados escritos de las organizaciones internacionales y no incluir los acuerdos verbales o tácitos¹⁸⁴; a todos los motivos ya indicados se añade el deseo de mantener al máximo

el paralelismo con las disposiciones de la Convención de 1969. Es cierto que esta Convención no da una definición rigurosa de la forma escrita¹⁸⁵. No parece oportuno abrir hoy, en relación con los tratados de las organizaciones internacionales, un debate sobre una cuestión que la Comisión de Derecho Internacional no abordó en relación con los tratados entre Estados; la Comisión quizás dio a la definición de las formas del consentimiento menos flexibilidad que luego la Conferencia de 1969, la cual redactó el artículo 11 de forma muy amplia, como es sabido. Sin que sea necesario proponer ninguna interpretación de los artículos pertinentes de la Convención de Viena, tarea que ya no corresponde a la Comisión, ésta podría admitir que el artículo 11, en su forma actual, autoriza para los tratados entre Estados cualquier forma de consentimiento. La norma enunciada en este artículo da una libertad total a las organizaciones internacionales, lo cual parece responder a las necesidades indudables de éstas. Así pues, a reserva de las observaciones que las organizaciones mismas puedan hacer sobre este punto, el problema de las formas del consentimiento en la celebración de los tratados ha perdido toda urgencia, pues ahora han desaparecido muchos obstáculos que habrían podido oponerse a la asimilación de los tratados de las organizaciones internacionales a los tratados entre Estados, si se hubiera mantenido la redacción primitiva de la Comisión en la Conferencia sobre el derecho de los tratados.

81. Sin embargo, esta observación tiene un alcance que rebasa la cuestión de las *formas del consentimiento*. En efecto, la Convención de 1969, siguiendo por otra parte la práctica internacional, se encuentra así totalmente construida sobre un principio general esencial: el valor del consensualismo puro. Planteado con tanta fuerza en un plano tan general, el principio se separa de los rasgos característicos de su sujeto de derecho particular: es válido tanto para las organizaciones como para los Estados. Ahora bien, en ese caso no hay razón *a priori* para considerar que las definiciones dadas y las aclaraciones hechas por la Convención de 1969 en relación con ese principio, y en particular con la validez del consentimiento, no deben en principio aplicarse tanto a las organizaciones internacionales como a los Estados. Dados el contenido y el fundamento de esas disposiciones, no se ve *a priori* qué obstáculos podrían impedir la aplicación de los artículos 42 a 65, en particular, de la Convención de 1969 a los tratados de las organizaciones internacionales¹⁸⁶.

¹⁸³ P. ej. K. Zemanek, «Agreements concluded by international organisations and the Vienna Convention on the Law of Treaties», *University of Toledo, Law Review*, Toledo, Oh., 1971, N.º 1 y 2, pág. 145.

¹⁸⁴ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II (primera parte), pág. 376, documento A/8410/Rev.1, cap. IV, anexo, párr. 7.

¹⁸⁵ El problema de la distinción entre un tratado «celebrado» por escrito y un tratado simplemente «consignado» por escrito ha sido recordado en diversas ocasiones por los relatores especiales, y en particular por Sir Gerald Fitzmaurice y por Sir Humphrey Waldock; en Viena fue mencionado por el representante de la URSS (*Documentos oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones...* (op. cit.), pág. 46, 7.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 69).

¹⁸⁶ Evidentemente, debe exceptuarse el artículo 63 que trata de la ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares, y quizás tenerse en cuenta algunas consideraciones particulares en los artículos 46 y 47.

Capacidad de las organizaciones internacionales

82. Las dificultades que la Comisión de Derecho Internacional encontró a ese respecto aconsejan prudencia. Así como era fácil proclamar la capacidad de los Estados para celebrar tratados (artículo 6 de la Convención de 1969), porque esa capacidad no es más que la expresión de la «igualdad soberana» de los Estados, es delicado tratar la misma cuestión en relación con las organizaciones internacionales que se caracterizan por una desigualdad fundamental de unas con respecto a otras. Si se hubiera decidido limitarse a las grandes organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas, sería relativamente sencillo enunciar algunos principios generales que reconociesen en términos bastante amplios su capacidad para celebrar ciertos tratados. Pero si se pretende abarcar a todas las organizaciones internacionales, manteniendo la definición que de ellas da, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, la Convención de 1969, cabe preguntarse si es posible proponer fórmulas que reconozcan los mismos derechos a las Naciones Unidas y a organizaciones que, ni por la voluntad de sus fundadores ni por sus mismas necesidades actuales, están calificadas para ello. Por otra parte, se plantearía un problema de definición, y en ese caso se debería denegar la condición de organización internacional a todas las entidades que no tuvieran cierta capacidad para concertar tratados. Sin embargo, en la realidad la práctica internacional muestra mucha más flexibilidad en la materia, y esta flexibilidad tiene grandes ventajas: en particular, se utiliza la expresión «organización internacional» con suma libertad. Cabe preguntarse si ello no permitiría que ciertas entidades reivindicasen más fácilmente algunos derechos de las organizaciones internacionales sin tener, no obstante, el derecho de celebrar tratados, y también cabe pensar si ello no permite esperar más fácilmente una ampliación de la práctica que reconozca cierta capacidad para concertar tratados cuando sea necesario, si no se ha impugnado la condición de organización internacional de la entidad interesada.

Sin que estas consideraciones basten para adoptar una decisión definitiva, parecerían aconsejar la posición siguiente: el derecho internacional deja a las normas propias de cada organización no sólo la distribución de las funciones entre sus diversos órganos, sino también la naturaleza y el alcance de esas mismas funciones. De la misma manera que la Convención de 1969 no ha pretendido coartar la libertad de la constitución de ningún Estado, tampoco es necesario coartar la libertad de los Estados que crean las organizaciones ni la libertad de la práctica que adapta los estatutos de éstas, con el consentimiento de los Estados miembros, a las necesidades que puedan surgir. Si no cabe reconocer la soberanía de las organizaciones, ¿por qué negarles la libertad, que es opuesta a la uniformidad? Si la Comisión está de acuerdo con estas reflexiones, no tendrá que regular la capacidad de las organizaciones internacionales mediante fórmulas generales que es muy difícil adaptar debidamente a situaciones distintas y cambiantes.

Representación

83. Esta cuestión de la representación puede ser examinada en dos planos muy distintos. En primer lugar, cabe preguntarse cómo se determina y se prueba respecto de las demás partes contratantes la condición que autoriza a una persona física a tratar en nombre de la organización. En la Convención de 1969, el apartado c del párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 7, 8 y 47 regulan esta cuestión en lo que respecta a la representación de los Estados; no es seguro que se puedan formular textos simétricos para las organizaciones internacionales mediante simples cambios de redacción; sólo se podrá responder después de estudiar más a fondo la práctica. Pero hay en otro plano un problema de representación menos corriente, pero más delicado, consistente en si una organización, como tal, puede representar a otra organización o a un Estado, y en si un Estado puede representar a una organización. La Comisión de Derecho Internacional intentó infructuosamente abordar este problema al preparar el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados; cabe preguntarse si hay que volver a ocuparse de él en relación con los acuerdos de las organizaciones internacionales. No es una cuestión que pueda resolverse de forma absoluta. Si hubiera al respecto una práctica abundante, ésta demostraría tanto la importancia de las necesidades a las que responde como la posibilidad de elaborar algunas fórmulas que la consolidasen. A falta de una práctica sustancial, y pese a que existen algunos casos bien conocidos, quizás sea preferible, por el momento, no tomar en consideración este aspecto, a pesar de su interés teórico.

Efectos de los tratados

84. Los acuerdos de las organizaciones internacionales producen efectos, algunos de los cuales son específicos y merecen ser examinados con particular atención. Entre ellos se han observado dos que afectan a la noción de «parte» y de «tercero» en relación con un tratado. No faltan los ejemplos de tratados en los que una organización internacional es llamada a «participar» sin encontrarse exactamente en la situación de «parte»: la organización queda vinculada por algunas de las normas contenidas en el tratado, por lo que goza de determinados derechos y asume determinadas obligaciones, pero no posee todos los derechos de los Estados «partes» en el tratado. En la mayoría de los casos, las normas sustantivas establecidas por el tratado se hacen extensivas a la organización, pero ésta no participa en los mecanismos que rigen la entrada en vigor y la revisión del tratado. En la práctica se han aplicado diversos procedimientos técnicos para regular la «participación» de las organizaciones; los problemas jurídicos que crean dichos procedimientos no han sido objeto, en conjunto, de estudios hechos públicos. La Comisión tiene que decidir, después de haber reunido más información, si es posible y oportuno precisar el régimen jurídico de algunos de los mecanismos aplicados.

85. Se plantea, además, otra cuestión: en materia de acuerdos de las organizaciones internacionales no hay

motivo para prescindir de la norma fundamental enunciada en el artículo 34 de la Convención de 1969 :

Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento.

Sin embargo, la determinación de la condición de «tercero» respecto de un tratado no siempre es aceptada sin discusión, sobre todo en un caso que interesa a la materia que se examina. ¿Son o no son los Estados miembros de una organización internacional terceros respecto a los tratados en los que la organización es parte ? Se siente la tentación de decir que los Estados miembros de una organización pueden ser «más o menos» terceros respecto de los tratados concertados por la organización, del mismo modo que se acaba de indicar que hay tratados en los que las organizaciones son «más o menos» partes. Es decir, hay que dar más flexibilidad tanto a la noción de «tercero» como a la de «parte». La práctica internacional ha sido muy sensible a estos problemas, pues ha recurrido a mecanismos técnicos variados para resolverlos ¹⁸⁷.

Toda la cuestión de los efectos de los tratados de las organizaciones internacionales constituye uno de los puntos que deberán ser estudiados por el Relator Especial por la Comisión de Derecho Internacional, con la esperanza de formular por lo menos algunas directrices generales.

Derecho propio de cada organización

86. En la Comisión de Derecho Internacional y en la Conferencia sobre el derecho de los tratados se examinó y discutió extensamente la cuestión del derecho propio de cada organización internacional. La cuestión es absolutamente esencial, ya que en definitiva pone en tela de juicio la posibilidad misma de establecer algunas normas generales en materia de derecho de las organizaciones internacionales. La preocupación de salvaguardar la originalidad de cada organización en función de sus necesidades propias llevó, en la Convención de 1969, a una fórmula por la que se reserva la aplicación de «cualquier norma pertinente de la organización» en el caso de algunas categorías de tratados que, aunque han sido concertados entre Estados, afectan de modo particular a algunas organizaciones internacionales : los tratados que crean una organización y los que se conciertan en el ámbito de una organización. Es evidente que en el caso de los tratados en los que son partes una o varias organizaciones internacionales hay que hacer *por lo menos* la misma reserva, puesto que afectan a la organización más directamente que los tratados entre Estados concertados en el ámbito de uno de sus órganos. Pero es probable que haya que ir aún más lejos o, al menos, determinar el sentido exacto de la fórmula «cualquier norma pertinente de la organización».

¹⁸⁷ Así, a los procedimientos mencionados habría que agregar el consistente en hacer figurar conjuntamente como partes a una organización internacional y a sus Estados miembros («acuerdos mixtos» de algunas organizaciones regionales respecto de la otra parte contratante).

87. La cuestión fue examinada y discutida tanto en la Comisión de Derecho Internacional como en la Conferencia sobre el derecho de los tratados. Fue considerada de nuevo al elaborar la Comisión el artículo 3 del proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales ¹⁸⁸. De todos estos trabajos se infieren algunas indicaciones, no sólo acerca del sentido que convendría atribuir a una fórmula idéntica incluida en el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados de las organizaciones internacionales, sino acerca de la amplitud misma del problema que se suscita. Sin embargo, es indudable que dicha fórmula varía según la materia de cada convención. Cuando en la Convención de 1969 sobre el derecho de los tratados se formuló la reserva de «cualquier norma pertinente de la organización», en el caso de algunos tratados, se consideraron sobre todo las normas de forma relativas a la celebración de los tratados en el caso del proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales, el alcance de la reserva es mucho más amplio : en efecto, pueden existir disposiciones específicas para cada organización respecto de *todas* las disposiciones del proyecto de artículos ; así ocurre sobre todo si se considera que esas disposiciones pueden encontrarse no sólo en las «normas pertinentes de la organización» sino también en «otros acuerdos internacionales en vigor entre Estados o entre Estados y organizaciones internacionales», a cuyo respecto se hace también una reserva en el artículo 4 del proyecto ¹⁸⁹. Así pues, en primer lugar hay que tratar de determinar cuál sería, en su caso, el *campo de aplicación* de tal reserva. Después hay que precisar, posiblemente a la luz de los debates anteriores, el *contenido* de la noción de «norma pertinente de la organización», sobre todo respecto de la «práctica de la organización».

88. Es probable que las «normas pertinentes» de cada organización versen casi exclusivamente sobre las normas de procedimientos relativas a la celebración de los tratados ; esta consideración simplificará tanto más el problema cuanto que las normas de la Convención de 1969 sobre la celebración de los tratados son, para todos los tratados sin excepción, de una flexibilidad extrema, en particular a causa del artículo 11 ¹⁹⁰. Pero no se puede tener la seguridad absoluta de que no tratarán de otras cuestiones distintas de la celebración del tratado ; puede ocurrir así cuando el derecho propio de una organización internacional forma un conjunto suficientemente sistemático para constituir lo que a veces se ha denominado, acertadamente o no, un «derecho interno de la organización». En tal caso podrían plantearse, por ejemplo, cuestiones del mismo género que las que son objeto del artículo 30 de la Convención de 1969 si se considera que algunos tratados entre la organización y sus Estados miembros,

¹⁸⁸ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II (primera parte), pág. 310, documento A/8410, cap. II, D, art. 3 y comentario, especialmente el párrafo 5. Véase también el párrafo 48 *supra*.

¹⁸⁹ *Ibid.*, pág. 311, documento A/8410/Rev.1, cap. II, D, art. 4.

¹⁹⁰ Véase párr. 79 *supra*.

o incluso entre estos Estados miembros, forman parte del «derecho interno» de la organización y no constituyen más que medidas de ejecución de otros tratados. El Relator Especial está, pues, obligado a tener en cuenta esas hipótesis, aunque al propio tiempo, por supuesto, desea poder prescindir de ellas si resultan excesivamente teóricas y limitadas a casos demasiado particulares¹⁹¹.

89. Otro problema más importante es el del contenido de la noción de «norma pertinente» de la organización. Esta comprende, por supuesto, el instrumento constitutivo de la organización y las diversas reglamentaciones unilaterales que la organización elabora si ha sido facultada para ello¹⁹². En lo que respecta a la «práctica de la organización», la Comisión de Derecho Internacional consideró, en el curso de sus anteriores trabajos, que solamente la «práctica establecida» forma parte de las «normas pertinentes de la organización». Esta aclaración parece indicar que tal «práctica» debe ser objeto de una *norma*, ya porque se estime que la norma es en este caso el objeto de una convención tácita¹⁹³, ya porque se juzgue que la práctica se ha convertido en una norma consuetudinaria. Ahora bien, de ser así hay lugar para «prácticas» que no están suficientemente «establecidas» para constituir una «norma pertinente de la organización». Si se establecen de cualquier manera normas generales aplicables a los acuerdos de las organizaciones, con la única reserva de las «normas pertinentes de la organización», tales normas prevalecerán sobre las «prácticas no establecidas». Ello quiere decir que, cuando la materia haya sido regulada por una norma formal, la organización perderá el derecho de tratar de modificar con prácticas nuevas el derecho que le sea aplicable; en relación con las normas que se formulan en un proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados de las organizaciones internacionales, la organización habrá perdido el derecho a modificarlas por un proceso consuetudinario, pero seguirá pudiendo modificarlas libremente por un procedimiento de derecho escrito. Si se quiere evitar tal consecuencia, cabe decidir, como han pedido algunas organizaciones, que se incluya en la noción de «norma pertinente de la organización» toda práctica, incluso «no establecida»¹⁹⁴. En efecto, puede ocurrir que se prefiera guar-

dar intacto en todas sus formas el poder creador de las organizaciones internacionales respecto de las normas jurídicas que les conciernen. Pero hay que medir bien las consecuencias de esa decisión: ello quiere decir que las disposiciones que fueran objeto de un proyecto de artículos dejarían de tener para las organizaciones internacionales el menor carácter obligatorio, ni siquiera a título supletorio; en ese caso el proyecto no contendría más que directrices destinadas solamente a guiar a las organizaciones internacionales o, en el mejor de los casos, principios tan generales que su fuerza obligatoria sería prácticamente muy limitada. De todas formas, un proyecto de artículos así concebido seguiría siendo muy útil porque contribuiría, aunque por procedimientos muy flexibles, a introducir un poco de claridad y quizá de orden en un campo en el que estas cualidades no abundan. Tal es la alternativa que hay que tener muy presente hoy; los dos términos son igualmente dignos de consideración; valen, por otra parte, para todo el derecho de las organizaciones internacionales, y la preferencia que pudiera tenerse por uno u otro debe fundarse en consideraciones concretas y puede cambiar según las materias que se proyecta tratar en un proyecto de artículos. Así, en el caso de la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales, materia que en las propuestas de la Comisión de Derecho Internacional es objeto de disposiciones precisas y detalladas, se ha excluido la posibilidad de una evolución ulterior mediante una simple práctica, aun cuando se reservan no sólo las prácticas ya establecidas, sino también la posibilidad de modificaciones ulteriores mediante un proceso de derecho escrito (convenciones expresas, otras normas pertinentes de la organización). Esto quiere decir en el fondo que, tras un esfuerzo de codificación como el que representa dicho proyecto de artículos, debe considerarse que la materia ha salido de la fase experimental de tanteos y de creación espontánea mediante la «práctica». No es seguro que se imponga la misma solución en el caso de un proyecto de artículos sobre los tratados de las

nacional como con el derecho interno y planteaba en ambos casos cuestiones sumamente difíciles y delicadas.» (Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo cuarto período de sesiones, anexos*, temas 86 y 94 b del programa, documento A/7746, párrs. 109 a 115.)

¹⁹¹ No se trata en modo alguno de abrir aquí una controversia doctrinal que no sólo estaría fuera de lugar sino que sería prematura, pero los relatores especiales de la Comisión de Derecho Internacional han utilizado varias veces la expresión «derecho interno de la organización» y se está tanto más autorizado a tratar de determinar las posibles consecuencias de esa expresión cuanto que se está preparando una norma que debe extenderse al mismo tiempo a las organizaciones y a los Estados, para los que el término «derecho interno» tiene un sentido preciso (Convención de 1969, párrafo 2 del artículo 2 y artículo 27), y cuanto que algunos Estados han hecho declaraciones que fueron resumidas como sigue en el informe de la Sexta Comisión a la Asamblea General en su vigésimo cuarto período de sesiones acerca de la resolución relativa al artículo 1 de la Convención de 1969 sobre el derecho de los tratados:

«Se consideró preferible que desde un comienzo se reconociesen las diferencias fundamentales que existen entre los tratados en el sentido de la Convención de Viena y los acuerdos en que son parte las organizaciones internacionales. La cuestión estaba relacionada tanto con el derecho inter-

¹⁹² Se podría admitir también que forman parte de las «normas pertinentes de la organización» todos los acuerdos y tratados concertados por ella o por Estados miembros sobre cuestiones que conciernen a la organización, a menos que, para evitar toda ambigüedad, se prefiera hacer de ellos una mención distinta de la de las «normas pertinentes», como en el proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales (véase párr. 86 *supra*). Desde luego, si se quiere considerar el aspecto «interno» del derecho propio de cada organización quizás sólo se tomen en consideración, como se ha indicado, algunas categorías de tratados.

¹⁹³ Cabe recordar que la celebración de un acuerdo tácito mediante la «práctica» se halla expresamente prevista en el apartado b del párrafo 3 del artículo 31 de la Convención de 1969.

¹⁹⁴ Véase el interesantísimo debate que se celebró en la Comisión de Derecho Internacional el 15 de junio de 1971 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971*, vol. I, págs. 211 y ss., 118.ª sesión).

organizaciones internacionales. Si se estimase que, en materia de tratados de las organizaciones internacionales, es necesario prolongar el período actual y mantener la gran libertad de iniciativa de las organizaciones internacionales, a riesgo de ocasionar cierta incertidumbre y a veces confusión, habría que orientar en consecuencia los trabajos de la Comisión. Sin dejar de mantener el objetivo final de la propuesta de un

proyecto de artículos, con todos los caracteres de un trabajo legislativo, habría que aceptar que sólo tuviera el carácter de guía para la evolución ulterior. Es ésta una perspectiva que, en la fase actual de los trabajos de la Comisión, el Relator Especial no puede presentar ni como probable ni aún menos como inevitable, pero es necesario que desde ahora la tengan presente, con otras hipótesis, los miembros de la Comisión.