

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

[Tema 3 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/341 Y ADD.1

**Décimo 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**

[Original: francés]
[3 y 6 de abril de 1981]

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-3	51
OBSERVACIONES GENERALES	4-18	52
<i>a)</i> Orientación general de las normas propuestas	5-6	52
<i>b)</i> Enfoque metodológico y forma definitiva del proyecto de artículos	7-14	53
<i>c)</i> Aspectos puramente de redacción	15-18	55
EXAMEN DE PROYECTOS DE ARTÍCULOS	19-107	56
PARTE I.—INTRODUCCIÓN	19-35	56
Artículo 1 (Alcance de los presentes artículos) y		
Artículo 2 (Términos empleados), párr. 1, apartado <i>a</i> [término «tratado»]	20-22	56
Artículo 2, párr. 1, apartado <i>i</i> [expresión «organización internacional»]	23-25	57
Artículo 2, párr. 1, apartado <i>j</i> , y párr. 2 [expresión «reglas de la organización»]	26-32	58
Artículo 3 (Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de los presen- tes artículos),		
Artículo 4 (Irretroactividad de los presentes artículos) y		
Artículo 2, párr. 1, apartado <i>g</i> [expresión «parte»]	33-35	59
PARTE II.—CELEBRACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LOS TRATADOS	36-83	60
Sección 1.—Celebración de los tratados	36-51	60
Artículo 6 (Capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados)	36	60
Artículo 7 (Plenos poderes y poderes) y		
Artículo 2, párr. 1, apartados <i>c</i> y <i>c bis</i> [expresiones «plenos poderes» y «poderes»]	37-41	60
Artículo 8 (Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización),		
Artículo 9 (Adopción del texto),		
Artículo 10 (Autenticación del texto),		
Artículo 11 (Formas de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tra- tado) y		
Artículo 2, párr. 1, apartados <i>b</i> , <i>b bis</i> y <i>b ter</i> [expresiones «ratificación», «acto de confirmación formal», y «aceptación», «aprobación» y «adhesión»]	42-45	61

	<i>Parrafos</i>	<i>Página</i>
Artículo 12 (La firma como forma de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado),		
Artículo 13 (El canje de instrumentos que constituyen un tratado como forma de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado),		
Artículo 14 (La ratificación, un acto de confirmación formal, la aceptación o la aprobación como forma de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado),		
Artículo 15 (La adhesión como forma de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado),		
Artículo 16 (Canje, depósito o notificación de los instrumentos de ratificación, confirmación formal, aceptación, aprobación o adhesión),		
Artículo 17 (Consentimiento en obligarse respecto de parte de un tratado y opción entre disposiciones diferentes),		
Artículo 18 (Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor) y		
Artículo 2, párr. 1, apartados <i>e</i> y <i>f</i> [expresiones «Estado negociador», «organización negociadora», «Estado contratante» y «organización contratante»] ..	46-52	62
Sección 2.—Reservas	53-84	63
Observaciones generales	53-67	63
Antecedentes históricos de la cuestión	53-54	63
Estado de la práctica internacional	55-58	64
¿Igualdad o desigualdad?	59-64	65
Conclusión: soluciones posibles	65-67	67
Examen artículo por artículo	68-84	67
Artículo 19 (Formulación de reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales) y		
Artículo 19 <i>bis</i> (Formulación de reservas por los Estados y las organizaciones en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados)	68-70	67
Artículo 19 <i>ter</i> (Objeción a las reservas)	71-74	68
Artículo 20 (Aceptación de las reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales) y		
Artículo 20 <i>bis</i> (Aceptación de las reservas en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados)	75-83	69
Artículo 21 (Efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas),		
Artículo 22 (Retiro de las reservas y de las objeciones a las reservas),		
Artículo 23 (Procedimiento relativo a las reservas en los tratados entre varias organizaciones internacionales) y		
Artículo 23 <i>bis</i> (Procedimiento relativo a las reservas en los tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre varias organizaciones internacionales)	84	71
Sección 3.—Entrada en vigor y aplicación provisional de los tratados	85	72
Artículo 24 (Entrada en vigor de los tratados entre organizaciones internacionales) y		
Artículo 24 <i>bis</i> (Entrada en vigor de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales),		
Artículo 25 (Aplicación provisional de los tratados entre organizaciones internacionales) y		
Artículo 25 <i>bis</i> (Aplicación provisional de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales)	85	72
PARTE III.—OBSERVANCIA, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS	86-108	72
Sección 1.—Observancia de los tratados	86-88	72
Artículo 26 (<i>Pacta sunt servanda</i>) y		
Artículo 27 (El derecho interno del Estado y las reglas de la organización internacional y la observancia de los tratados)	86-88	72
Sección 2.—Aplicación de los tratados	89	73
Artículo 28 (Irretroactividad de los tratados),		
Artículo 29 (Ambito territorial de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales) y		
Artículo 30 (Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia)	89	73

	<i>Parrafos</i>	<i>Pagina</i>
Seccion 3 —Interpretacion de los tratados	90	73
Articulo 31 (Regla general de interpretacion),		
Articulo 32 (Medios de interpretacion complementarios) y		
Articulo 33 (Interpretacion de tratados autenticados en dos o mas idiomas)	90	73
Seccion 4 —Los tratados y los terceros Estados o las terceras organizaciones internacionales	91-106	73
Articulo 34 (Norma general concerniente a terceros Estados y terceras organizaciones internacionales),		
Articulo 35 (Tratados en que se preven obligaciones para terceros Estados o terceras organizaciones internacionales),		
Articulo 36 (Tratados en que se preven derechos para terceros Estados o terceras organizaciones internacionales) y		
Articulo 36 <i>bis</i> (Efectos de un tratado en que sea parte una organizacion internacional respecto de los terceros Estados miembros de esa organizacion)	91-104	74
Articulo 37 (Renovacion o modificacion de obligaciones o de derechos de terceros Estados o de terceras organizaciones internacionales)	105	78
Articulo 38 (Normas de un tratado que lleguen a ser obligatorias para terceros Estados o terceras organizaciones internacionales en virtud de una costumbre internacional)	106	78
PARTE IV —ENMIENDA Y MODIFICACIÓN DE LOS TRATADOS	107	78
Articulo 39 (Norma general concerniente a la enmienda de los tratados),		
Articulo 40 (Enmienda de los tratados multilaterales) y		
Articulo 41 (Acuerdos para modificar tratados multilaterales entre algunas de las partes unicamente)	107	78

Introducción

1. En su 31^o período de sesiones, la Comisión de Derecho Internacional decidió, de conformidad con los artículos 16 y 21 de su Estatuto, transmitir a los gobiernos los proyectos de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales aprobados hasta la fecha con carácter provisional, es decir, los artículos 1 a 60. Asimismo, de conformidad con el párrafo 5 de la resolución 2051 (XXIV) de la Asamblea General, de 12 de noviembre de 1969, en el cual se le recomendaba que estudiara esta cuestión «en consulta de las principales organizaciones internacionales», la Comisión solicitó a esas organizaciones, por conducto del Secretario General, sus observaciones y comentarios al respecto¹. En su 32^o período de sesiones, la Comisión renovó esa invitación y pidió que se presentaran esas observaciones y comentarios al Secretario General de las Naciones Unidas el 1^o de febrero de 1981 a más tardar, además, la Comisión decidió transmitir a los gobiernos y a las organizaciones internacionales interesadas los artículos 61 a 80 del proyecto y el anexo aprobados en primera lectura en el mencionado período de sesiones², a fin de recibir por

conducto del Secretario General sus comentarios y observaciones el 1^o de febrero de 1982 a más tardar³.

2. En la fecha en que se redactó el presente informe habían presentado comentarios y observaciones los siguientes gobiernos: Alemania, República Federal de, Canadá, Madagascar, Mauricio, RSS de Bielorrusia, RSS de Ucrania y la Unión Soviética, así como las organizaciones que a continuación se indican: OIT, FAO, UNESCO, OMM, CAEM y CEE⁴. Por otra parte, muchos gobiernos expusieron observaciones de fondo en el marco de la Sexta Comisión de la Asamblea General, con motivo del examen del informe de la CDI, no sólo sobre la labor realizada en su 32^o período de sesiones⁵, sino también, sobre la labor reali-

³ *Ibid* págs 62 y 63, párrs 54 a 56

⁴ A/CN.4/339. Las observaciones comunicadas con posterioridad a la preparación del presente informe se distribuyeron con las signaturas A/CN.4/339/Add.1 a 8. El documento A/CN.4/339 y sus adiciones se reproducen en *Anuario 1981*, vol. II (segunda parte) y constituyen el anexo II. Las referencias a las observaciones escritas de los gobiernos y de las organizaciones internacionales remiten a las secciones pertinentes de ese anexo.

⁵ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo quinto período de sesiones, Anexos*, tema 106 del programa, documento A/35/731 *ibid* trigésimo quinto período de sesiones, *Sexta Comisión*, sesiones 25^a y 43^a a 60^a, e *ibid* fascículo del período de sesiones, corrección, y «Resumen por temas, preparado por la Secretaría, de los debates celebrados en la Sexta Comisión sobre el informe de la CDI durante el trigésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General» (A/CN.4/L.326).

¹ Véase *Anuario 1979*, vol. II (segunda parte), pag. 165, párr. 84.

² Para el texto de todos los artículos aprobados en primera lectura por la CDI, véase *Anuario 1980*, vol. II (segunda parte), págs. 63 y ss., párr. 58.

zada en períodos de sesiones anteriores de la misma⁶. Así, pues, la Comisión dispone de un conjunto importante de comentarios y observaciones en función de

⁶ Véase «Resumen por temas, preparado por la Secretaría, de los debates celebrados en la Sexta Comisión sobre el informe de la CDI durante el trigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General» (A/CN.4/L.311), así como los informes de la Sexta Comisión a períodos de sesiones anteriores de la Asamblea General (1974: *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Anexos*, tema 87 del programa, documento A/9897; 1975: *ibid.*, *trigésimo período de sesiones, Anexos*, tema 108 del programa, documento A/10393; 1976: *ibid.*, *trigésimo primer período de sesiones, Anexos*, tema 106 del programa, documento A/31370; 1977: *ibid.*, *trigésimo segundo período de sesiones, Anexos*, tema 112 del programa, documento A/32433; 1978: *ibid.*, *trigésimo tercer período de sesiones, Anexos*, tema 114 del programa, documento A/33419; 1979: *ibid.*, *trigésimo cuarto período de sesiones, Anexos*, tema 108 del programa, documento A/34785).

los cuales debe proceder a la segunda lectura de los artículos del proyecto.

3. El objeto del presente informe es exponer a la Comisión esos comentarios y observaciones, poner de relieve las opciones que se le brindan y presentarle nuevas propuestas cuando parezca necesario. Aunque algunos comentarios y observaciones, principalmente los formulados en el marco de la Sexta Comisión, se refieren a otros artículos diferentes de los artículos 1 a 60, en el presente informe, habida cuenta del plazo establecido para las observaciones y los comentarios relativos a los artículos 61 a 80, no se hará más que iniciar el examen de las disposiciones de los artículos 1 a 60. No obstante, como algunas consideraciones se refieren al proyecto de artículos en su totalidad, se presentarán primero algunas observaciones generales.

Observaciones generales

4. Las observaciones generales más importantes, formuladas en particular en el marco de la Sexta Comisión, pueden reagruparse bajo tres epígrafes: a) orientación general de las normas propuestas; b) enfoque metodológico y forma definitiva del proyecto de artículos, y c) aspectos puramente de redacción. Esas cuestiones, pero sobre todo la primera y la segunda, ponen en tela de juicio en distintas formas las relaciones entre el proyecto de artículos y la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados⁷.

a) Orientación general de las normas propuestas

5. Desde el comienzo de su labor, la CDI adoptó en esta materia una línea de conducta fundamental: seguir, *en la medida de lo posible*, respecto de los tratados a que se refiere el proyecto de artículos, las soluciones adoptadas por la Convención de Viena respecto de los tratados entre Estados⁸. La Comisión ha adoptado una interpretación especialmente rigurosa del respeto de la Convención de Viena que aceptaba de ese modo, pues se ha abstenido de perfeccionar, corregir o completar las soluciones adoptadas por esa Convención con motivo de la transposición de las normas aplicables a los tratados entre Estados o los tratados en que eran partes organizaciones internacionales. La Comisión no ha sido objeto de ninguna

crítica por el principio así definido, ni por la aplicación estricta que de él se ha hecho. Sin embargo, ese principio de la ampliación de las normas de la Convención de Viena no tiene un valor absoluto, pues sólo se aplica *en la medida de lo posible*, y debe conciliarse con la comprobación de las diferencias que existen entre los Estados y las organizaciones internacionales. Bastante a menudo surgen opiniones discrepantes respecto de esa necesaria conciliación y aparecen dos tendencias opuestas⁹: según la primera, a las organizaciones internacionales se las debe, en materia convencional, tratar como a Estados, salvo que exista una necesidad evidente de hacer lo contrario; conforme a la segunda, las diferencias son radicales y deben ponerse de relieve en todo momento, incluso desde un punto de vista meramente formal. Durante la elaboración del proyecto de artículos esas dos tendencias han estado presentes en el seno de la Comisión; en muchos artículos del proyecto se ha procurado encontrar una solución de avenencia entre ellas. El principio general del consenso, que constituye el fundamento de todo compromiso convencional, lleva necesariamente a la igualdad jurídica de las partes y se ha otorgado una gran importancia a ese principio en el proyecto de artículos; pero, por otra parte, se han tenido en cuenta las diferencias de carácter entre Estados y organizaciones internacionales, no sólo en cuanto a determinadas normas de fondo, sino incluso en cuestiones de vocabulario¹⁰.

6. Toda solución de transacción es discutible y es perfectamente normal que se debata si es necesaria y

⁷ Para el texto de la Convención (denominada en adelante «Convención de Viena»), véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311.

⁸ En cuanto a la labor de la Subcomisión encargada de estudiar la cuestión antes de la designación de un Relator Especial, véase *Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 377, documento A/8410/Rev.1, cap. IV, anexo, párr. 10; y *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 295 y 296, documento A/9610/Rev.1, párr. 124. Respecto de los trabajos del Relator Especial, véase *Anuario... 1972*, vol. II, pág. 210, documento A/CN.4/258, párr. 76; *Anuario... 1973*, pág. 77, documento A/CN.4/271, párrs. 9 y ss.; *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 136 y 137, documento A/CN.4/279, párrs. 3 a 5. Véase también el informe de la CDI sobre su 26.º período de sesiones (*ibid.*, pág. 297, documento A/9610/Rev.1, párrs. 137 y ss.).

⁹ Esas tendencias se manifestaron desde el comienzo de los debates en la Sexta Comisión, por ejemplo en 1975. Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Anexos*, tema 108 del programa, documento A/10393, párrs. 167 y ss.

¹⁰ Así, respecto de los actos jurídicos que tienen identidad de naturaleza, de efecto y de objeto, la Comisión ha empleado un vocabulario distinto según que esos actos dimanen de Estados o de organizaciones internacionales, por ejemplo, «plenos poderes» y «poderes» (art. 7) o bien «ratificación» y «confirmación formal» (art. 14). En sus observaciones escritas (secc. 1, párr. 5), la República Federal de Alemania ha considerado inútiles esas distinciones [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. I].

cuáles son sus méritos. Corresponderá a la Comisión, habida cuenta de algunas observaciones presentadas, reanudar ese debate. El Relator Especial dedicará especial atención a las disposiciones que han sido objeto de observaciones extensas y numerosas o respecto de las cuales se pueda aportar información que no figuraba en sus informes anteriores.

b) Enfoque metodológico y forma definitiva del proyecto de artículos

7. La CDI desde el comienzo de su labor sobre la materia, decidió emprender la redacción de un *proyecto de artículos*¹¹, es decir, de un texto que por su presentación y por su estilo pueda con el tiempo constituir la base de una convención. No se proponía, en absoluto, juzgar de antemano la solución de un problema que a fin de cuentas no depende más que de los gobiernos y de la Asamblea General¹²; estaba cabalmente informada de las dificultades inherentes en la concertación de una convención aplicable al tema y en la posibilidad de prever soluciones definitivas, como la aplicación de un mecanismo, como el que figura en la Convención de 1947 sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados¹³, o bien, la consagración del proyecto de artículos por una resolución de la Asamblea General¹⁴. En cuanto al resultado final de su labor, la forma de un proyecto de artículos era perfectamente *neutra*: la Comisión no imponía ninguna solución, pero tampoco excluía ninguna. Asimismo, en su informe sobre su 26.º período de sesiones, la Comisión podía declarar:

[...] ya ahora, la forma de un proyecto de artículos, por el rigor que impone la preparación y elaboración de su texto, parece ser la más indicada para tratar las cuestiones relativas a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales¹⁵.

8. Por otra parte, esa decisión se ajustaba a una práctica de la Comisión que ya es habitual y que no ha

suscitado hasta ahora la menor crítica o reserva. Pero desde el momento en que la Comisión quería elaborar un texto que podría llegar a ser el de una convención, veía abrirse ante sí, en el marco de la decisión adoptada, una doble opción: la Comisión podía elaborar un proyecto completamente *autónomo en cuanto a forma* de la Convención de Viena, o bien un proyecto en relación más o menos estrecha, *en el plano formal*, con esa Convención. La Comisión ha elegido la primera opción, es decir, la de un proyecto formalmente autónomo con respecto a la Convención de Viena, y esa opción se debe volver a examinar en función de algunas observaciones que se han formulado.

9. El proyecto de artículos, tal como se presenta actualmente, es completamente *autónomo en cuanto a forma* de la Convención de Viena, es decir, que es independiente de ésta en dos aspectos que se deben distinguir cuidadosamente.

10. En primer lugar, el proyecto de artículos es autónomo con respecto a la Convención de Viena en el sentido de que el conjunto de su texto constituye un todo completo, que puede recibir una forma que le hará producir efectos de derecho independientemente de los efectos de derecho producidos por la Convención de Viena. Si el proyecto de artículos pasa a ser una convención, ésta obligará a otras partes distintas de las partes en la Convención de Viena y producirá sus efectos cualesquiera que sean las modificaciones de esta última. El proyecto de artículos se ha redactado de tal forma que está destinado, en su redacción actual, a permanecer totalmente independiente de la Convención de Viena. Si el proyecto de artículos se transformara en convención, habría Estados que simultáneamente serían partes en ambas convenciones. En esa perspectiva quizá hubieran de resolverse algunos problemas a los que la Comisión hacía una somera alusión en su informe sobre su 26.º período de sesiones:

El proyecto de artículos debe redactarse y configurarse de tal manera que constituya un conjunto autónomo con respecto a la Convención de Viena; ulteriormente, cuando a su vez pase a constituir una convención, podrá entrar en vigor respecto de entidades que no sean partes en la Convención de Viena, como podría ser el caso, no hay que olvidarlo, de todas las organizaciones internacionales. Sin duda habría sido posible armonizar de antemano la terminología y redacción del proyecto de artículos con la Convención de Viena, a fin de que constituyese con ésta un todo homogéneo. La Comisión no ha renunciado definitivamente a adoptar esta fórmula y no ha excluido la posibilidad de revisar ulteriormente la totalidad del proyecto de artículos con objeto de lograr, para los Estados partes en la Convención de Viena y en la convención que pueda resultar del proyecto de artículos, la mayor homogeneidad posible, especialmente en materia de terminología¹⁶.

¹¹ En su segundo informe, el Relator Especial se señaló

«como objetivo final dar cima a su labor con la redacción de un proyecto de artículos. Este método, aplicado actualmente por todos los relatores especiales, parece ser el único que permite el rigor y la precisión que deben distinguirse todos los trabajos de la Comisión y es además indispensable si no se excluye la posibilidad de que la labor del Relator Especial se traduzca en una convención formal.» (*Anuario... 1973*, vol. II, pág. 77, documento A/CN.4/271, párr. 8.)

¹² El Relator Especial no profundizará en el presente informe en las diversas opciones que se presentan; si la Comisión decidiera hacerlo, no dejará, sin duda, de dedicarle gran atención a las reflexiones presentadas sobre ese tema por la OIT acerca del proyecto de artículo 4 [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. B, subsecc. 2, párrs. 4 a 6].

¹³ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 33, pág. 329.

¹⁴ En su segundo informe, el Relator Especial señalaba que:

«La participación de organizaciones internacionales en una convención multilateral general suscita, en efecto, ciertas objeciones. Además de una convención general, otras soluciones son posibles: una declaración de la Asamblea General o el recurso a un mecanismo análogo al elaborado en relación con la Convención de 1947 sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados.» (*Anuario... 1973*, vol. II, pág. 77, documento A/CN.4/271, párr. 8.)

¹⁵ *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 297, documento A/9610/Rev.1, párr. 136.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 298, párr. 141. En cuanto al deseo de armonizar la terminología a que se refiere la Comisión, cabe observar actualmente que la terminología empleada en el proyecto de artículos es, salvo alguna excepción, idéntica a la de la Convención de Viena y que no se plantea el problema de una posible armonización. La palabra cuyo sentido es diferente en los dos textos es la de «tratado», que en la Convención de Viena designa a los tratados entre Estados. Si se debieran unificar las definiciones de ese término en esa Convención y en el proyecto de artículos, se recargaría inútilmente el texto de este último. Asimismo, la regla prevista en el

(Continúa en la página siguiente.)

11. En segundo lugar, el proyecto de artículos es autónomo en el sentido de que enuncia completamente las normas que propone, *sin remitir al texto de los artículos de la Convención de Viena*, incluso cuando esas normas se formulan en términos idénticos a los de la Convención de Viena. Para dar un ejemplo, se podría concebir un proyecto de artículo en los siguientes términos:

«Las normas enunciadas respecto de los tratados entre Estados en los artículos 26, 28, 31, 32, 33, 41, 52, 53, 55, 56, 58, 59, 61, 64, 68, 71, 72, 75 y 80 de la Convención de Viena se aplican a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.»

Desde el punto de vista técnico, ese artículo sería irreprochable, ya que los artículos mencionados con los mismos números en el actual proyecto de artículos tienen exactamente la misma redacción que las disposiciones correspondientes de la Convención de Viena. A partir del momento en que se admitiera así el principio de una «remisión» a la Convención de Viena, se podría generalizar la aplicación de ésta a un número considerable de artículos del proyecto que no se diferencian de la Convención de Viena más que por la mención de las organizaciones internacionales que figuran como partes en los tratados a los que se refiere el proyecto de artículos¹⁷. A pesar de las simplificaciones de redacción que aporta un método así, parece que la Comisión no lo ha seguido en primera lectura por varias razones. En primer lugar, la elaboración de un texto completo, sin «remisión» a la Convención de Viena, tenía un interés indiscutible y permitía medir los paralelismos con la Convención de Viena. Además parece ser tradicional en la CDI evitar todas las fórmulas de remisión; a ese respecto, basta con comparar la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 1961¹⁸, la Convención de Viena sobre relaciones consulares, de 1963¹⁹, la Convención sobre las misiones especiales, de 1969²⁰, y la Convención de Viena

sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal, de 1975²¹, para comprobar, cuando no faltaban oportunidades de remitirse de un texto a otro, que no se descubre una sola remisión. Por lo demás, la remisión podría suscitar algunos problemas jurídicos: en cada convención pueden ser partes distintos círculos de Estados, ahora bien, ¿estarían los Estados que no son partes en la convención a la que se hace remisión obligados a observar la interpretación dada por los Estados partes en esa Convención? ¿Debe entenderse la remisión a una convención como aplicable al texto de ésta, tal como existe en el momento de la remisión, o también en su caso a su texto modificado?

12. Todos esos motivos explican en forma suficiente, al menos en primera lectura, la elección que ha hecho la CDI. Pero, sin duda, el momento apropiado para volver a examinar la posición adoptada es antes de emprender una segunda lectura. Desde hace ya algún tiempo, en la Sexta Comisión se había expresado la opinión de que convendría aligerar al máximo un proyecto de artículos que aparecía como un anexo tardío de la Convención de Viena y cuya idea general consistía en consagrar la idea, muy sencilla, de que los principios incorporados en esa Convención son igualmente válidos respecto de los tratados en los que son partes las organizaciones internacionales. En 1980, durante los debates en la Sexta Comisión, se expuso brillantemente la propuesta de revisar «el enfoque metodológico aplicado hasta la fecha»²², y de realizar una combinación de los artículos del proyecto con las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena a fin de simplificar el texto propuesto y, en particular, multiplicar las remisiones a los artículos de la Convención de Viena. Por lo demás, se ha dicho que esa manera de proceder garantizaría mejor el respeto de las disposiciones de la Convención de Viena al eliminar la tentación de alejarse de ésta; la simplificación del texto de los artículos propuestos permitiría aligerar la tarea de una conferencia de plenipotenciarios y, por ende, ahorrar tiempo y dinero. Ese nuevo enfoque no afectaría por sí mismo a la esencia de las normas propuestas en el proyecto de artículos, sino únicamente a su presentación general. La CDI no puede ignorar esa sugerencia y debe evaluar todos sus aspectos. Antes de que se tome partido definitivamente sobre la decisión que se debe adoptar —cosa que es de la competencia exclusiva de la Comisión—, el Relator Especial se cree obligado a exponer a la Comisión algunas consideraciones que permitan examinar el asunto con algo más de detalle.

13. Si la Comisión se comprometiera en un procedimiento consistente en estrechar en el plano formal los vínculos que unen al proyecto de artículos con la Con-

(Continuación de la nota 16.)

apartado c del artículo 3 de la Convención de Viena podría crear algunos problemas; muchos artículos del proyecto aplican en su redacción el principio que la Convención enuncia, pero algunos artículos del proyecto no se ajustan a la Convención y deberían prevalecer sobre ésta. Así, el apartado c del artículo 3 no podría llevar a la aplicación del artículo 47 de la Convención de Viena, por lo que hace a las relaciones entre Estados cuando se dé en un caso previsto en el párrafo 1 del proyecto de artículo 47: para que la notificación produzca efectos en las relaciones entre Estados debe haberse hecho a los Estados y a las organizaciones.

¹⁷ En los debates celebrados en 1980 en la Sexta Comisión, se propuso a título de ejemplo una redacción del artículo 65 del proyecto de artículos concebida en los siguientes términos:

«El artículo 65 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados se aplicará a los tratados que se rigen por los presentes artículos, en la inteligencia de que toda notificación u objeción hecha por una organización internacional se regirá por las normas pertinentes de esa organización.» (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo quinto período de sesiones, Sexta Comisión, 45.ª sesión, párr. 22.*)

¹⁸ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 500, pág. 162.

¹⁹ *Ibid.*, vol. 596, pág. 392.

²⁰ Resolución 2530 (XXIV) de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1969, anexo.

²¹ *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales*, vol. II, *Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.75.V.12), pág. 205. Denominada en adelante «Convención de Viena de 1975».

²² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo quinto período de sesiones, Sexta Comisión, 45.ª sesión, párr. 22; e ibid.*, fascículo del período de sesiones, corrección.

vinción de Viena, será necesario examinar, al menos teóricamente, una hipótesis extrema que nadie ha propuesto hasta ahora (o, al menos, en cuyas consecuencias nadie parece haber profundizado), pero que permite precisar el contexto del problema planteado. Esa hipótesis consistiría en considerar que el proyecto de artículos constituye, en el sentido técnico del término, una propuesta de modificación de la Convención de Viena. Por múltiples razones la Comisión no puede adoptar esa hipótesis. La más sencilla es que, como la Convención de Viena no planteó normas especiales para su revisión, serían las normas de su artículo 40 las que se aplicarían, y serían los Estados contratantes los únicos en decidir la revisión en su principio y en su esencia; claro que todo Estado contratante puede tomar la iniciativa de una revisión sobre la base que crea oportuna, pero la CDI es ajena a ese mecanismo y no puede orientar su labor en ese sentido. Además, y para volver al punto de partida, no se debe olvidar que el proyecto de artículos debe articularse en una forma que pueda ajustarse a la solución definitiva que decida la Asamblea General, sea la que sea: la CDI no puede decidir ya y por sí sola una opción que se ajustaría únicamente a una hipótesis tan especial como la de una modificación de la Convención de Viena. Por lo demás, debe añadirse que la incorporación del proyecto de artículos, por el procedimiento de una enmienda, a la Convención de Viena llevaría a definir en condiciones difíciles la función de las organizaciones internacionales en la preparación del texto y del mecanismo en virtud del cual éstas aceptarían obligarse por las disposiciones que les atañen. Por otra parte, la inserción en la Convención de Viena del fondo del proyecto de artículos presentaría algunas dificultades de redacción en las cuales no es necesario insistir²³.

14. Por consiguiente, el problema parece tener los siguientes parámetros: la Comisión debe elaborar un proyecto de artículos completo, destinado a permanecer jurídicamente independiente de la Convención de Viena. Ese texto recibirá su fuerza jurídica ya sea de una convención, ya sea de otro instrumento (por ejemplo, de una declaración de la Asamblea General)²⁴, según lo que la Asamblea General decida. Queda por establecer si la presentación de los artículos se transformará y aligerará mediante referencias a la Convención de Viena del tipo de las que ya se han dado algunos ejemplos. Cabe concebir las dos soluciones: que el proyecto de artículos pase a ser una convención o que quede incorporado en una resolución de la Asamblea General. La elección entre ellas implica apreciaciones que versan especialmente sobre el estilo de los actos jurídicos. Por su parte, el Relator Especial se inclinaría a mantener la solución actual a fin de que el texto conservara, además de las consideraciones expuestas *supra* (párr. 11), su carácter y su autoridad. Pero la introducción de muchas referencias a la Convención de Viena podría efectuarse con bastante rapidez si es lo que prefiere la Comisión. No cabe duda de

que debe tratarse de aligerar el texto del proyecto de artículos, pero ello puede lograrse, al menos hasta cierto punto, por medios distintos de las referencias a la Convención de Viena.

c) Aspectos puramente de redacción

15. En cuanto se iniciaron los trabajos de la Comisión, se alzaron voces para opinar que la redacción era demasiado pesada y demasiado compleja²⁵. En realidad, casi todas las críticas hechas al proyecto ponen en tela de juicio no una torpeza de forma de los redactores, sino una doble posición de principio de cuyo origen procede el carácter de algunos artículos: según la primera, entre un Estado y una organización internacional existe una diferencia suficiente para que en muchos casos sea imposible someterlos a una disposición única; según la segunda, hay que distinguir entre los tratados entre Estados y organizaciones internacionales y los tratados entre dos o más organizaciones internacionales, y someterlos a disposiciones diferentes.

16. En efecto, no es dudoso que sean esos dos principios los que determinan las complicaciones de forma que se observan fácilmente en el proyecto de artículos. Pero el primer principio afecta a una cuestión de fondo sobre la que ya se ha insistido antes (párrs. 5 y 6, *supra*). En cuanto al segundo principio, también afecta en determinados casos a una cuestión de fondo. Algunas observaciones formuladas durante los debates de la Sexta Comisión tenderían casi a negar verdadero interés jurídico a los tratados entre dos o más organizaciones y a aceptar que quedarán excluidos del proyecto de artículos; quizá en ese análisis se subestime la importancia de esos acuerdos, algunos de los cuales versan, por ejemplo, sobre cuestiones financieras y se celebran en condiciones idénticas a las de los tratados concertados entre organizaciones internacionales y Estados²⁶. En todo caso, el mandato conferido a la

²³ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Anexos*, tema 112 del programa, documento A/32/433, párr. 162; *ibid.*, *trigésimo tercer período de sesiones, Anexos*, tema 114 del programa, documento A/33/419, párr. 224; «Resumen por temas...» (A/CN.4/L.311), párr. 170; «Resumen por temas...» (A/CN.4/L.326), párrs. 169 y ss. Véanse asimismo las observaciones escritas (secc. I, párr. 5) de la República Federal de Alemania [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. I].

²⁶ Es fácil pensar, como señalan las interesantes observaciones de la OIT [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. B, subsecc. 2, párrs. 2 y 3], en los acuerdos calificados de «interdepartamentales», respecto de cuya naturaleza jurídica se manifiesta a veces una cierta vacilación (a ese respecto, véanse *infra* los comentarios presentados en relación con el apartado a del párrafo 1 del artículo 2). Lo que parece seguro es que algunos acuerdos importantes celebrados entre organizaciones internacionales no pueden someterse al derecho nacional de un Estado ni a las normas de una de las organizaciones partes en esos acuerdos y, en consecuencia, se rigen por el derecho internacional público. Cabe señalar el ejemplo siguiente. La Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas es un órgano auxiliar de las Naciones Unidas creado por la resolución 248 (III) de la Asamblea General (modificada varias veces). Su órgano principal es un Comité Mixto [art. 5 de los Estatutos (JSPB/G.4/Rev.10)]. En virtud del artículo 13 de sus Estatutos:

²³ Véase *supra*, nota 16.

²⁴ Véanse a ese respecto las observaciones escritas de la OIT [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. B, subsecc. 2, párr. 6].

Comisión se refiere también a los tratados entre organizaciones internacionales y persiste el problema de saber si conviene, por razones de fondo, desdoblarse la redacción de los artículos en función de esas dos categorías de tratados. En realidad, la razón de fondo seguiría siendo la misma: la diferencia de naturaleza entre los Estados y las organizaciones internacionales. En los tratados entre organizaciones internacionales todas las partes se encuentran en el mismo plano; en los tratados entre Estados y organizaciones internacionales habría desigualdad de principio. Así, las normas aplicables a las dos categorías de tratados no serían siempre las mismas e incluso sería más fácil extender las normas de los tratados entre Estados a los tratados entre organizaciones internacionales que a los tratados entre Estados y organizaciones internacionales. Esa consecuencia, aparentemente paradójica, ha inspirado algunas disposiciones del proyecto de artículos, especialmente en materia de reservas. Esos análisis se han examinado y pueden volver a examinarse, pero no se trata de una cuestión de pura forma.

(Continuación de la nota 26)

«Previo asentimiento de la Asamblea General, el Comité Mixto podrá aprobar acuerdos con los gobiernos miembros de una organización afiliada y con organizaciones intergubernamentales, con miras a garantizar la continuidad de los derechos de pensión entre esos gobiernos u organizaciones y la Caja.»

Con arreglo a ese artículo se han celebrado acuerdos semejantes

17. No obstante, persisten algunos casos²⁷ en que se ha distinguido entre los tratados entre organizaciones internacionales y los tratados entre Estados y organizaciones internacionales únicamente por motivos de precisión. Por tanto, la Comisión deberá examinar cuidadosamente si una redacción más hábil permite aligerar los textos o incluso si en algunos casos se puede reducir levemente la precisión en aras de la sencillez.

18. Se puede concluir de forma general que la Comisión deberá seguir siendo muy sensible a la calidad de la redacción y aligerarla en la medida en que ello no entrañe ambigüedades ni modificaciones de posiciones de fondo que la Comisión se propone ratificar.

con cuatro Estados (Canadá, RSS de Bielorrusia, RSS de Ucrania y URSS) y siete organizaciones intergubernamentales (Comunidades Europeas, Organización Espacial Europea, AELI, BIRF, FMI, OCDE y Centro Europeo de Predicción Meteorológica a Plazo Medio). Véanse los textos de esos acuerdos en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento N.º 9, trigésimo segundo período de sesiones (A/32/9/Add.1), trigésimo tercer período de sesiones (A/33/9/Add.1 y Corr.1), trigésimo cuarto período de sesiones (A/34/9/Add.1), trigésimo quinto período de sesiones (A/35/9/Add.1)*. El acuerdo no pasa a ser definitivo hasta que lo «firma» la Asamblea General (véase, por ejemplo, la resolución 35/215 A, secc. IV, de 17 de diciembre de 1980).

²⁷ Véase, en particular, «Resumen por temas...» (A/CN.4/L.326), párr. 168. En ese sentido, véanse asimismo las observaciones por escrito del Canadá [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. 3, párr. 8].

Examen de proyectos de artículos

PARTE I.—INTRODUCCIÓN

19. De los cuatro artículos, que constituyen la introducción del proyecto de artículos, el artículo 2 (Términos empleados) debe descomponerse en sus elementos a fin de volver a examinarlos en el momento más oportuno. Este método se empleó ya en la primera lectura; la Comisión había dissociado los diferentes párrafos del artículo 2 para examinarlos junto con los artículos en los que aparecía por primera vez la expresión de que se tratará. El mismo método se volverá a aplicar con flexibilidad, sin seguir necesariamente los mismos procedimientos que antes. Se examinarán inmediatamente algunas disposiciones que no coinciden necesariamente con las examinadas en 1974 en relación con los primeros artículos elaborados por la Comisión²⁸.

ARTÍCULO 1 (Alcance de los presentes artículos) y

ARTÍCULO 2 (Términos empleados), párr. 1, apartado a [término «tratado»]

20. La determinación del alcance del proyecto de artículos y del sentido del término «tratado» obliga a formular dos veces la distinción entre los tratados cele-

brados entre, por una parte, uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales y, por otra, los tratados celebrados entre organizaciones internacionales. Esa distinción es necesaria en principio; además, es suficiente a los efectos del presente proyecto de artículos. De hecho, la definición del término «tratado» añade un elemento fundamental al especificar que se trata de un acuerdo «regido por el derecho internacional». Se ha sugerido que convendría introducir otra distinción según que un Estado vinculado por un acuerdo a una organización internacional sea o no miembro de esa organización²⁹. La idea es interesante en la medida en que permitiría examinar si determinados acuerdos tienen carácter «interno» en relación con una organización internacional, es decir, que están subordinados a normas particulares propias de una organización determinada. El Relator Especial había consultado sobre ese aspecto a diversas organizaciones internacionales sin obtener indicaciones muy convincentes³⁰. Pero el

²⁹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo quinto período de sesiones, Sexta Comisión, 53.ª sesión*, párr. 18.

³⁰ Véase *Anuario... 1973*, vol. II, págs. 89 y 90, documento A/CN.4/271, párrs. 83 a 87. Salvo los casos, bastante raros, en que existe en el seno de la organización un verdadero sistema jurídico que puede regir un conjunto de actos jurídicos, puede plantearse el problema de saber si algunos acuerdos entre la organización y un Estado miembro no están completamente subordinados a un acto

²⁸ Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 299 y ss., documento A/9610/Rev.1, cap. IV, secc. B, art. 2 y comentario.

proyecto de artículos, al referirse a los acuerdos «regidos por el derecho internacional», ha establecido un criterio sencillo y claro. No corresponde al objeto del proyecto de artículos decir si los acuerdos celebrados entre organizaciones internacionales, entre Estados y organizaciones internacionales, o incluso entre órganos de una misma organización internacional, pueden regirse por un sistema distinto del derecho internacional, se trate del derecho propio de una organización, de un derecho nacional determinado o, incluso, según algunos, de principios generales de derecho. Como se admite que esa posibilidad existe, según los casos y dentro de ciertos límites, los presentes artículos no tienen por objeto indicar según qué criterios se puede determinar que un acuerdo entre organizaciones internacionales o entre Estados y organizaciones internacionales no se rige por el derecho internacional. Se trata de una cuestión que, dentro de los límites de la capacidad de cada Estado y de cada organización, depende fundamentalmente de la voluntad de las partes y debe decidirse según los casos.

21. Lo que es seguro —y las observaciones presentadas por escrito por la OIT³¹ subrayan ese aspecto— es que los acuerdos que se refieren a cuestiones administrativas y financieras se multiplican considerablemente en las relaciones entre Estados y organizaciones o entre organizaciones, que muchos de esos acuerdos se concluyen conforme a procedimientos simplificados y que la práctica puede vacilar a veces sobre la cuestión de saber a qué sistema jurídico están sometidos. Si esos acuerdos los celebran organizaciones a las que ya se les reconoce la capacidad de comprometerse en el plano del derecho internacional y si no entran por su objeto y sus condiciones de ejecución en un sistema jurídico particular (el de un Estado o el de una organización determinada), habría de suponerse que las partes en ese acuerdo han querido que se rija por el derecho internacional³². Los casos cuya solución no corresponde al objeto del proyecto de artículos deben resolverse en función de la práctica.

22. En conclusión, el Relator Especial no propone modificaciones al artículo 1 ni al apartado *a* del párrafo 1 del artículo 2.

ARTÍCULO 2, párr. 1, apartado *i* [expresión «organización internacional»]

23. El proyecto de artículos adopta sin cambio alguno la misma definición de la expresión que la Con-

vención de Viena. La Comisión se preguntó, como hace el Gobierno canadiense en sus observaciones escritas³³, si no sería conveniente precisar el concepto de organización internacional mediante el uso de un rasgo distinto del de ser «intergubernamental»³⁴. ¿No sería preciso indicar que el proyecto de artículos se refería solamente a las organizaciones internacionales dotadas de la capacidad necesaria para celebrar tratados (vinculando así la definición de la expresión al artículo 6, al cual se ha de volver más adelante)? Es totalmente exacto que en derecho internacional no hay una definición establecida de la expresión «organización internacional» que valga en todos los casos. El sentido de la expresión varía o es susceptible de variar en cada texto en que se emplea. En el presente caso, la expresión puede solamente aplicarse a una organización internacional intergubernamental con capacidad para celebrar por lo menos *un* tratado; de otro modo la «organización internacional» no tendría nada que ver con el proyecto de artículos. Esto no impide en modo alguno que se emplee la expresión, en relación con otro texto, en un sentido más amplio. Es, pues, verdad que en el proyecto de artículos la expresión se usa en un sentido algo más preciso de lo que da a entender por sí sola la referencia al carácter intergubernamental de la organización. Ahora bien, ¿es necesario señalar esta consecuencia explícitamente? El Relator Especial no lo estima así, pero puede hacerse fácilmente y, al parecer, sin dificultad.

24. Hay otro aspecto sin precisar en esta «definición»: ¿cómo se define la identidad de una organización internacional en relación con un sistema más vasto al cual se halla incorporada? Para tomar un ejemplo, ¿puede el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, órgano subsidiario de las Naciones Unidas, concertar tratados que, por serle propios, no sean tratados de las Naciones Unidas? El Relator Especial, tras haberse esforzado en vano por reunir información sobre este problema de carácter general³⁵, llegó a la conclusión de que la respuesta a esa pregunta no podía ser general y variaba de una organización a otra. No es preciso examinarla en relación con el proyecto de artículos. En efecto,

el presente proyecto de artículos no tiene como finalidad principal regular la condición jurídica de las organizaciones internacionales, sino el régimen de los tratados en que son partes una o varias organizaciones internacionales. El proyecto de artículos está destinado a aplicarse a tales tratados, cualquiera que sea la condición jurídica de las organizaciones interesadas³⁶.

25. En conclusión, el Relator Especial no propone ninguna modificación al apartado *i* del párrafo 1 del artículo 2.

unilateral de la organización y no son más que una medida de ejecución. A partir de 1973, el Relator Especial indicaba que ese problema se planteaba respecto del artículo 27. Véase el informe de la Comisión sobre su 29.º período de sesiones: *Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), pág. 119. En sus observaciones escritas (secc. 1, párr. 7), la República Federal de Alemania también ha insistido en los problemas que suscitan las relaciones particulares de la organización y de sus miembros [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. 1].

³¹ *Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. B, subsecc. 2, párrs. 1 a 3.

³² En ese sentido cabe considerar como acuerdos «regidos por el derecho internacional» los mencionados en la nota 26, *supra*.

³³ *Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc., 3, párrs. 3 y 4.

³⁴ En el mismo sentido, véase «Resumen por temas...» (A/CN.4/L.311), párr. 171.

³⁵ Véase *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 86, documento A/CN.4/271, párrs. 65 a 68.

³⁶ *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 301, documento A/9610/Rev.1, cap. IV, secc. B, art. 2, párr. 9 del comentario.

ARTÍCULO 2, párr. 1, apartado j, y párr. 2 [expresión «reglas de la organización»]

26. El párrafo 2 del artículo 2, que no ha suscitado ninguna observación, emplea por primera vez la expresión «normas de una organización internacional» cuyo significado («reglas de la organización») está indicado en el apartado j del párrafo 1 del artículo 2. Conviene recordar que la expresión no se definió en 1974, al examinar los primeros artículos del proyecto, sino en 1977, en relación con su artículo 27; el texto, que pasó a ser el apartado j del párrafo 1 del artículo 2, procede del apartado 34 del párrafo 1 del artículo 1 de la Convención de Viena de 1975³⁷. En su informe, la Comisión decía lo siguiente:

No se trata más que de una solución provisional, que deberá ser reexaminada ulteriormente a la luz de todas las disposiciones del proyecto de artículos en que se utilice esa expresión. La adaptación de esta definición al conjunto del proyecto de artículos plantea desde ahora algunas cuestiones que habrán de aclararse más tarde. Algunos miembros de la Comisión señalaron, en particular, que quizá no fuera muy correcto, en el contexto del presente proyecto de artículos, colocar en el mismo plano los instrumentos constitutivos y las demás reglas de la organización, como se desprende del comentario al artículo 27, que figura a continuación³⁸.

27. Si se hace referencia a los otros artículos del proyecto, se encuentra una expresión diferente, la de «normas pertinentes de esa [la] organización» (art. 6; art. 36, párr. 3; [art. 36 bis, apartado a]; art. 37, párr. 5]; art. 37, párr. 7; art. 39, párr. 2; art. 45, párr. 3). El artículo 27, párr. 2, se refiere a «reglas de la organización». En cuanto al artículo 46, se refiere en su párrafo 3 a «una disposición de las normas de la organización concerniente a la competencia para celebrar tratados». De esta relación se desprende una conclusión inmediata. La agregación del adjetivo «pertinentes» a la palabra «normas» tiene un sentido preciso, a saber que no se trata de todas las normas de la organización, sino de aquellas que están relacionadas con el objeto de cada artículo (por otra parte, en el artículo 46 se ha precisado este objeto directamente haciendo referencia a «una disposición de las normas de la organización concerniente a la competencia para celebrar tratados»). Por el contrario, en el párrafo 2 del artículo 2 se trata claramente de todas las normas de la organización.

28. Esta sencilla comprobación sugiere varias preguntas: ¿Abarca correctamente la definición del apartado j del párrafo 1 del artículo 2 el conjunto de las normas de una organización? ¿Es necesario conservar tal definición en el proyecto de artículos? ¿Es suficiente la mención de las «normas pertinentes» en los demás artículos del proyecto? Es necesario responder sucesivamente a estas tres preguntas.

29. ¿Abarca correctamente la definición del apartado j del párrafo 1 del artículo 2 el conjunto de las

normas de una organización? La fórmula, tomada de la Convención de Viena de 1975, correspondía perfectamente al objeto de esa convención y a los rasgos de las organizaciones a que en su origen estaba destinada a aplicarse, a saber, las organizaciones de carácter universal. Pero cabe formular dos observaciones de carácter crítico. En primer lugar, la definición no abarca *todas* las normas de esas organizaciones, pues se refiere solamente a las «decisiones y resoluciones pertinentes»; esta restricción se explica perfectamente en lo que respecta al *objeto limitado* de esa convención, pero no es apropiada en una definición que hace referencia al conjunto de las normas de la organización. En segundo lugar, la elección de los términos «decisiones y resoluciones» no es necesariamente satisfactoria si se considera que la definición ha de tener valor para todas las organizaciones internacionales; ahora bien, cabe responder a esta última crítica observando que las palabras «en particular» permiten de hecho la inclusión de todos los instrumentos normativos y que la enumeración incompleta y descriptiva de esta fórmula es más conveniente que una expresión teórica tal como la de «instrumentos normativos» u otra cualquiera de estilo semejante. En conclusión, el Relator Especial estima que conviene mantener el texto actual, suprimiendo el término «pertinentes» a reserva de responder afirmativamente a la pregunta siguiente.

30. ¿Es necesario conservar en el proyecto de artículos una definición general? A primera vista, la pregunta está justificada porque, cada vez que los demás artículos se refieren a normas de la organización, se trata de normas concretas relativas a un objeto determinado y, en consecuencia, cabe sorprenderse de que se defina un término que sólo ha de utilizarse una vez con un sentido tan general. Pero razonar así equivale a ver solamente uno de los aspectos del problema. El apartado j del párrafo 1 del artículo 2 —preciso es repetirlo— no se propone en modo alguno establecer una norma relativa al estatuto, en derecho internacional, de las organizaciones internacionales, y se limita a describir lo que en forma muy general constituye «el derecho propio», «el derecho interno» de la organización, que comprende los instrumentos constitutivos, resoluciones y decisiones y otros muchos instrumentos («en particular»), así como la *práctica establecida*. El proyecto de artículos no tiene ni puede tener por objeto establecer que las fuentes del derecho de una organización determinada están necesariamente constituidas por los elementos que enumera; es ésta una cuestión determinada en forma diferente para cada organización, puesto que depende de lo que es preciso denominar su estatuto constitucional, que es ajeno al proyecto de artículos. Pero la descripción general que figura en el apartado j del párrafo 1 del artículo 2 posee con todo gran interés a pesar de su carácter enunciativo y refleja el hecho de que la fuente del estatuto de una organización puede estar constituida, entre otras cosas, por la *práctica establecida*; la importancia de este fenómeno será mayor o menor según la organización y sus características propias. Este aspecto es trascendental. En los trabajos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados y en

³⁷ Véase *supra*, nota 21.

³⁸ *Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), pág. 119, art. 2, párr. 3 del comentario. Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Anexos*, tema 112 del programa, documento A/32/433, párr. 168.

los relativos al proyecto de artículos que pasó a constituir la Convención de Viena de 1975, las organizaciones internacionales confirieron gran importancia a la mención de la práctica³⁹. En relación con el presente proyecto de artículos, las observaciones escritas del Gobierno del Canadá y de la CEE⁴⁰ demuestran que el mantenimiento del apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2 es uno de los elementos esenciales de la transacción realizada respecto del proyecto de artículo 6 y, por esta razón, entre otras, es preciso mantener esta disposición en su forma más general⁴¹.

31. ¿Es suficiente la mención de las «normas pertinentes» que figura en los demás artículos del proyecto? Como se ha visto anteriormente, el párrafo 3 del artículo 46, en vez de emplear la expresión «normas pertinentes» se refiere más explícitamente a «una disposición de las normas de la organización concerniente a la competencia para celebrar tratados». En consecuencia, si se estima en los otros artículos que emplean la expresión «normas pertinentes» que conviene emplear una fórmula más precisa, habrá que buscar la expresión más conveniente artículo por artículo. De hecho, parece evidente que la cuestión se planteará seriamente sólo con respecto al artículo 27 que, como se ha señalado, corresponde cronológicamente al origen de estas dificultades.

32. El Relator Especial propone, pues, que se mantengan las dos disposiciones sometidas a examen, a saber, el apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 2, observando solamente que sería más correcto eliminar en el apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2 la palabra «pertinentes» que califica a las palabras «decisiones y resoluciones».

ARTÍCULO 3 (Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de los presentes artículos),

ARTÍCULO 4 (Irretroactividad de los presentes artículos) y
ARTÍCULO 2, párr. 1, apartado g [expresión «parte»]

33. Los artículos 3 y 4 no han suscitado ninguna

³⁹ Véase *Anuario... 1972*, vol. II, págs. 201 y 202, documento A/CN.4/258, párr. 51.

⁴⁰ *Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. 3, párr. 6, y secc. C, subsecc. 1, párr. 3, respectivamente.

⁴¹ No cabe duda de que para algunas organizaciones el carácter evolutivo de la práctica suscita a veces dudas respecto de la capacidad de las organizaciones internacionales; tal es la razón de que los Estados miembros de una organización intervengan como partes en el mismo tratado que la organización. Véase «Resumen por temas...» (A/CN.4/L.311), párr. 172; y *Boletín de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo, N.º 12, 1980, pág. 94, punto 2.3.2.

observación de fondo. Para hacer desaparecer los corchetes que enmarcan la expresión «partes» en el artículo 3, hay que aprobar igualmente el apartado *g* del párrafo 1 del artículo 2 que no ha suscitado ninguna observación. Desafortunadamente, no es posible hacer desaparecer los corchetes que rodean a las palabras «entrada en vigor» en el artículo 4; la expresión es en sí misma poco satisfactoria porque se refiere solamente a la hipótesis de una transformación del proyecto de artículos en convención⁴²; tal vez sea más satisfactorio emplear el término «puesta en práctica», que es más general.

34. El artículo 3 es uno de aquellos cuyo texto ha dado la impresión de ser particularmente recargado en su redacción⁴³. Para justificar esta observación se puede examinar más atentamente la estructura y el texto de la disposición correspondiente de la Convención de Viena fundiendo en uno solo los incisos i) y ii), y dejando inalterado el inciso iii) que pasa a constituir el inciso ii). El nuevo texto del inciso i) diría lo siguiente:

- i) **ni a los acuerdos internacionales celebrados entre, por una parte, uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o varias organizaciones internacionales y, por otra parte, una o varias entidades que no sean Estados ni organizaciones internacionales.**

35. En conclusión, el Relator Especial propone que:

- a) se apruebe sin modificación el apartado *g* del párrafo 1 del artículo 2;
- b) se eliminen los corchetes que rodean a la palabra «partes» en el artículo 3;
- c) se modifiquen los incisos i), ii), iii) del artículo 3 en la forma indicada al final del párrafo 34;
- d) se reemplace en el artículo 4 la expresión entre corchetes «entrada en vigor» por la expresión «puesta en práctica».

⁴² Respecto del destino final del proyecto de artículos, véase *supra*, párrs. 7 y ss. Véanse asimismo las observaciones escritas de la OIT [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. B, subsecc. 2, párr. 6].

⁴³ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Anexos*, tema 87 del programa, documento A/9897, párr. 150.

PARTE II.—CELEBRACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LOS TRATADOS

SECCIÓN 1.—CELEBRACIÓN DE LOS TRATADOS

ARTÍCULO 6 (Capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados)

36. En relación con la capacidad de las organizaciones para celebrar tratados, los representantes en la Sexta Comisión expresaron en 1974 y 1975⁴⁴, opiniones que reflejan, acentuándolas algunas veces, las divergencias que se habían manifestado en el seno de la CDI. En tales condiciones, no parece conveniente que ésta abra de nuevo el debate y se aleje del texto de transacción aprobado en primera lectura. Las observaciones escritas del Canadá y de la OIT⁴⁵ conducen a la misma conclusión y subrayan el vínculo que se ha indicado en relación con el artículo 2 entre esta disposición (en el apartado j) de su párrafo 1 y el artículo 6⁴⁶. Se observará en este punto que la expresión «normas pertinentes» de la organización es aquí perfectamente clara y que no se ganaría nada, a excepción de una tautología, reemplazándola por la fórmula del artículo 46 «una disposición de las normas de la organización concerniente a la competencia para celebrar tratados».

ARTÍCULO 7 (Plenos poderes y poderes) y

ARTÍCULO 2, párr. 1, apartados c y c bis [expresiones «plenos poderes» y «poderes»]

37. Se han formulado algunas observaciones de fondo y otras relativas a la forma que serán examinadas sucesivamente. Las observaciones tocantes al fondo se refieren a la representación de las organizaciones internacionales. El Gobierno del Canadá se pregunta si sería posible dar mayor precisión a las fórmulas generales de los párrafos 3 y 4 estableciendo, por analogía con las soluciones aprobadas para el Estado, que se considere que el «jefe ejecutivo» (*executive head*) de una organización representa a esa organización en la realización de todos los actos relativos a la celebración de un tratado⁴⁷. De hecho, es preciso

⁴⁴ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Anexos*, tema 87 del programa, documento A/9897, párrs. 151 a 157; e *ibid.*, trigésimo período de sesiones, *Anexos*, tema 108 del programa, documento A/10393, párr. 175.

⁴⁵ *Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. 3, párr. 5 y secc. B, subsecc. 2, párrs. 7 a 9, respectivamente.

⁴⁶ Según la OIT, «cuando las reglas de la organización lo permitan, la intención es que el término “reglas pertinentes” incluya la práctica y que no existe el propósito de fijar esas reglas en la forma que posean en el momento de entrar en vigor el proyecto de artículos» (*ibid.*, secc. B, subsecc. 2, párr. 8); tal es el punto de vista expresado desde un principio por el Relator Especial (cf. nota 39, *supra*).

⁴⁷ *Ibid.*, secc. A, subsecc. 3, párr. 7.

otorgar poderes a una persona y esta persona no puede otorgarse poderes a sí misma; es, pues, necesario que, en el caso de las organizaciones internacionales, haya una persona que pueda representar a la organización sin poderes. Sin embargo, todas las organizaciones no tienen la misma estructura, y por ello es muy difícil designar la calidad de esa persona mediante una expresión determinada. No todas las organizaciones poseen un funcionario que responda a la calificación de «jefe ejecutivo», «secretario general», «chief administrative officer» o «director». De hecho, los poderes son sustituidos a veces por la notificación de que una persona que, por ejemplo, preside un órgano intergubernamental estará autorizada para representar a la organización. Tal es la causa de que la Comisión se limitase a conceder un amplio lugar a la práctica en el apartado b de los párrafos 3 y 4 del artículo 7. Las observaciones escritas de la OIT⁴⁸ demuestran hasta qué punto es flexible y satisfactoria la práctica y el proyecto de artículo le otorga suma importancia. Precisamente con el propósito de respetar la situación bastante frecuente en que el secretario general o el director de la administración pone en conocimiento de las otras partes la decisión constitutiva del consentimiento de la organización en obligarse por un tratado, aunque la decisión haya sido adoptada por un órgano colectivo intergubernamental, se ha usado en el párrafo 4 del artículo 7 el término «comunicar» en vez del término «expresar». Las deliberaciones celebradas en la Sexta Comisión en 1975 pusieron de manifiesto los mismos aspectos⁴⁹, y por ello no parece necesario introducir modificaciones de fondo en el artículo 7.

38. Desde el punto de vista de la redacción, se han hecho o se pueden hacer diversas sugerencias. En primer lugar, en el párrafo 1, se pueden suprimir las palabras «entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales», porque es evidente que no se puede tratar de un tratado entre organizaciones internacionales. Si está dispuesta a seguir este camino, la Comisión podrá efectuar simplificaciones en otros artículos. (Cabe, por cierto, dar aquí un ejemplo de los resultados que produciría una técnica que, como se ha visto, el Relator Especial no recomienda; de decidir la Comisión basar sus actuaciones en la Convención de Viena, los párrafos 1 y 2 quedarían reemplazados por una fórmula como la siguiente :

«La representación de un Estado para la adopción o la autenticación del texto de un tratado o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse

⁴⁸ *Ibid.*, secc. B, subsecc. 2, párrs. 10 y 11.

⁴⁹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Anexos*, tema 108 del programa, documento A/10393, párr. 178. En sus observaciones escritas (secc. II, párr. 4), la República Federal de Alemania ha propuesto que se reemplace la palabra «comunicar» por la palabra «declarar», porque en ocasiones la función del representante es superior a la de una comunicación [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, sección A, subsecc. I].

por un tratado se rige por las disposiciones enunciadas en el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.»)

39. Para aligerar el texto de los párrafos 3 y 4, se ha sugerido igualmente su fusión en un solo párrafo⁵⁰. Se trata de una excelente sugerencia que no afecta al fondo. El texto de tal modificación podría ser el siguiente:

Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado o para comunicar el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a la organización:

a) si presenta los adecuados poderes; o

b) si se deduce de la práctica o de otras circunstancias que se considera a esa persona representante de la organización para uno o varios de tales efectos.

40. Aunque se haya igualmente sugerido que se designen con el mismo término de «plenos poderes» los instrumentos dimanantes de los Estados y de las organizaciones⁵¹ el Relator Especial, estimando que esta propuesta terminológica afectaría, a juicio de algunos miembros de la Comisión, a una cuestión de fondo, considera preferible que se conserven la solución actual y las definiciones dadas en los apartados *c* y *c bis* del párrafo 1 del artículo 2.

41. En conclusión, el Relator Especial propone que se fundan en un solo párrafo los párrafos 3 y 4 del artículo 7 (véase *supra*, párr. 39), aligerando el primer apartado del párrafo 1 en el sentido señalado anteriormente (véase *supra*, párr. 38).

ARTÍCULO 8 (Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización),

ARTÍCULO 9 (Adopción del texto),

ARTÍCULO 10 (Autenticación del texto),

ARTÍCULO 11 (Formas de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado), y

ARTÍCULO 2, párr. 1, apartados *b*, *b bis* y *b ter* [expresiones «ratificación», «acto de confirmación formal», y «aceptación», «aprobación» y «adhesión»]

42. De hecho, estos textos no han suscitado verdaderas observaciones relativas al fondo, a pesar de requerir algunos comentarios de carácter más informal o, más concretamente, redacción. El artículo 9 ha originado algunas observaciones⁵² que no se refieren a la

redacción, sino a problemas marginales mencionados en el comentario. En conformidad con el deseo expresado en 1975 por un representante en la Sexta Comisión, se podría simplificar considerablemente el artículo 10 fundiendo sus párrafos 1 y 2 en un solo párrafo⁵³. Para ello, basta con utilizar la expresión «participantes en [la] elaboración», que fue aceptada sin observación alguna en el texto del artículo 9. El texto del artículo 10 pasaría a ser el siguiente:

Artículo 10

El texto de un tratado quedará establecido como auténtico y definitivo:

a) mediante el procedimiento que se prescriba en él o que convengan los participantes en la elaboración del tratado; o

b) a falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma *ad referendum* o la rúbrica puesta por los representantes de esos participantes en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto.

43. La cuestión que se plantea entonces en relación con el artículo 10 (y con el artículo 9) consiste en decidir si es conveniente definir el sentido de la expresión «los participantes en la elaboración». Ya en 1975, la Comisión se hizo esta pregunta y remitió su respuesta a la segunda lectura⁵⁴. La razón de ello era que a veces ocurre que algunas organizaciones participan en la elaboración del texto de una convención (o incluso, en ocasiones, la firman) a pesar de asumir solamente una función de experto y asesor y de no estar destinadas a tener acceso a dicha convención; es evidente que tanto en el artículo 9 como en el artículo 10 la participación en la elaboración se considera solamente en la perspectiva de llegar a ser parte. ¿Es necesario añadir una nueva definición al párrafo 1 del artículo 2 para precisar este punto? El Relator Especial preferiría dar una respuesta negativa para no recargar excesivamente el texto.

44. El artículo 11 no requiere otra observación de fondo que las críticas que se han dirigido en la Sexta Comisión a la introducción de la expresión «acto de confirmación formal» y al paralelismo establecido entre este acto de confirmación formal y la ratificación⁵⁵. Como es evidente que en las organizaciones internacionales hay un procedimiento que permite expresar el consentimiento en obligarse por un tratado en dos momentos diferentes, de los cuales solamente

⁵⁰ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Anexos*, tema 108 del programa, documento A/10393, párr. 178.

⁵¹ *Ibid.*, párr. 176. Véanse asimismo las observaciones escritas (secc. II, párr. 3) de la República Federal de Alemania [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. I].

⁵² Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Anexos*, tema 108 del programa, documento A/10393, párr. 179. Véanse asimismo las observaciones escritas (secc. II) de la República Federal de Alemania [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsección. I] y de la CEE (*ibid.*, secc. C, subsecc. 1, párr. 3).

⁵³ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Anexos*, tema 108 del programa, documento A/10393, párr. 180.

⁵⁴ Véase *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 189, documento A/10010/Rev.1, cap. V, secc. B, subsecc. 2, art. 9, párr. 3 del comentario.

⁵⁵ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Anexos*, tema 108 del programa, documento A/10393, párrs. 181 y 182. Véanse asimismo las observaciones escritas (secc. II) de la República Federal de Alemania [*Anuario 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. I].

el segundo crea una obligación, y que las organizaciones emplean la terminología más diversa para designar el segundo momento ⁵⁶, el Relator Especial propone que se mantenga el vocabulario y las definiciones dadas en las expresiones en cuestión.

45. La única modificación que conviene introducir en la redacción del artículo 11, si se conviene en seguir el camino sugerido en el párrafo 38 *supra*, consiste en suprimir en el párrafo 1 del artículo las palabras «entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales», que son enteramente inútiles.

ARTÍCULO 12 (La firma como forma de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado),

ARTÍCULO 13 (El canje de instrumentos que constituyen un tratado como forma de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado),

ARTÍCULO 14 (La ratificación, un acto de confirmación formal, la aceptación o la aprobación como forma de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado),

ARTÍCULO 15 (La adhesión como forma de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado),

ARTÍCULO 16 (Canje, depósito o notificación de los instrumentos de ratificación, confirmación formal, aceptación, aprobación o adhesión),

ARTÍCULO 17 (Consentimiento en obligarse respecto de parte de un tratado y opción entre disposiciones diferentes),

ARTÍCULO 18 (Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor) y

ARTÍCULO 2, párr. 1, apartados *e* y *f* [expresiones «Estado negociador», «organización negociadora», «Estado contratante» y «organización contratante»]

46. Ninguna de las disposiciones señaladas ha sido objeto de observación alguna, pero todas pueden ser aligeradas o simplificadas, con excepción de las definiciones. Lo mismo que el párrafo 1 del artículo 11, y por las mismas razones, se puede simplificar ligeramente el artículo 12: en el párrafo 1 pueden eliminarse sin dificultad las palabras «entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones». Por otra parte, en el apartado *b* del párrafo 1 del texto actual aparece por primera vez la expresión «los participantes en la negociación»; dicha expresión reaparece en los artículos 14, párrafo 1, apartado *b*, y 15, párrafo 2, apartado *b*. Ahora bien, en el párrafo 1 del artículo 2 se han definido las expresiones «Estado negociador» y «organización negociadora». Convendría incluir una definición de la expresión «los participantes en la negociación», que podría ser la siguiente:

Se entiende por la expresión «los participantes en la negociación», según los casos:

- i) uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales,
- ii) varias organizaciones,

que han participado en la elaboración y adopción del texto del tratado.

⁵⁶ En el ejemplo señalado anteriormente en la nota 26 se lee que la Asamblea General «suscribe», cuando de hecho «confirma».

Por otra parte, se observará que las expresiones «Estado negociador» y «organización negociadora» no se han empleado más que una vez en el proyecto de artículos (en el artículo 76) y que en ese texto pueden sustituirse ventajosamente por la expresión «los participantes en la negociación». El Relator Especial propone, pues, que se use la definición de esta última expresión para reemplazar la definición de las dos expresiones que figuran actualmente en el apartado *e* del párrafo 1 del artículo 2.

47. El artículo 13 no ha suscitado ninguna observación de fondo. Podría simplificarse convenientemente su texto reduciéndolo a un solo párrafo mediante una redacción impersonal:

Artículo 13

El consentimiento en obligarse por un tratado constituido por los instrumentos canjeados se hará constar mediante este canje:

a) cuando los instrumentos dispongan que su canje tendrá ese efecto; o

b) cuando se haya convenido de otra forma que el canje de los instrumentos tenga ese efecto.

48. El artículo 14 no ha suscitado ninguna observación de fondo. Se puede simplificar suprimiendo en los párrafos 1 y 3 las palabras «entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales».

49. El artículo 15 no ha suscitado ninguna observación de fondo. Se puede fácilmente simplificar su texto reduciéndolo a un sólo párrafo concebido en la forma siguiente:

Artículo 15

El consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión:

a) cuando el tratado disponga que se puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión;

b) cuando los participantes en la negociación hayan convenido que se puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión; o

c) cuando todas las partes hayan convenido ulteriormente que se puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión.

50. El artículo 16 no ha suscitado ninguna observación de fondo. Su texto puede simplificarse reduciéndolo a un sólo párrafo. A ese fin, conviene agregar una nueva expresión en las definiciones del párrafo 1 del artículo 2, a saber: la de «los contratantes». Esta nueva expresión introduciría una simplificación inmediata tanto en los artículos 16 y 17 como en otros artículos del proyecto, en particular, tal como señaló el Relator Especial, los artículos 77 y 79 ⁵⁷. Siguiendo el modelo

⁵⁷ Véase *Anuario... 1980*, vol. II (primera parte), págs. 152 y 154, documento A/CN.4/327, art. 77, párr. 2, del comentario, y art. 79, comentario. El Relator Especial sugería que en el futuro se recurriese a las expresiones «partes contratantes» y «partes signatarias»; hoy día propone que se diga, con aún mayor sencillez, «los contratantes, los signatarios».

de la definición de la expresión «los participantes en la negociación», la nueva expresión podría concebirse del modo siguiente:

f bis) se entiende por la expresión «los contratantes», según los casos:

- i) uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales,
- ii) varias organizaciones,

que han consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado.

La conservación de las definiciones de las expresiones «Estado contratante» y «organización contratante» depende de si dichas expresiones se utilizan o no en los otros artículos del proyecto; el problema se planteará en materia de reservas y el Relator Especial estima que conviene conservarlas, al menos a título provisional, hasta que la Comisión haya adoptado una postura con respecto a los artículos pertinentes. El texto del artículo 16 sería entonces el siguiente:

Artículo 16

Salvo que el tratado disponga otra cosa, los instrumentos de ratificación, confirmación formal, aceptación, aprobación o adhesión harán constar el consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado al efectuarse:

- a) su canje entre los contratantes;
- b) su depósito en poder del depositario; o
- c) su notificación a los contratantes o al depositario, si así se ha convenido.

51. No se ha formulado observación alguna en relación con el artículo 17, que, tras la eliminación de los corchetes que enmarcan las cifras «19 a 23», puede reducirse a dos párrafos utilizando la expresión «los contratantes». El Relator Especial propone que se le dé la forma siguiente:

Artículo 17

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 19 a 23, el consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse respecto de parte de un tratado sólo surtirá efecto si el tratado lo permite o los demás contratantes convienen en ello.

2. El consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado que permita una opción entre disposiciones diferentes sólo surtirá efecto si se indica claramente a qué disposiciones se refiere el consentimiento.

52. El artículo 18 ha suscitado una sola observación⁵⁸ y su texto puede aligerarse reduciéndolo a un sólo párrafo que adoptaría la forma siguiente:

⁵⁸ En sus observaciones escritas (secc. I, párr. 7), la República Federal de Alemania señala que este artículo podría originar un problema particular en el caso de que una organización o uno o varios Estados miembros de dicha organización fuesen partes en un tratado [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. I].

Artículo 18

Un Estado o una organización internacional deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado:

a) si ese Estado o esa organización ha firmado el tratado o ha canjeado los instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, de un acto de confirmación formal, de aceptación o de aprobación, mientras ese Estado o esa organización no hayan manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado; o

b) si ese Estado o esa organización ha hecho constar su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el período que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que ésta no se retarde indebidamente.

SECCIÓN 2.—RESERVAS

Observaciones generales

Antecedentes históricos de la cuestión

53. Incluso en los tratados entre Estados, la cuestión de las reservas ha sido siempre una cuestión difícil y controvertida y no se pudo poner término a todas las dificultades, ni siquiera con las disposiciones de la Convención de Viena⁵⁹. Por lo que se refiere a los tratados en que son parte organizaciones internacionales, los debates celebrados en la Comisión han sido difíciles⁶⁰; el texto aprobado finalmente basándose en una fórmula de transacción no fue aprobado unánimemente por la Comisión⁶¹. La cuestión ha sido objeto de un prolongado debate en la Sexta Comisión, y en 1977 se expusieron posturas alejadas entre sí⁶²; la cuestión se examinó de nuevo incidentalmente en 1978 y 1979⁶³. Las observaciones escritas presentadas vuelven sobre esta cuestión, ya se trate del Canadá, la

⁵⁹ Véase P. H. Imbert, *Les réserves aux traités multilatéraux. Evolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donné par la Cour Internationale de Justice le 28 mai 1951*, París, Pedone, 1979; e *idem*, «La question des réserves dans la décision arbitrale du 30 juin 1977 relative à la délimitation du plateau continental entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord», *Annuaire français de droit international*, 1978, París, vol. XXIV, pág. 29.

⁶⁰ Véase *Anuario... 1975*, vol. I, págs. 254 a 268, sesiones 1348.^a a 1350.^a; y *Anuario... 1977*, vol. I, págs. 75 a 110, sesiones 1429.^a a 1435.^a.

⁶¹ Hubo un miembro de la Comisión que no se sumó a la solución de transacción aprobada y propuso otro texto (A/CN.4/L.253) [véase, *Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), págs. 114 y 115, notas 464 y 478].

⁶² Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Anexos*, tema 112 del programa, documento A/32/433, párrs. 169 a 177. Si bien algunos representantes apoyaron la fórmula de transacción presentada por la Comisión (*ibid.*, párr. 170), otros pidieron un sistema más estricto en el sentido sugerido en la nota anterior (*ibid.*, párr. 171) y otros solicitaron un sistema más liberal (*ibid.*, párr. 172).

⁶³ *Ibid.*, trigésimo tercer período de sesiones, *Anexos*, tema 114 del programa, documento A/33/419, párr. 228; y «Resumen por temas...» (A/CN.4/L.311), párrs. 175 y 176.

República Federal de Alemania, la URSS, el CAEM, la CEE y, sobre todo, la OIT⁶⁴.

54. La dificultad esencial es la del derecho a formular reservas, pues la cuestión de las objeciones a las reservas y la aceptación de las reservas dependen en gran medida (aunque no por entero) del derecho a formular reservas. Como ya se ha señalado *supra* (párrs. 5 y ss.), hay en la materia dos tendencias según que el autor se incline a pedir pura y simplemente la asimilación de las organizaciones internacionales a los Estados o, por el contrario, a rechazarla completamente. La solución de transacción del proyecto de artículos consiste en asimilar las organizaciones internacionales a los Estados en dos casos: el de los tratados celebrados entre organizaciones internacionales y el de los tratados en que la participación de la organización no es esencial para el objeto y el fin del tratado. En los otros casos, la organización no puede formular una reserva a menos que ésta esté expresamente autorizada por el tratado o que se haya convenido así de otro modo. Se ha señalado que la fórmula relativa al carácter esencial de la participación de una organización internacional para el objeto y el fin del tratado no era clara; y es preciso reconocer que las observaciones escritas del Gobierno del Canadá y de la OIT son convincentes sobre este punto, incluso si la Comisión tenía principalmente presente un caso relativamente sencillo: cuando en un tratado entre Estados se otorga a una organización una función de supervisión de las obligaciones suscritas por los Estados y se la admite como parte de esos efectos. En cuanto a la cuestión de las objeciones, su reglamentación en el proyecto de artículos es simétrica de la de las reservas, introduciendo solamente una ampliación del derecho de una organización a formular objeciones cuando tal derecho dimane necesariamente de las funciones asignadas a la organización por el tratado: aquí también se pensó en la situación de una organización parte en un tratado entre Estados que tuviese a su cargo la función de supervisar la ejecución de las obligaciones suscritas por dichos Estados en ese tratado.

Estado de la práctica internacional

55. Antes de examinar las soluciones que la Comisión podría adoptar en segunda lectura, conviene estudiar la posibilidad de deducir algunas indicaciones de la práctica, a pesar de aceptarse comúnmente la afirmación relativa a la ausencia de práctica. En efecto, esta afirmación no es enteramente exacta; hay un cierto número de casos en que se han planteado estas cuestiones. Verdad es que el valor probatorio de tales casos es discutible: en los ejemplos que van a citarse, ¿se trataba de verdaderas reservas, de verdaderas objeciones o, incluso, de verdaderas organizaciones internacionales?⁶⁵ Se puede discutir sobre la

⁶⁴ Observaciones del Canadá [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. 3, párr. 8]; de la República Federal de Alemania (*ibid.*, subsecc. 1, II, párrs. 8 y 9); de la URSS (*ibid.*, subsecc. 14, párr. 2); del CAEM (*ibid.*, secc. C, subsecc. 2, párr. 2); de la CEE (*ibid.*, subsecc. 1, III, párrs. 9 y 10); de la OIT (*ibid.*, secc. B, subsecc. 2, párrs. 12 a 14).

⁶⁵ Algunos precedentes se refieren a la CEE y se ha sostenido en

cuestión, pero, a pesar de todo, parece difícil sostener que la práctica ignora totalmente los problemas de las reservas⁶⁶.

56. El Secretario General de las Naciones Unidas envió al representante permanente de un Estado miembro una interesante opinión jurídica en forma de *aide-mémoire* sobre la «Situación jurídica de los organismos especializados en relación con las reservas a la Convención [de 1947] sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados»⁶⁷. Al pasar a ser partes en esta Convención, los Estados han formulado en ocasiones reservas y varios organismos especializados han formulado objeciones a las reservas; tras diversas intervenciones cuatro Estados que habían formulado reservas de ese modo las retiraron. Estos precedentes pueden invocarse en el plano de las objeciones a las reservas. Según la opinión jurídica del Secretario General

La práctica [...] ha establecido [el] derecho [...] a exigir que cualquier reserva contraria a los objetivos de la Convención y que pueda provocar una modificación unilateral de las propias prerrogativas e inmunidades de dicho organismo no tenga efecto a menos que el organismo interesado esté de acuerdo⁶⁸.

Como caso de objeción de una organización internacional a una reserva formulada por un Estado, el ejemplo de la Convención de 1947 es discutible porque los organismos especializados no son considerados generalmente como «partes» en esa Convención⁶⁹. Pero, incluso si se les niega esa calidad, existe manifiestamente un vínculo convencional entre cada uno de ellos y cada Estado parte en esa convención, y la objeción se formula basándose en ese vínculo convencional⁷⁰.

57. Algo más tarde, se presentó un caso análogo que ponía en duda las reservas formuladas no solamente a la Convención de 1947, sino también a la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas⁷¹. En carta dirigida al Representante Perma-

ocasiones que ésta no constituye una organización internacional; a ello se ha respondido que la CEE se consideraba con capacidad suficiente para recibir, por lo menos, el mismo trato que las organizaciones internacionales. Véase «Resumen por temas...» (A/CN.4/L.326), párr. 157.

⁶⁶ El Relator Especial desea manifestar su gratitud al profesor P. H. Imbert, miembro de la Dirección de asuntos jurídicos del Consejo de Europa, que le indicó algunos precedentes que habían escapado a su atención.

⁶⁷ Naciones Unidas, *Anuario Jurídico*, 1964 (N.º de venta: 66.V.4), págs. 280 y ss.

⁶⁸ *Ibid.*, págs. 281, párr. 6.

⁶⁹ La opinión jurídica señala prudentemente lo siguiente:

«[...] todos los organismos especializados tienen el mismo interés jurídico en las cláusulas y funcionamiento de la Convención que los Estados partes en la misma, independientemente de que un organismo sea parte o no en la Convención en un sentido jurídico estricto» (*ibid.*, párr. 5).

Véase también el informe del Secretario General titulado «Práctica seguida por los depositarios en relación con las reservas», párrs. 23 a 25 (*Anuario... 1965*, vol. II, págs. 108 y 109, documento A/5687).

⁷⁰ Tal fue la opinión expresada por el Relator Especial en su primer informe (*Anuario... 1972*, vol. II, pág. 210, documento A/CN.4/258, nota 181).

⁷¹ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. I, pág. 15.

nente de un Estado Miembro⁷², el Secretario General de las Naciones Unidas reaccionó en forma aún más directa ante la postura de un Estado que había manifestado su intención de adherirse a esa Convención con algunas reservas. Sin emplear el término «objeción», el Secretario General señaló que ciertas reservas eran contrarias a la Carta de las Naciones Unidas, y ejerció una fuerte presión para que la reserva se retirase, señalando que tendría que someter la cuestión a la Asamblea General si, a pesar de su objeción, se mantenía la reserva, y que era preciso elaborar un convenio complementario que adaptase las disposiciones de la Convención, de conformidad con su sección 36. Este precedente tiene tanto más interés cuanto que la Convención no contiene ninguna disposición sobre las reservas ni las objeciones a las reservas y que los Estados partes han formulado reservas bastante numerosas⁷³.

58. Varios precedentes se refieren a la CEE, uno al menos de los cuales es particularmente interesante. La Comunidad es parte en varias convenciones multilaterales, en condiciones generalmente bien definidas. Algunas de esas convenciones prohíben las reservas, o indican en forma restrictiva las reservas autorizadas; otras no dicen nada sobre el particular⁷⁴. La CEE ha formulado ya reservas autorizadas por tales convenciones⁷⁵. Un caso particular que merece cierta atención se refiere al Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (Convenio TIR), concertado en Ginebra el 14 de noviembre de 1975⁷⁶. Este Convenio decidió que las uniones aduaneras y económicas podrían ser partes en el convenio al mismo tiempo que todos los Estados miembros o después de que éstos pasasen a ser partes; el convenio no autoriza reservas más que a un solo artículo relativo al arreglo obligato-

rio de las controversias. Bulgaria y la República Democrática Alemana hicieron una declaración, en el sentido de que

[...] la posibilidad prevista en el párrafo 3 del artículo 52 de que uniones aduaneras o económicas pasen a ser partes contratantes en el convenio no entraña ninguna obligación para Bulgaria [la República Democrática Alemana] respecto de dichas uniones⁷⁷.

Los nueve Estados miembros de la Comunidad, así como la Comunidad han formulado en común una objeción, a tenor de la cual:

Por su contenido, la declaración hecha por Bulgaria [la República Democrática Alemana] sobre el párrafo 3 del artículo 52 tiene todas las apariencias de una reserva a esa disposición, a pesar de que dicha reserva está prohibida expresamente por el Convenio.

En consecuencia, la Comunidad y sus Estados miembros estiman que esa declaración no podrá oponerse contra ellos y consideran esa declaración desprovista de todo efecto⁷⁸.

No se trata de discutir ni siquiera de examinar los problemas jurídicos que plantea ese precedente, que muestra simplemente que las organizaciones internacionales (o al menos organizaciones que presentan grandes analogías con las organizaciones internacionales) están ya desde ahora destinadas a enfrentarse con cuestiones relativas a las reservas en un momento en que no se reconocería tal vez unánimemente, incluso en lo que se refiere a las relaciones entre Estados, que las normas de la Convención de Viena han pasado a constituir normas consuetudinarias del derecho internacional. Baste meramente señalar que este último precedente, juntamente con el relativo a la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados, de 1947, y la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, de 1946, demuestra que la formulación de reservas y objeciones por parte de las organizaciones internacionales no es en nuestros días una institución desconocida.

¿Igualdad o desigualdad?

59. Teniendo presentes estos ejemplos, así como las observaciones formuladas por los representantes en la Sexta Comisión y las observaciones comunicadas por escrito hasta ahora a la CDI, hay que procurar volver al fondo del problema: la igualdad o desigualdad de las organizaciones internacionales con los Estados. A este respecto, es preciso admitir que en los proyectos de los artículos consagrados a los instrumentos convencionales y no al estatuto general de las organizaciones internacionales, la igualdad es la que debe prevalecer porque todo el régimen de los compromisos convencionales se funda en la libertad y la igualdad de las partes. Este punto de partida entraña, pese a ser indiscutible⁷⁹, una importante limitación desde el origen. En lo que se refiere a los tratados multilaterales abiertos, existe una fuerte tendencia a dar acceso a esos

⁷² Naciones Unidas, *Anuario Jurídico*, 1965 (N.º de venta: S.67.V.3), págs. 248 y ss.

⁷³ Véase Naciones Unidas, *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire — Etat, au 31 décembre 1979, des signatures, ratifications, adhésions, etc.* (N.º de venta: F.80.V.10), págs. 35 y ss.

⁷⁴ Se han dado ya ejemplos de prohibición en el informe de la Comisión sobre su 29.º período de sesiones [*Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), pág. 110, notas 458 a 462]. Cabe citar igualmente la Convención sobre la conservación de las especies migratorias pertenecientes a la fauna silvestre, firmada en Bonn el 23 de junio de 1979, que, en el apartado k del párrafo 1 del artículo I, admite como partes a las «organizaciones de integración económica regional»; el artículo XIV limita el derecho a formular reservas, pero precisa que las reservas autorizadas están abiertas a «todos los Estados y a todas las organizaciones de integración económica regional» [*International Protection of the Environment, Treaties and Related Documents*, B. Rüster, B. Simma y M. Bock, eds., Dobbs Ferry (NY), Oceana Publications, 1981, vol. XXIII, págs. 14 y 24]. La URSS se opuso a la mención de tales organizaciones y no ha pasado a ser uno de los Estados contratantes.

⁷⁵ La Convención internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, firmada en Kioto el 18 de mayo de 1973, autoriza algunas reservas, y la CEE, que es parte en esa Convención, ha aceptado en varias ocasiones «anexos» utilizando la facultad de formular reservas [*Journal officiel des Communautés européennes*, Luxemburgo, 18.º año, N.º L 100, 21 de abril de 1975, pág. 1; *ibid.*, 21.º año N.º L 160, 17 de junio de 1978, pág. 13; e *ibid.*, 23.º año, N.º L 100, 17 de abril de 1980, pág. 27].

⁷⁶ ECE/TRANS/17.

⁷⁷ Naciones Unidas, *Traités multilatéraux... (op. cit.)*, págs. 336 y 337.

⁷⁸ *Ibid.*, pág. 337.

⁷⁹ Véanse las observaciones escritas de la República Federal de Alemania [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. I].

tratados a todos los Estados y hasta se ha hablado a menudo de un derecho de participación de todos los Estados, pero nunca se ha afirmado, y ni siquiera se ha presentado como una reivindicación, el principio de que las organizaciones internacionales tienen el derecho e incluso la vocación de pasar a ser partes en los tratados multilaterales abiertos: ello es tan evidente que huelga exponer las razones. La práctica internacional, por el contrario, limita el acceso de las organizaciones a tales tratados en favor de categorías de organizaciones definidas designadas específicamente; es más, como se volverá a decir más adelante, su acceso suele quedar sometido a condiciones particulares.

60. Si se examinan las razones que justificarían, no obstante, un régimen de desigualdad en detrimento de las organizaciones internacionales, cabe citar en primer lugar una que a menudo simplemente se sugiere; se cuestiona lo que se podrían llamar caracteres constitucionales de las organizaciones internacionales; se señala que las organizaciones tienen un estatuto constitucional sumamente vago; sus constituciones contienen, todo lo más, breves disposiciones en cuanto a sus compromisos internacionales; sería difícil mencionar una constitución que entrañe una disposición sobre las reservas a los tratados concertados por la organización. Ante esta incertidumbre, se sostiene que sería razonable reducir lo más posible su derecho a formular reservas. Lo curioso es que se ha elaborado un argumento basado en los mismos hechos en un sentido exactamente opuesto⁸⁰, alegando que los órganos colectivos integrados por delegados gubernamentales se encuentran a menudo ante la alternativa de rechazar o aceptar pura y simplemente el tratado tal como está.

61. Todas estas consideraciones tienen cierto peso, pero no pueden llevar a conclusiones absolutas. No cabe establecer un régimen de reservas, en un sentido o en otro, basándose en el peligro que las organizaciones correrían de violar sus constituciones. En efecto, si se siguiera este principio, no se debería prohibir únicamente la formulación de reservas, sino simplemente la celebración de tratados internacionales, y los miles de tratados concertados actualmente por las organizaciones internacionales no habrían existido⁸¹.

⁸⁰ Informe de la Comisión sobre su 29.º período de sesiones:

«Se señaló [...] que la facultad de una organización internacional para formular una reserva, incluso en la etapa de la confirmación formal, ofrecía a los Estados miembros de tal organización garantías apreciables con respecto a compromisos firmados con demasiado apresuramiento.» [*Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), pág. 107, párr. 2 del comentario al artículo 19.]

Observaciones escritas de la OIT:

«[...] las normas propuestas pueden tener por efecto que las organizaciones se nieguen en absoluto a participar en el tratado en tanto no se autorice la reserva relativa al punto en cuestión. Esto ocurrirá, en particular, cuando una organización cuya libertad de acción esté circunscrita por los términos de su instrumento constitutivo estime que las disposiciones de un tratado determinado no son enteramente compatibles con dichos términos. No es tampoco descabellado prever que ocurra esto.» [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. B, subsecc. 2, párr. 13.]

⁸¹ En los límites del presente informe no cabe examinar, ni siquiera brevemente, el número, la variedad y la complejidad de los compromisos convencionales regidos por el derecho internacional en

En sentido contrario, si la posibilidad de las reservas debe concederse a causa de ese peligro, se debería conceder en todos los casos sin limitación alguna, lo que significa que de una misma situación de hecho se pueden sacar conclusiones absoluta y diametralmente opuestas.

62. Más importantes son las consideraciones que cabe deducir de otra situación de hecho que revela claramente la práctica, a saber, la presencia simultánea como partes en una convención de una organización y de todos sus Estados miembros⁸², situación que presenta para las demás partes en el tratado aspectos particulares. Puede provocar, en efecto, una objeción: se afirma que los mismos Estados pretenden participar con una doble condición en la administración del tratado y, en su caso, en la de la organización creada por ese tratado: individualmente como partes y, una segunda vez, actuando colectivamente por intermedio de una organización internacional; esta objeción ha sido hasta ahora muy fuerte y se ha tenido en cuenta mediante el establecimiento de mecanismos diversos que dan a la participación de la organización un carácter necesariamente particular⁸³.

63. Aparte de estos aspectos políticos, esa situación da origen también a diversos problemas técnicos. El fondo de la cuestión reside en la dificultad de separar el ejercicio de las atribuciones de la organización del ejercicio de las atribuciones de sus Estados miembros. Cabe imaginar ciertas situaciones en las que el problema no se plantea⁸⁴. Por ejemplo, si las Naciones Unidas estuvieran encargadas de la administración de un territorio y pasaran a ser partes en un convenio relativo a la protección de la naturaleza en ese territorio, no habría ninguna interferencia entre su competencia y la de sus Estados miembros partes en el mismo convenio. Sin embargo, a menudo la línea divi-

que son partes organizaciones internacionales en el marco del régimen de la explotación de los fondos marinos establecido por la Tercera Conferencia sobre el derecho del mar, o por el Fondo Común para los Productos Básicos. En lo que respecta a este último al que el artículo 41 de su Convenio constitutivo confiere «plena personalidad jurídica y, en particular, capacidad para concertar acuerdos internacionales con Estados y organizaciones internacionales», no cabe imaginar que se limite su libertad de acción sin razones fundamentales. Véase *Convenio constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos*, aprobado en Ginebra el 27 de junio de 1980 (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.81.11.D.8).

⁸² No es preciso examinar aquí una hipótesis más complicada, pero de la que existen ejemplos: la de un tratado que comprende como partes, además de otras, a una organización y a algunos de sus Estados miembros [véase *Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), pág. 110, nota 458].

⁸³ Anteriormente se ha dado ya un ejemplo (véase *supra*, nota 74). Para un ejemplo más reciente, véase el Convenio relativo a la conservación de los recursos vivos en el Mar del Antártico, firmado en Canberra el 20 de mayo de 1980, art. XII, párr. 3 [*International Legal Materials*, Washington (D. C.), vol. XIX, N.º 4, julio de 1980, pág. 849].

⁸⁴ Hay casos en los que las partes han estimado que no se planteaban problemas; al menos eso es lo que parece poder deducirse de las disposiciones del Convenio sobre la contaminación atmosférica entre fronteras a larga distancia, de 13 de noviembre de 1979 (ECE/HLM.1/2, anexo I), abierto a organizaciones integradas por Estados soberanos miembros de la CEPE. Según el párrafo 2 del artículo 14, si la organización ejerce sus derechos, los Estados miembros no pueden hacerlo.

soria entre la competencia de una organización y la de sus Estados miembros es imprecisa. Por otro lado, suele ser necesario coordinar el ejercicio de la competencia de la organización y el de la competencia de sus Estados miembros. Se comprende así el problema que se plantea con respecto a las reservas. Si la organización formula reservas y los Estados miembros las formulan también, cada uno por su cuenta, a veces se corre el peligro de encontrarse en una situación confusa y contradictoria⁸⁵. Con todo, no debe pensarse que en una situación así baste con negar a la organización el derecho a formular reservas, puesto que, si la organización no tiene ese derecho, las reservas que hagan los Estados no podrán conseguir su objetivo, ya que el ejercicio de su competencia es de hecho solidario del de la competencia de la organización. En realidad, es necesario que la organización disponga del mismo derecho que los Estados, pero hace falta también, para que sea compatible con el objeto y el fin del tratado, que el ejercicio de ese derecho esté coordinado⁸⁶: de no ser así no se podría oponer a las demás partes en el tratado. La dificultad puede, por tanto, resolverse según los principios generales relativos a las reservas.

64. A este respecto conviene señalar la importancia, tanto para las organizaciones internacionales como para los Estados, de la restricción relativa al respeto del «objeto y el fin del tratado». Es verdad que se ha reprochado a esta condición su vaguedad⁸⁷. De aceptarse esta crítica, sería toda la Convención de Viena la que se pondría en tela de juicio, no solamente sus artículos sobre las reservas, sino también los artículos 18, 31, 41, 58 y 60, párr. 3, apartado *b*. Si la Convención de Viena ha repetido con tanta constancia una fórmula efectivamente empleada a propósito de las reservas por la Corte Internacional de Justicia es porque no le faltan razones para ello: ha utilizado fórmulas generales para evitar que se introduzcan múltiples subdistinciones en todas las categorías posibles de tratados; mediante una elección deliberada de política legislativa, se evitó introducir tales distinciones en la Convención, renunciando incluso a aplicar en materia de reservas la más clásica de todas, la que se hace entre los tratados bilaterales y multilaterales. Cabe imaginarse que para los tratados entre Estados y organizaciones internacionales se encuentra la forma de descubrir y de mencionar otros casos distintos del indicado en el párrafo 2 del artículo 19 *bis*. El Relator Especial no se ha ocupado de este aspecto, pese al deseo manifestado por algunos gobiernos, porque esa búsqueda no corresponde al espíritu de la Convención de Viena que ha querido dejar a la práctica un margen de libertad para concretar la aplicación de los principios generales que establece.

⁸⁵ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Anexos*, tema 112 del programa, documento A/32/433, párrs. 171 a 173.

⁸⁶ Eso es lo que sucede, de hecho, con las reservas y con las objeciones a las reservas (véase *supra*, párr. 58).

⁸⁷ Véanse las observaciones escritas de la República Federal de Alemania, relativas a los artículos sobre las reservas [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. 1].

Conclusión: soluciones posibles

65. En esta materia se plantean dos alternativas sucesivas. En primer lugar, hay que elegir una regla general de principio: libertad o prohibición de formular reservas. Una vez hecha la opción, es preciso admitir que existen excepciones y que éstas pueden (y tal es el objeto de la segunda alternativa) enunciarse de manera general o enumerarse de forma detallada. En la primera versión del proyecto de artículos, tal como se presenta actualmente a la Comisión, se ha optado por la libertad de las reservas en lo que respecta a la primera alternativa y por el enunciado de la excepción en términos bastante generales en lo que respecta a la segunda. Por su parte, el Relator Especial no cree que sea conveniente cambiar estas opciones fundamentales.

66. Quedan únicamente dos cuestiones por examinar. La primera se refiere a la fórmula empleada en el artículo 19 *bis*, párr. 2, de la que se ha dicho con razón que no es clara. Como se ha explicado repetidas veces, la redacción actual apunta al tratado en el que dos o varios Estados confían a una organización (raramente a varias) una función nueva, la de velar por el respeto y la aplicación por esos Estados de las obligaciones que han contraído con arreglo a ese tratado. La organización no se sitúa, por tanto, en el mismo plano que esos Estados: ejerce con respecto a ellos una función de control. Esa función está íntimamente relacionada con el objeto y el fin del tratado: los Estados no habrían aceptado tales obligaciones si no existiera una organización internacional para controlarlas. La organización puede negarse a aceptar las responsabilidades que se le encomiendan o puede pedir durante la negociación que se modifiquen, pero, una vez aprobado el texto, es normal que no pueda cuestionar mediante reservas el alcance de un mecanismo internacional de control que siempre es objeto de un arreglo delicado. Si se acepta este análisis, la disposición actual podría mejorarse y redactarse como sigue: «cuando, debido a las funciones que el tratado le encomiende con respecto a su aplicación por los Estados, la participación de una organización sea esencial para el objeto y el fin del tratado».

67. La segunda cuestión es puramente de redacción. Sería verdaderamente muy útil simplificar la redacción actual de los artículos sobre las reservas; su lectura es penosa y hace perder la atención. Si la Comisión no teme intervenciones enérgicas, una simplificación es posible; sin embargo, el Relator Especial tendrá en cuenta la necesidad de respetar la claridad y el deseo eventual de la Comisión de no apartarse de manera radical de los textos ya aprobados; en consecuencia, de ser necesario, presentará variantes.

Examen artículo por artículo

ARTÍCULO 19 (Formulación de reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales) y

ARTÍCULO 19 *bis* (Formulación de reservas por los Estados y las organizaciones en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados)

68. De conformidad con lo que se acaba de indicar y si la Comisión decide mantener la estructura de la redacción actual, el párrafo 2 del artículo 19 *bis* adoptaría la forma siguiente:

Cuando, debido a las funciones que el tratado le encomiende con respecto a su aplicación por los Estados, la participación de una organización sea esencial para el objeto y el fin del tratado, esa organización, en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar, aprobar dicho tratado o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva si la reserva está expresamente autorizada por el tratado o si se ha convenido de otro modo en que la reserva está autorizada.

69. No obstante, cabe reprochar con razón a la redacción actual el ser poco clara e inútilmente recargada. Poco clara porque la redacción actual del párrafo 2 del artículo 19 *bis*, relacionada con la del párrafo 3, induce a admitir que la formulación de reservas por las organizaciones internacionales está sometida a los mismos principios que la formulación por los Estados con una única excepción, la del párrafo 2. Sería sumamente conveniente decirlo de una manera más normal. Inútilmente recargada, porque la distinción entre las dos categorías de tratados no aporta ningún elemento fundamental en la materia. Los dos artículos 19 y 19 *bis* pueden, por tanto, reducirse a uno solo y simplificarse considerablemente de la manera siguiente:

Artículo 19.—Formulación de reservas

1. Un Estado, en el momento de firmar, ratificar, aceptar, aprobar un tratado o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva, a menos:

- a) que la reserva esté prohibida por el tratado;
- b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o
- c) que, en los casos no previstos en los apartados a y b, la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado⁸⁸.

2. Una organización internacional, en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar, aprobar un tratado o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva dentro de los límites enunciados para los Estados en los apartados a, b y c del párrafo 1 *supra*; no podrá hacerlo cuando, debido a las funciones particulares que le encomiende el tratado con respecto a su aplicación por los Estados, la participación de la organización sea esencial para el objeto y el fin del tratado.

70. Sin cambiar en nada el fondo, la redacción dada más arriba podría simplificarse aún más, manteniendo el mismo título, como sigue:

Un Estado o una organización internacional, en el momento de firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar, aprobar un tratado o de adherirse al mismo, podrá formular una reserva, a menos:

- a) que la reserva esté prohibida por el tratado;
- b) que el tratado disponga que únicamente puedan hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o
- c) que, en los casos no previstos en los apartados a y b, la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado; así sucederá en particular en lo que se refiere a una organización internacional cuando, debido a las funciones particulares que le encomiende el tratado con respecto a su aplicación por los Estados, la participación de la organización sea esencial para el objeto y el fin del tratado.

ARTÍCULO 19 *ter* (Objeción a las reservas)

71. Si se examina el pasaje pertinente del informe de la Comisión⁸⁹, se observará que ésta no aprobó provisionalmente el artículo sin ambigüedades ni titubeos. Vale la pena indicar de nuevo las razones de esas dudas tal como se exponen en el comentario al artículo 19 *ter*. La Convención de Viena no contiene ninguna definición del concepto de *objeción* ni ningún texto análogo a ese artículo 19; las objeciones a las reservas se regulan en esa Convención en los artículos 21, 22 y 23. En una nota relativa a ese comentario⁹⁰ se expresan dudas sobre la cuestión de saber si cabe hacer distinciones entre los casos en que, frente a una reserva, otro Estado funda su oposición en el carácter irregular de la reserva con respecto al tratado, o en el hecho de que es contraria a un «simple interés». Un nuevo examen de la práctica y nuevas reflexiones sobre la cuestión inducen al Relator Especial a pensar que tales consideraciones son superfluas y probablemente están desprovistas de fundamento.

72. En efecto, conviene señalar en primer lugar que en el régimen de la Convención de Viena la objeción pura y simple no produce efectos radicalmente distintos de los de la aceptación. La hipótesis, enunciada en la nota citada, de que un Estado, aun reconociendo que una reserva es lícita con respecto a un tratado, formulara una objeción es bastante gratuita⁹¹, puesto que ese Estado reconocería por ello mismo que no puede ni siquiera pedir la retirada de la reserva. Queda por analizar la hipótesis de que un Estado no solamente objetara a la reserva, sino que hiciera una declaración expresa de que su objeción impide la entrada en vigor del tratado con el Estado que la ha formulado, aun reconociendo que su objeción se funda en simples consideraciones de interés y que la reserva es perfectamente lícita. Se trata igualmente de una hipótesis puramente teórica, ya que un Estado intentará siempre justificar una decisión tan grave mediante una

⁸⁹ *Anuario...* 1977, vol. II (segunda parte), págs. 111 y 112.

⁹⁰ *Ibid.*, pág. 111, nota 467.

⁹¹ Fue admitida en teoría por el Consultor Técnico de la Conferencia sobre el derecho de los tratados [*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), pág. 146, 25.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 3].

⁸⁸ Este párrafo 1 es idéntico al artículo 19 de la Convención de Viena.

remisión al derecho. La práctica prueba, por lo demás, que las objeciones siempre se apoyan en razones jurídicas. Los escasos precedentes relativos a objeciones formuladas por organizaciones internacionales a los que se hace referencia más arriba (párrs. 53 y ss.) confirman plenamente este análisis. De ello se deduce una importante consecuencia, a saber, que las objeciones siempre se fundan en alegatos jurídicos.

73. La Convención de Viena no se ocupó en detalle de la cuestión de saber quién tiene derecho a presentar una objeción, por la simple razón de que la objeción está ligada a la condición de signatario, contratante o parte en un tratado de una manera natural e indisoluble. Constituye un derecho que es incluso más amplio que el de formular una reserva, puesto que la objeción es en la mayor parte de los casos una respuesta a un acto supuestamente ilícito, que es la reserva. Así, cuando un tratado prohíbe las reservas y un Estado parte agrega a su compromiso una declaración, nada puede impedir a sus consignatarios que demuestren que su declaración constituye en realidad una reserva y que se objetan a esa «declaración».

74. Todo esto demuestra que las organizaciones internacionales, a partir del momento en que están a punto de ser partes o que han pasado a ser partes, tienen un derecho incondicional a presentar objeciones, independientemente de la cuestión de saber cuál es la solución que se adopta con respecto a su derecho a formular reservas. En estas circunstancias, el artículo 19 *ter* es de todos modos inútil y el Relator Especial propone que se suprima siguiendo de ese modo de una manera más simple y correcta la Convención de Viena.

ARTÍCULO 20 (Aceptación de las reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales) y

ARTÍCULO 20 bis (Aceptación de las reservas en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados)

75. Estos artículos plantean un problema de fondo y un problema de redacción, que hay que examinar sucesivamente. Varios gobiernos y una organización internacional (RSS de Bielorrusia, RSS de Ucrania, URSS y CAEM) han criticado, en sus observaciones escritas⁹², la disposición final de esos dos proyectos de artículos y han pedido que se suprima para las organizaciones internacionales la institución de una presunción de aceptación de las reservas en un plazo de doce meses. Las razones que se invocan para oponerse a la solución admitida son casi las mismas. Se parte de una posición de principio enunciada de modo tajante por la Unión Soviética⁹³:

Toda acción de una organización internacional con respecto a un tratado en que sea parte debe ser expresada clara e inequívocamente por su órgano competente.

⁹² Véase *Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subseccs. 8, 9 y 14, y secc. C, subsecc. 2, respectivamente.

⁹³ *Ibid.*, secc. A, subsecc. 14, párr. 2.

Por consiguiente, no conviene admitir que

una organización internacional, sin manifestación expresa de su consentimiento, puede aceptar implícitamente reservas formuladas por una parte en el tratado en el que sea parte dicha organización.

La consideración de principio invocada como fundamento de la observación es ciertamente válida y obliga a reexaminar la cuestión.

76. Tiene interés recordar la historia de la cuestión respecto de los tratados entre Estados⁹⁴. La aceptación tácita de las reservas ha sido introducida en la práctica internacional, particularmente por los depositarios, a partir del momento en que ha aumentado el número de partes en los tratados multilaterales, si bien algunos autores y algunos países, entre ellos Francia y los Estados Unidos de América, se han opuesto a tal principio. En el primer informe sobre el derecho de los tratados, Sir Humphrey Waldock introdujo ya el mecanismo de la aceptación tácita de las reservas⁹⁵. En sus observaciones escritas, Australia, el Canadá y los Estados Unidos indicaron ciertas reticencias; la redacción del artículo pertinente fue enmendada, pero sin tocar al principio mismo⁹⁶. El proyecto de la Comisión no suscitó ya ninguna dificultad esencial en la Conferencia sobre el derecho de los tratados. Era cierto que el nuevo sistema previsto en materia de reservas habría creado una extraña situación de incertidumbre en caso de que, tras la formulación de una reserva, los demás Estados hubieran guardado silencio; tal situación no puede durar mucho en el caso de un tratado celebrado entre un número reducido de participantes, porque la aplicación del tratado disipa la incertidumbre, pero para un tratado multilateral abierto frecuentemente habría habido que esperar mucho tiempo antes de saber cuál era el estatuto convencional del tratado si no se hubiera adoptado una regla como la propuesta por la Comisión⁹⁷ (véase *infra*, párr. 78). Algunas delegaciones elogiaron incluso la aceptación tácita⁹⁸. Por último, el texto en su conjunto fue aprobado en sesión plenaria por 83 votos

⁹⁴ Véase Imbert, *op. cit.*, cap. II, seccs. I y II, B.

⁹⁵ *Anuario... 1962*, vol. II, pág. 70, documento A/CN.4/144, apartado b del párrafo 3 del artículo 18.

⁹⁶ *Anuario... 1965*, vol. II, págs. 55 y 56, documento A/CN.4/177 y Add.1 y 2, párrs. 17 y 18.

⁹⁷ Pocas delegaciones subrayaron los inconvenientes de esta situación (véase, no obstante, la intervención del Sr. Sepúlveda Amor en nombre de México en *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...*, pág. 124, 21.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 64. No hay que olvidar que la Conferencia no cambió radicalmente los efectos de una objeción hasta el segundo período de sesiones, en el que admitió que, a falta de declaración expresa, la objeción no impedía que nacieran relaciones convencionales entre el autor de la reserva y el de la objeción.

⁹⁸ La URSS y Australia llegaron a proponer que se redujera el plazo de doce meses a seis meses [*ibid.*, *Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 143, documento A/CONF.39/14, párr. 175, apartado a, y pág. 146, apartados v, f, respectivamente]. El Sr. Khlestov declaró:

«[...] es consecuente con la práctica y redundante en interés de la estabilidad de los tratados mantener la presunción de que, a falta de una intención expresa en contrario, un tratado está en vigor entre el Estado autor de la objeción y el Estado autor de la

contra ninguno y 17 abstenciones, y el párrafo 5 dio lugar a muy pocos comentarios⁹⁹.

77. Este rápido examen del origen del párrafo 5 del artículo 20 de la Convención de Viena permite precisar ciertos datos de la cuestión. Desde un punto de vista práctico, hay que recordar en qué circunstancias concretas se aplicará ese artículo. En primer lugar, el párrafo 5 se refiere a dos hipótesis distintas: cuando el Estado que manifiesta su consentimiento en obligarse por el tratado está ya informado de la reserva formulada o cuando no está informado aún. En el primer caso, no se puede decir que haya verdaderamente aceptación tácita, pues, como se ha señalado, hay más bien aceptación implícita por un acto formal. En efecto, las autoridades competentes del Estado han estado perfectamente al corriente de la reserva y se obligan posteriormente con pleno conocimiento de causa. La práctica internacional prueba que, en ese caso, los Estados guardan de buen grado silencio sobre las reservas porque las aceptan; no se puede decir, pues, que su aceptación no se ha materializado en un acto formal. Por el contrario, cuando la formulación de la reserva es posterior a la expresión del consentimiento en obligarse de otro Estado, el silencio observado por este último desempeña verdaderamente la misma función que una aceptación tácita sin ningún acto formal.

78. Seguidamente, es posible preguntarse cuál sería la situación si no existiera el párrafo 5 del artículo 20. Habría evidentemente alguna incertidumbre mientras no se hubieran pronunciado todos los Estados que no fueran el que formuló la reserva; la incertidumbre sería más grave para los tratados que exigen el consentimiento de todos los signatarios para su entrada en vigor. ¿Podría decirse que el tratado ha entrado verdaderamente en vigor si todos los Estados hubieran consentido en obligarse, pero uno de ellos hubiera guardado silencio sobre una reserva formulada por otro? El que hubiera guardado silencio, ¿conservaría así indefinidamente el derecho a hacer una objeción, complementando su objeción con la declaración de que no considera parte en el tratado al autor de la reserva? Es decir, ¿conservaría indefinidamente el derecho de dar fin al tratado realizando una acción en virtud de la cual el tratado no se habría celebrado nunca? Esta situación es claramente imaginaria, ya que los tratados se hacen para ser aplicados, y el Estado que guardara obstinadamente silencio estaría en todo caso obligado a aplicar o no aplicar el tratado.

(Continuación de la nota 98)

reserva.» (*Ibid.*, Primer período de sesiones, Actas resumidas..., pág. 148, 25.ª sesión de la Comisión Plenaria, párr. 18.)

Esta es la solución que prevaleció en la Conferencia, no sin dificultades. Pero, para ese representante, una de las bases de esta solución era el asentimiento tácito. En efecto, afirmó ante todo que «la cuestión se simplificaría considerablemente si se admitiese el asentimiento tácito como método de aceptación de reservas» (*ibid.*). El representante de un solo Estado (Trinidad y Tabago) expresó una oposición de principio al párrafo 5 [*ibid.*, segundo período de sesiones, Actas resumidas... (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.6), pág. 37, 11.ª sesión plenaria, párr. 4].

⁹⁹ *Ibid.*, segundo período de sesiones, Actas resumidas..., pág. 37, 10.ª sesión, párr. 82.

Pero, ¿podría aplicarlo declarando que, en tanto que no haya tomado una decisión sobre la reserva, lo aplicará sólo a título provisional? Tal declaración podría interpretarse como una negativa a considerarse obligado. Se ve por las observaciones precedentes que, cuando el tratado tiene por objeto obligar solamente a un grupo restringido de partes, las dificultades se resuelven necesariamente con rapidez. En realidad, el párrafo 5 del artículo 20 afecta principalmente a los tratados multilaterales generales abiertos, para los que la cuestión de la entrada en vigor se plantea de modo diferente.

79. Las consideraciones anteriores valen para los tratados en los que son partes organizaciones internacionales. Por consiguiente, hay que admitir que, desde un punto de vista práctico, el problema es bastante menor para ellas, puesto que no hay, y probablemente nunca habrá, muchos tratados multilaterales abiertos en los que puedan llegar a ser partes. Se puede decir respecto de ellas, como de los Estados, que; si el párrafo pertinente del artículo 20 hubiera establecido que el silencio guardado sobre una reserva equivalía a una objeción, habrían podido modificar posteriormente su posición, puesto que, a diferencia de la aceptación, la objeción no es definitiva; sin embargo, la asimilación del silencio a una objeción habría sido contraria al espíritu de la Convención de Viena. En todo caso, aunque se quisiera hacer obligatorio, para ellas y sólo para ellas, el recurso a un acto formal, convendría mantener la regla establecida en el párrafo 4 del artículo 20 en el caso en que la voluntad de obligarse se exprese con posterioridad a la reserva, pues, para ellas como para los Estados, existe en ese caso un acto formal.

80. Hay que preguntarse igualmente acerca de la explicación teórica dada de la regla inscrita en el artículo 20. Es cierto que se ha utilizado de modo constante la terminología de la *aceptación tácita*, con lo que se mantiene la ambigüedad fundamental de la Convención de Viena en relación con el término «formular», que, según los casos y simultáneamente, quiere decir «proponer» y «hacer», pero el efecto del párrafo 5 es simplemente *limitar en el tiempo* la facultad de presentar objeciones y, por esta razón, una crítica inspirada en la necesidad de recurrir a ciertas formas no es convincente. En realidad, sustraer a las organizaciones internacionales de la regla establecida en el párrafo 4 es crear un extraordinario privilegio en su favor: en tanto que los Estados pierden al cabo de un año el derecho a presentar objeciones, las organizaciones internacionales lo conservarían indefinidamente. El establecimiento de tal desigualdad no sólo sería sorprendente, sino que obligaría a revisar muchas de las soluciones consagradas en el presente proyecto de artículos. En efecto, cada vez que el vencimiento de un plazo pusiera fin al ejercicio de un derecho, habría que eximir a las organizaciones internacionales, particularmente en el caso del párrafo 2 del artículo 65.

81. Es posible que, en las observaciones formuladas sobre el párrafo 4, el origen de las críticas hechas a ese texto sean cuestiones de principio, y no los pro-

blemas concretos que trata de resolver. Esas cuestiones de principio se examinarán a propósito del artículo 45. Permítasenos observar simplemente que, por saludable y beneficioso que sea el principio en que se basan las críticas, es muy raro que un problema pueda resolverse aplicando un sólo principio, pues con frecuencia hay que esforzarse por armonizar varios. Ciertamente, el principio invocado es igualmente válido para los Estados, y se ha aceptado y se acepta todavía, a propósito del artículo 20, que sea conciliado con otros, tales como el de las condiciones en que un sujeto de derecho es responsable de su comportamiento, o el que exige que cada sujeto de derecho defina sus posiciones jurídicas en un plazo razonable.

82. Por todas las razones que acaban de exponerse, el Relator Especial no está convencido de que haya que hacer una modificación de fondo en los artículos 20 y 20 *bis*, particularmente respecto de sus párrafos 4.

83. Por lo que se refiere a la redacción, ésta puede aligerarse sensiblemente recurriendo a las simplificaciones anteriormente expuestas y utilizando el término «contratante», que se ha adoptado previamente. Es posible reunir los dos artículos 20 y 20 *bis* en un solo artículo con el título y el texto siguientes:

Artículo 20.—Aceptación de las reservas y objeciones a las reservas

1. Una reserva expresamente autorizada por un tratado no exigirá la aceptación ulterior de los demás contratantes, a menos que el tratado así lo disponga.

2. Cuando del objeto y del fin de un tratado se desprenda que la aplicación del tratado en su integridad entre todas las partes es condición esencial del consentimiento de cada una de ellas en obligarse por el tratado, una reserva exigirá la aceptación de todas las partes.

3. En los demás casos no previstos en los párrafos precedentes y a menos que el tratado disponga otra cosa:

a) La aceptación de una reserva por otro contratante constituirá al autor de la reserva en parte en el tratado en relación con ese otro contratante si el tratado ya está en vigor o cuando entre en vigor para esos contratantes;

b) la objeción hecha por otro contratante a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre el autor de la objeción y el autor de la reserva, a menos que el autor de la objeción haya manifestado inequívocamente la intención contraria;

c) un acto por el que un contratante manifieste su consentimiento en obligarse por el tratado y que contenga una reserva surtirá efecto en cuanto acepte la reserva al menos otro contratante.

4. Para los efectos de los párrafos 2 y 3, y a menos que el tratado disponga otra cosa, se considerará que una reserva ha sido aceptada por un contratante cuando éste no haya formulado ninguna objeción a la reserva dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que

haya recibido la notificación de la reserva o en la fecha en que haya manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado.

ARTÍCULO 21 (Efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas),

ARTÍCULO 22 (Retiro de las reservas y de las objeciones a las reservas),

ARTÍCULO 23 (Procedimiento relativo a las reservas en los tratados entre varias organizaciones internacionales) y

ARTÍCULO 23 *bis* (Procedimiento relativo a las reservas en los tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre varias organizaciones internacionales)

84. No se ha formulado ninguna observación de fondo respecto de los demás artículos de la sección relativa a las reservas (arts. 21, 22, 23 y 23 *bis*). Su redacción puede aligerarse en las mismas condiciones que la de los artículos precedentes; ello obliga a una ligera modificación del párrafo 1 del artículo 21, a una ligera modificación del párrafo 1 del artículo 22 y a la fusión de sus párrafos 3 y 4, así como a la fusión de los artículos 23 y 23 *bis*, con lo que resultan los títulos y textos siguientes:

Artículo 21.—Efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas

1. Una reserva que sea efectiva con respecto a otra parte en el tratado de conformidad con los artículos 19, 20 y 23:

[...]

[No hay modificación en el resto del artículo.]

Artículo 22.—Retiro de las reservas y de las objeciones a las reservas

1. Salvo que el tratado disponga otra cosa, una reserva podrá ser retirada en cualquier momento y no se exigirá para su retiro el consentimiento del Estado o de la organización internacional que la haya aceptado.

2. Salvo que el tratado disponga otra cosa, una objeción a una reserva podrá ser retirada en cualquier momento.

3. Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa:

a) el retiro de una reserva sólo surtirá efecto respecto de otro contratante cuando éste haya recibido la notificación;

b) el retiro de una objeción a una reserva sólo surtirá efecto cuando su notificación haya sido recibida por el Estado o la organización internacional que haya formulado la reserva.

Artículo 23.—Procedimiento relativo a las reservas en los tratados

1. La reserva, la aceptación expresa de una reserva y la objeción a una reserva habrán de formularse por

escrito y comunicarse a los contratantes y a los demás Estados y organizaciones facultados para llegar a ser partes en el tratado.

2. Cuando se formule una reserva en el momento de la firma de un tratado a reserva de la ratificación, confirmación formal, aceptación o aprobación de dicho tratado, tal reserva habrá de ser confirmada formalmente por el Estado o por la organización internacional que la haya formulado al manifestar su consentimiento en obligarse por el tratado. En tal caso, se considerará que la reserva ha sido hecha en la fecha de su confirmación.

3. La aceptación expresa de una reserva o la objeción hecha a una reserva, anteriores a la confirmación de la misma, no tendrán que ser a su vez confirmadas.

4. El retiro de una reserva o de una objeción a una reserva habrá de formularse por escrito.

SECCIÓN 3.—ENTRADA EN VIGOR Y APLICACIÓN PROVISIONAL DE LOS TRATADOS

ARTÍCULO 24 (Entrada en vigor de los tratados entre organizaciones internacionales) y

ARTÍCULO 24 bis (Entrada en vigor de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales),

ARTÍCULO 25 (Aplicación provisional de los tratados entre organizaciones internacionales) y

ARTÍCULO 25 bis (Aplicación provisional de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales)

85. Los artículos 24, 24 bis, 25 y 25 bis no han sido objeto de observaciones de fondo. Su redacción y sus títulos pueden simplificarse, y los artículos 24 y 24 bis pueden reunirse en un solo artículo, al igual que los artículos 25 y 25 bis.

PARTE III.—OBSERVANCIA, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS

SECCIÓN 1.—OBSERVANCIA DE LOS TRATADOS

ARTÍCULO 26 (*Pacta sunt servanda*) y

ARTÍCULO 27 (El derecho interno del Estado y las reglas de la organización internacional y la observancia de los tratados)

86. Respecto del artículo 26 no se plantea ninguna cuestión y el artículo 27 sólo ha sido objeto de una observación escrita en sentido favorable; pero en el seno de la Sexta Comisión este artículo dio lugar a un amplio intercambio de opiniones que continúa y am-

Artículo 24.—Entrada en vigor

1. Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los negociadores.

2. A falta de esa disposición o acuerdo, un tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los negociadores en obligarse por el tratado.

3. Cuando el consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado se haga constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor de dicho tratado, éste entrará en vigor con respecto a ese Estado o esa organización internacional en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa.

4. Las disposiciones de un tratado que regulen la autenticación de su texto, la constancia del consentimiento en obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas, las funciones del depositario y otras cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto.

Artículo 25.—Aplicación provisional

1. Un tratado o una parte de un tratado se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

- a) si el propio tratado así lo dispone; o
- b) si los negociadores han convenido en ello de otro modo.

2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de un tratado respecto de un Estado o de una organización internacional terminará si este Estado o esta organización notifica a los demás Estados y organizaciones entre los cuales el tratado se aplique provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o los negociadores hayan convenido otra cosa al respecto.

plía los debates que tuvieron lugar en la CDI¹⁰⁰. Como ya se indicó detenidamente (véase *supra*, párrs. 8 y ss.), la Comisión decidió en 1977 reconsiderar ese texto en la segunda lectura. La cuestión esencial que se plantea consiste en saber si el uso de la expresión «reglas de la organización» es correcto en el caso del artículo 27. Se ve inmediatamente que esta expresión es demasiado amplia, ya que abarca las reglas de la organización relativas a la competencia para celebrar tratados, y una organización internacional tiene per-

¹⁰⁰ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Anexos*, tema 112 del programa, documento A/32/433, párrs. 179 a 183.

fectamente el derecho de invocar tales reglas para justificar el incumplimiento de un tratado. Pero ¿es necesario modificar el enunciado para sustituirlo por una fórmula del tipo de la siguiente: «las reglas de la organización distintas de las que conciernen a la celebración de los tratados»? Cabe dudar de ello, ya que el párrafo 3 actual establece precisamente una reserva respecto del artículo 46. Por tanto, el problema se convierte en un problema de redacción, dado que cabe señalar que el párrafo 3, al desvincular la reserva relativa al artículo 46 del enunciado principal, deja subsistir la impresión de que el enunciado principal es demasiado amplio.

87. La OIT, en sus observaciones escritas, planteó otra cuestión:

¿Cabe la posibilidad de que los cambios introducidos en las normas de una organización con posterioridad a la celebración de un tratado modifiquen las obligaciones impuestas por éste (y, habida cuenta de los mecanismos para la introducción de cambios constitucionales obligatorios incluso para los Estados que no hayan dado su consentimiento para dichos cambios, puede esto ocurrir sin el consentimiento de todas las partes en esa organización)?¹⁰¹.

En los debates celebrados en 1980, la Comisión ya mencionó esta cuestión¹⁰², refiriéndose de nuevo a ella en su informe en el comentario dedicado al proyecto de artículo 73¹⁰³. La Comisión, al tiempo que en el proyecto del artículo 73 se limitaba a establecer reservas respecto de dos tipos de modificaciones en las características de las organizaciones internacionales —la terminación de las organizaciones y la de la participación de un Estado Miembro— indicó que no eran más que ejemplos. Como la relación eventual del artículo 73 con el artículo 27 ya se mencionó en el curso de los debates, parecería indicado hacer una reserva en el artículo 27, no solamente respecto del artículo 46, sino también del artículo 73.

88. Desde el punto de vista de la redacción, cabría tal vez atender a las preocupaciones así expresadas, mencionando el artículo 46 no ya en un tercer párrafo como se hace en el texto actual, sino al principio de cada uno de los párrafos 1 y 2. En el párrafo 2 se establecería también la reserva relativa al artículo 73. Sin cambiar el título, el artículo 27 pasaría entonces a ser el siguiente, eliminando los corchetes de la expresión «el artículo 46»:

Artículo 27

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46, un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 46 y 73, una organización internacional parte en un tratado no podrá invocar las reglas de la organización como

justificación del incumplimiento del tratado, a menos que el cumplimiento del tratado esté, en la intención de las partes, subordinado a la realización de las funciones y poderes de la organización.

SECCIÓN 2.—APLICACIÓN DE LOS TRATADOS

ARTÍCULO 28 (Irretroactividad de los tratados),

ARTÍCULO 29 (Ambito territorial de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales) y

ARTÍCULO 30 (Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia).

89. No se ha presentado ninguna observación relativa a los artículos 28, 29 y 30. Los corchetes que figuran en el párrafo 5 del artículo 30 en torno a las menciones de los artículos 41 y 60 deben desaparecer, y sólo puede aligerarse sensiblemente la redacción del párrafo 4 del mismo artículo, que pasaría a ser la siguiente:

Artículo 30

[...]

4. Cuando las partes en el tratado anterior no sean todas ellas partes en el tratado posterior:

a) en las relaciones entre dos partes que sean cada una de ellas partes en ambos tratados, se aplicará la norma enunciada en el párrafo 3;

b) en las relaciones entre dos partes, una de las cuales sea parte en ambos tratados y la otra en un tratado solamente, los derechos y obligaciones recíprocos se regirán por el tratado que vincule a las dos partes.

SECCIÓN 3.—INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS

ARTÍCULO 31 (Regla general de interpretación),

ARTÍCULO 32 (Medios de interpretación complementarios) y

ARTÍCULO 33 (Interpretación de tratados autenticados en dos o más idiomas)

90. Los artículos 31, 32 y 33, idénticos a los textos correspondientes de la Convención de Viena, no han sido objeto de ninguna observación y no requieren comentario ni modificación.

SECCIÓN 4.—LOS TRATADOS Y LOS TERCEROS ESTADOS O LAS TERCERAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

ARTÍCULO 34 (Norma general concerniente a terceros Estados y terceras organizaciones internacionales),

¹⁰¹ *Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. B, subsecc. 2, párr. 15.

¹⁰² Véanse particularmente las intervenciones del Sr. Ushakov (*Anuario... 1980*, vol. I, pág. 41, 1591.^a sesión, párrs. 44 a 46) y del Relator Especial (*ibid.*, págs. 44 y 45, 1592.^a sesión, párrs. 6 a 16).

¹⁰³ *Anuario... 1980*, vol. II (segunda parte), págs. 90 y 91, párr. 10 del comentario al artículo 73.

ARTÍCULO 35 (Tratados en que se prevén obligaciones para terceros Estados o terceras organizaciones internacionales),

ARTÍCULO 36 (Tratados en que se prevén derechos para terceros Estados o terceras organizaciones internacionales) y

ARTÍCULO 36 bis (Efectos de un tratado en que sea parte una organización internacional respecto de los terceros Estados miembros de esa organización)

91. En lo que concierne a los problemas de fondo, todas las dificultades se han centrado en el artículo 36 bis, tanto en la Sexta Comisión como en las observaciones escritas. Antes de abordar nuevamente el artículo 36 bis, que requiere un reexamen, no se presentarán por el momento más que pequeñas observaciones relativas a la redacción. En primer lugar, se mantendrá entre corchetes el artículo 36 bis, incluso en una nueva versión enmendada, en tanto la Comisión no cambie la decisión que adoptó en 1978¹⁰⁴; esta solución se extiende evidentemente a las remisiones que figuran en los artículos (35, 36 y 37) en los cuales resulta necesaria. Además, cabe simplificar la redacción del artículo 34 reduciéndolo a un solo párrafo concebido como sigue:

Artículo 34

Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado o para una tercera organización sin el consentimiento de ese Estado o de esa organización.

92. La Sexta Comisión debatió el artículo 36 bis, no solamente en 1978¹⁰⁵, sino también sustancialmente en el curso de los años siguientes¹⁰⁶. Como no es posible dar cuenta en unas páginas de unos debates de una excepcional riqueza, cabe decir que aparecen tres tendencias, que reflejan las corrientes de pensamiento que se manifestaron ya en el seno de la Comisión. La primera tendencia estima que el artículo 36 bis se refiere sólo a problemas particulares propios de los sistemas de integración económica que han pasado la fase de organizaciones internacionales y que, sin tener tan siquiera que sopesar los méritos del artículo 36 bis, conviene no mantenerlo en el proyecto de artículos. La segunda tendencia es favorable a ese artículo. Una tercera tendencia, que a veces se mezcla con la precedente, reconoce que hay un problema que examinar, pero que ese problema es complejo y difícil y que no es seguro que las fórmulas actualmente adoptadas para el artículo 36 bis sean satisfactorias.

93. Las observaciones escritas de la RSS de Bielorrusia, la RSS de Ucrania, la URSS y el CAEM expresan la primera tendencia (como dice en una fórmula incisiva la URSS, ese artículo «rebasa del ámbito de las cuestiones que reglamenta el proyecto»)¹⁰⁷. Las

observaciones de la República Federal de Alemania y de la CEE expresan la segunda tendencia¹⁰⁸ y la del Canadá expresa más bien la tercera tendencia¹⁰⁹. Las observaciones de la OIT son más bien negativas, ya que:

[...] la OIT no posee en la actualidad una experiencia que aclare las necesidades que puedan requerir disposiciones de la índole prevista en el artículo 36 bis¹¹⁰.

Por lo demás, las observaciones de la OIT no parecen favorables a la interpretación de los acuerdos de sede entre una organización y un Estado huésped en el sentido de que tales acuerdos darán lugar a obligaciones de los Estados miembros respecto del Estado huésped¹¹¹. En cuanto a las observaciones de la FAO¹¹², parecen indicar que, en cierto número de casos, los tratados celebrados por una organización dan lugar a derechos y obligaciones para los Estados miembros, pero sin haber planteado ningún problema; esta observación es valiosa, ya que sugiere que podrían ser los textos aprobados sobre bases teóricas los que plantearían problemas para una práctica que los resuelve con más sencillez.

94. En la situación en que se halla actualmente la CDI, tal vez no sea inútil precisar en primer lugar la situación, tratando de mostrar cuál es la cuestión que se plantea. La Convención de Viena adoptó reglas muy estrictas y simples: respecto de los tratados no se puede ser más que «parte» o «tercero» y los tratados no surten efecto respecto de terceros. Si esta solución es indudablemente cierta de forma general, no agota la realidad del derecho internacional actual; así, en materia de sucesión de Estados, ha habido que recurrir parcialmente a otras soluciones. Desde el momento en que se consideran los efectos en materia de tratados de la existencia de organizaciones internacionales, se plantea el problema; ¿se sostendrá que una organización internacional es un «tercero» con relación al tratado interestatal que la creó, y que la organización debe aceptar expresamente y por escrito las obligaciones que le impone ese tratado?¹¹³. Debe admitirse que, en efecto, entre una organización y sus miembros hay relaciones que en materia de tratados pueden plantear problemas delicados y difíciles, algunos de los cuales fueron objeto de reservas en el artículo 73, como se ha recordado a propósito del artículo 27

¹⁰⁸ *Ibid.*, secc. A, subsecc. 1, II, párr. 14, y secc. C, subsecc. 1, III, párrs. 11 a 18.

¹⁰⁹ *Ibid.*, secc. A, subsecc. 3, párrs. 9 y 10.

¹¹⁰ *Ibid.*, secc. B, subsecc. 2, párr. 19.

¹¹¹ Es perfectamente posible que una organización internacional desee regular exclusivamente las dificultades que surgirán con el Estado huésped a propósito de la observancia por los Estados miembros de las obligaciones indicadas en los acuerdos de sede; pero también es posible otra solución, que es la que fue consagrada por la Convención de Viena de 1975 [véase *supra*, nota 21]; según esa Convención, las dificultades de aplicación interesan principalmente a los Estados huéspedes y a los Estados miembros.

¹¹² Véase *Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. B, subsecc. 3.

¹¹³ El Relator Especial en su segundo informe dedicó una larga exposición a estas cuestiones, inclinándose, en conclusión, por una solución diferente de la propuesta en el artículo 36 bis (*Anuario... 1973*, vol. II, documento A/CN.4/271, párrs. 89 y ss.).

¹⁰⁴ *Anuario... 1978*, vol. I, pág. 217, 1512.ª sesión, párr. 41.

¹⁰⁵ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo tercer período de sesiones, Anexos*, tema 114 del programa, documento A/33/419, párrs. 233 a 248.

¹⁰⁶ Véase «Resumen por temas...» (A/CN.4/L.311), párrs. 117 a 180, y «Resumen por temas...» (A/CN.4/L.326), párrs. 180 a 184.

¹⁰⁷ Véase *Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), anexo II, secc. A, subsecc. 10, párr. 3; subsecc. 11, párr. 3; subsecc. 14, párr. 1, y secc. C, subsecc. 2, párr. 3, respectivamente.

(véase *supra*, párrs. 87 y 88) ¹¹⁴. No obstante, podría parecer un tanto singular excluir del proyecto de artículos todos los problemas verdaderamente propios de los tratados de las organizaciones internacionales ¹¹⁵.

95. El problema contemplado en el artículo 36 *bis* no es más que uno de los problemas que se plantean en materia de tratados en los que son partes las organizaciones internacionales. Este artículo se refiere a los efectos para sus Estados miembros de los tratados celebrados por una organización internacional. ¿Pueden esos tratados surtir efecto respecto de los Estados miembros? Para evitar toda confusión hay que precisar el sentido de la pregunta. No se trata de saber si la celebración de un tratado de este tipo puede tener consecuencias *de hecho* para los Estados miembros; en ese caso la respuesta afirmativa es evidente: si una organización celebra con un Estado no miembro un tratado que tenga repercusiones en sus finanzas y si éstas son alimentadas por las contribuciones de los Estados miembros (como es lo normal), es posible que haya consecuencias financieras para estos últimos. Pero tampoco se trata de saber si ese tratado puede surtir efectos *jurídicos en las relaciones entre la organización y sus Estados miembros*. En efecto, ésta es una cuestión que no corresponde al derecho internacional general, sino a las reglas pertinentes de cada organización. Cabe sin duda admitir que es difícil concebir que el principio de la buena fe no condene ciertos comportamientos mediante los cuales los Estados miembros se esfuerzan por poner obstáculos a la ejecución de los tratados celebrados regularmente por una organización de la que son miembros. Cabe observar igualmente que la mayoría de las constituciones de las organizaciones contienen a este respecto en formas más o menos concretas la *obligación de los Estados miembros de cooperar* en beneficio de la organización ¹¹⁶; ahora bien, hay que reconocer que las obligaciones de los Estados miembros variarán según las organizaciones y que, por tanto, hay que remitirse a las «reglas pertinentes de [cada] organización» para determinar las obligaciones de los Estados miembros para con la organización respecto de los tratados celebrados por ésta. Por consiguiente, este aspecto no interesa al proyecto de artículos que está examinando la Comisión.

¹¹⁴ En los debates de la Sexta Comisión en 1980, un representante señaló que debería revisarse el párrafo 2 del artículo 73, particularmente dada su estrecha relación con el artículo 36 *bis* [véase «Resumen por temas...» (A/CN.4/L.326), párr. 216]. En efecto, si la Comisión decidiera no incluir en el proyecto de artículos una disposición similar al artículo 36 *bis*, se plantearía la cuestión de una reserva relativa a esos problemas, que habría de insertarse en el artículo 73.

¹¹⁵ Pero las cuestiones que no pueden tratarse en el proyecto de artículos son numerosas. Para los tratados entre Estados, una contradicción entre un tratado entre el Estado A y el Estado B con un tratado entre el Estado A y el Estado C plantea problemas delicados que la Convención de Viena no quiso abordar. Esos problemas ¿se plantean en los mismos términos si B es una organización y C un Estado miembro de esta organización? Véanse las observaciones escritas (secc. I, párr. 7) de la República Federal de Alemania [*Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte, anexo II, secc. A, subsecc. 1)].

¹¹⁶ Véase P. Reuter, *Introduction au droit des traités*, París, Armand Colin, 1972, pág. 124, párr. 183.

96. El verdadero problema que puede plantear el artículo 36 *bis* consiste en saber cómo pueden surgir relaciones *directas* entre los Estados miembros de una organización y las partes distintas de esta organización en un tratado celebrado por ésta. No hay duda alguna sobre la fuente última de donde pueden dimanar esas relaciones directas: no puede ser sino el consentimiento de todos los interesados. No parece que haya duda sobre este principio. Pero, admitido esto, hay que saber en qué forma y de qué manera puede darse ese consentimiento ¹¹⁷. Este es precisamente el fondo de la cuestión. Si se estima que los artículos 35 y 36 dan una respuesta suficiente, es evidente que el artículo 36 *bis* es inútil. Por tanto, la única justificación del artículo 36 *bis* sería la existencia de ciertas circunstancias en las que las condiciones planteadas por los proyectos de artículos 35 y 36 parecieran demasiado rigurosas e inadaptadas a los caracteres de una situación particular. Este es el problema que se plantea actualmente respecto de los dos grupos de consentimientos requeridos, el de las partes en el tratado y el de los Estados miembros de la organización.

97. En lo que concierne a la voluntad de las partes en el tratado de crear derechos y obligaciones en beneficio de los Estados miembros de la organización, se aplican las reglas de derecho común. Esta voluntad puede expresarse de una forma más o menos directa; esta voluntad puede resultar también del objeto y la finalidad del tratado. Lo que es cierto es que la actividad de las organizaciones internacionales lleva a éstas a celebrar tratados que por su objeto están llamados a crear derechos y obligaciones a sus Estados miembros. Así sucede con los acuerdos de sede celebrados entre una organización y un Estado huésped; así sucede también cuando una organización internacional es habilitada para celebrar ciertos acuerdos en materia económica cuya ejecución depende al menos parcialmente de los Estados miembros. La voluntad de las partes en tales tratados de crear derechos y obligaciones para los Estados miembros deberá probarse de conformidad con las reglas generales de la interpretación de los tratados.

98. La atención se centra en el consentimiento de los Estados miembros de la organización, dado que éstos se hallan en la situación de un tercero y que los proyectos de artículos 35 y 36 establecen normas particulares respecto de ese consentimiento, que son diferentes además para los derechos y las obligaciones. Para la creación de derechos, el consentimiento se somete al régimen más liberal que quepa imaginar, ya que se presume; para las obligaciones, se somete a condiciones más rigurosas, ya que el consentimiento debe ser *expreso y por escrito*. De estas sencillas observaciones se desprende inmediatamente que, en lo que concierne a la creación de derechos en beneficio de los Estados

¹¹⁷ Evidentemente se puede hacer intervenir *como partes* en el tratado de la organización a todos sus Estados miembros («acuerdos mixtos»), lo que suprime este problema, pero lo reemplaza por otros, y se trata particularmente de un procedimiento que plantea graves inconvenientes debido a su pesadez. En algunas observaciones orales o escritas se ha planteado esta cuestión, pero parece que cae fuera del marco del proyecto de artículos.

miembros, no se justifica la necesidad de un proyecto de artículo particular, el proyecto de artículo 36 *bis*. Como máximo, pero esto es una cuestión secundaria, cabe señalar que las más de las veces la creación de derechos va acompañada de la de obligaciones, que están indisolublemente ligadas a aquéllos, lo que hace que sea el régimen más severo, es decir, el relativo a las obligaciones, el que se aplicará de hecho. Sobre la base de esta observación, el proyecto de artículo 36 *bis* examinado en la primera lectura mencionaba a la vez las obligaciones y los derechos; pero, para la estricta corrección del texto, pueden mencionarse solamente las obligaciones y tener en cuenta la observación que se hizo a este respecto en el seno de la Comisión. Sea como fuere, hay una cosa cierta, a saber: la utilidad del artículo 36 *bis* hay que examinarla en relación con las reglas establecidas para la creación de *obligaciones*.

99. ¿Cómo hay que interpretar las palabras «expresamente por escrito» que califican al consentimiento dado en materia de creación de obligaciones? Los trabajos preparatorios de la Convención de Viena no aclaran demasiado esas palabras. El texto preparado por la Comisión se contentaba con una aceptación hecha «expresamente»¹¹⁸. No fue sino posteriormente, en el curso de la Conferencia sobre el derecho de los tratados, durante una sesión plenaria, cuando se agregó la exigencia de un escrito¹¹⁹. La Convención de Viena pasó a ser un tratado en vigor; su interpretación corresponde en lo sucesivo a los Estados partes. Pero esa interpretación no puede dejar de repercutir sobre la que se dé a las mismas palabras en el proyecto de artículo 35 que sigue muy de cerca a la Convención de Viena. Por tanto, no cabe excluir que se considere que esos términos exigen la comunicación de un escrito en forma de «instrumento», con posterioridad a la celebración del tratado. Esto excluiría todos los casos en que no hubiera habido comunicación formal, o en que el escrito resultara de una simple acta y no de un documento redactado especialmente con miras a expresar el consentimiento, e incluso no permitiría dar el consentimiento en una forma escrita ajena al procedimiento de celebración de tratados. Es aquí donde se plantea de una manera concreta la opción que tiene ante sí la Comisión: o bien se considera que el formalismo más rígido debe proteger a los Estados miembros frente a todo compromiso resultante de su participación en la organización, ya que son plena y totalmente terceros con respecto a los compromisos convencionales de ésta, y en ese caso hay que eliminar el artículo 36 *bis* en su principio, o bien se estima que la solidaridad y la

intimidad que existen entre una organización y sus Estados miembros justifican que, al tiempo que se mantiene en principio, la aceptación que están llamados a dar a los efectos que para ellos tengan los tratados celebrados por la organización de la que son miembros puede darse en formas flexibles, y en ese caso corresponde incluir en el proyecto de artículos un artículo 36 *bis*, aunque haya que debatir la redacción exacta del mismo. La Comisión, al examinar en primera lectura el proyecto de artículo 36 *bis*, eligió esta segunda opción. El proyecto de artículos ha mantenido dos casos en los que esta flexibilidad del consentimiento parece corresponder a las necesidades de la práctica; son los dos casos tratados en los apartados *a* y *b*, y que conviene comentar y someter a un examen crítico.

100. El caso previsto en el apartado *a* del artículo 36 *bis* es aquel en que las reglas de la organización prevén que los Estados miembros queden obligados por los tratados de la organización. Esta fórmula tiene doble efecto; por una parte, rige las relaciones de la organización y de sus miembros; por otra, constituye, respecto de las partes en los tratados celebrados por la organización, una aceptación dada de antemano y de forma general de las obligaciones que se prevean en los tratados celebrados por la organización. Existe ciertamente un consentimiento, pero ese consentimiento presenta caracteres particulares, ya que está dado *ex ante* y no como sucede comúnmente *ex post*; en realidad, para la celebración de este acto colateral que vincula a los miembros de la organización con los asociados a ésta por convención son los miembros de la organización quienes están llamados a expresar en primer lugar el principio de un consentimiento que se materializará luego mediante la celebración de los tratados de la organización.

101. El caso previsto en el apartado *b* del artículo 36 *bis* en la primera lectura de este artículo se refiere a la hipótesis en la que «los Estados y las organizaciones participantes en la negociación del tratado y los Estados miembros de la organización han reconocido que la aplicación del tratado implica necesariamente tales efectos», es decir, el nacimiento de obligaciones que incumben a los Estados miembros. ¿Cuál es en este caso la forma en que expresan los consentimientos requeridos? La noción central que permite responder a esta pregunta reside en la observación de que hay situaciones en las que, como ya se ha indicado (véase *supra*, párr. 97), el objeto mismo del tratado *implica* tales consentimientos. Se trata aquí de algo más que de una *presunción*, ya que una presunción, por su naturaleza, podría comportar su destrucción mediante prueba en contrario. Se trata aquí de una situación en la que el objeto de los compromisos excluye de por sí que el tratado no obligue a los Estados miembros. Es fácil dar varios ejemplos de ello. Piénsese, por ejemplo, en una unión aduanera que comporte una organización que haya recibido competencia para celebrar acuerdos arancelarios con terceros Estados. Son los Estados miembros los que perciben los ingresos aduaneros por mediación de sus agentes; sería inconcebible que uno de esos Estados se negara a aplicar una exen-

¹¹⁸ *Anuario... 1966*, vol. 11, págs. 199 y 200, documento A/6309/Rev. I (segunda parte), cap. II, art. 31.

¹¹⁹ El representante de Viet-Nam, quien hizo aceptar esta enmienda, se limitó a decir: «Cabría interpretar en un sentido lato que la fórmula "acepta expresamente" engloba la aceptación, tanto por medio de declaración solemne como por cualquier forma de manifestación verbal que no ofrezca las garantías necesarias.» La enmienda se aprobó por 44 votos contra 19 y 31 abstenciones (*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho a los tratados, segundo período de sesiones, Actas resumidas...*, pág. 63, 14.ª sesión, párr. 5).

ción consentida por un acuerdo arancelario celebrado regularmente, pero en el que dicho Estado no haya participado ni consentido expresamente por escrito. Lo mismo sucede con un acuerdo de sede celebrado entre un Estado huésped y una organización internacional y que comporte para todos los Estados miembros de esa organización obligaciones particulares con respecto al Estado huésped; ¿cabría imaginar que los Estados miembros, al tiempo que reconocen la validez plena del acuerdo de sede, rechacen esas obligaciones porque nunca las han aceptado expresamente por escrito? No se trata de cuestiones teóricas; el Estado que ha obtenido de la organización un acuerdo arancelario puede disponer, frente al Estado miembro de esa organización que no respete el acuerdo arancelario, de una vía de recurso, arbitral o incluso jurisdiccional, de que no dispone con respecto a la organización.

102. Por tanto, la fuente de todos los consentimientos requeridos a efectos de crear obligaciones para los Estados miembros de una organización es en este caso una *implicación*; esta implicación vale para el consentimiento de la organización y de los asociados mediante acuerdo, por una parte, y para el de los Estados miembros de la organización. Esto no quiere decir que esta implicación no tenga que ser reconocida¹²⁰, pero este reconocimiento no está sujeto a ningún formalismo y, por esta razón, el apartado *b* emplea la palabra «reconocer». Dado que este «reconocimiento» debe obtener el consentimiento de todos los interesados, sería necesario referirse no solamente a la organización y a sus asociados convencionales, como lo hace el apartado *b*, sino también a los miembros de la organización. Si hubiera que formular objeciones a la noción misma de «implicación», cabría simplificar el análisis, abandonar la referencia a la noción de «implicación», aunque responde a la naturaleza de las cosas, y ponerse simplemente en el plano de la flexibilización del consentimiento de los miembros de la organización. En este caso convendría precisar que el consentimiento puede resultar de «toda manifestación no equívoca» del mismo. Al hacer referencia a una «manifestación», se excluirían los consentimientos implicados o presuntos, pero, al contentarse con que tengan un carácter «no equívoco», se excluiría la referencia a toda forma particular de consentimiento.

103. En conclusión, el alcance real del artículo 36 *bis* no tiene por objeto revolucionar los principios en los que se basa el derecho de los tratados. Ese artículo acepta que, para producir efectos respecto de un Estado no parte¹²¹, pero que sea miembro de una orga-

¹²⁰ Como siempre, hay casos evidentes y otros que lo son menos. No hay duda posible en el primer caso dado anteriormente (párrafo 101) (el caso de la unión aduanera). El segundo ejemplo (acuerdo de sede) dependerá de las estipulaciones concretas del acuerdo; cabría imaginar que una organización desee reservarse el monopolio de las relaciones con el Estado huésped y pretenda, por consiguiente, que éste no puede ejercer un recurso directo contra el Estado miembro que no respete las obligaciones que le imponga el acuerdo.

¹²¹ Teóricamente, cabría contemplar el caso de una organización internacional que fuera miembro de otra organización, pero no ha parecido necesario complicar el texto, ya que en un caso de este tipo la organización miembro se vería en idéntica situación que los Estados miembros y las mismas reglas valdrían para ella.

nización que es parte en ellos, es necesario cierto consentimiento de ese Estado. Ahora bien, el artículo 36 *bis* tiene por objeto flexibilizar las características de ese consentimiento. La razón esencial de esta flexibilización es que las relaciones establecidas entre una organización y sus Estados miembros crean condiciones particulares en función de las cuales no solamente no es necesario un formalismo excesivo, sino que ese formalismo parece un obstáculo no justificado para el desarrollo de la actividad de las organizaciones internacionales.

104. A continuación se propone una nueva redacción del artículo 36 *bis*. Esta redacción presenta, con relación a la que se presentó en primera lectura, tres diferencias de importancia desigual. En primer lugar, establece formalmente que es necesario el consentimiento de los miembros de la organización para que los tratados de la organización creen obligaciones para ellos. En segundo lugar, ya no menciona la creación de derechos, sino que se refiere solamente a la creación de obligaciones; se tiene en cuenta de esa forma la observación hecha por algunos miembros de la Comisión de que no se necesitaría ninguna disposición particular para facilitar la creación de derechos, dadas las disposiciones liberales del artículo 36. En tercer lugar, al apartado *b* se han agregado los Estados miembros de la organización a los Estados y organizaciones participantes en la negociación del tratado. Es normal que ellos admitan también que el tratado implica que se asignan ciertas obligaciones a los Estados miembros de la organización. El texto del artículo 36 *bis* pasaría a ser el siguiente¹²²:

Artículo 36 bis

El consentimiento de los Estados miembros de una organización internacional en las obligaciones derivadas de un tratado celebrado por esta organización dimana:

a) de las normas pertinentes de la organización aplicables en el momento de la celebración del tratado que establecen que los Estados miembros de la organización quedan obligados por los tratados celebrados por ésta; o

b) del reconocimiento por los Estados y las organizaciones participantes en la negociación del tratado y por los Estados miembros de la organización de que la aplicación del tratado implica necesariamente tales efectos.

Si la Comisión objetara al apartado *b*, éste podría redactarse, como acaba de indicarse, de la forma siguiente:

b) de toda manifestación inequívoca de ese consentimiento.

¹²² Si la Comisión siguiera la línea general indicada para esta nueva versión, parecería ciertamente necesario cambiar también el título del artículo y probablemente su lugar y su numeración. Su título podría convertirse en «Consentimiento para la creación de obligaciones para los Estados miembros de una organización». Dado que el artículo no parece más que una derogación del artículo 35, su lugar lógico sería después de éste, con el número 35 *bis*.

ARTÍCULO 37 (Renovación o modificación de obligaciones o de derechos de terceros Estados o de terceras organizaciones internacionales)

105. Este artículo no ha sido objeto de ninguna observación particular. No obstante, contiene dos párrafos, el 5 y el 6, relacionados con el artículo 36 *bis* que, por ello, están condicionados por la suerte de ese artículo. Aunque de momento quedan entre corchetés, como el Relator Especial ha propuesto que en el artículo 36 *bis* no se mencionen los derechos, hay que eliminar en la primera línea las palabras «o un derecho». Además, en la nueva redacción del artículo 36 *bis* y conforme a críticas ya presentadas, ha desaparecido la expresión «los terceros Estados que sean miembros de una organización internacional». Por

tanto, también sería posible suprimir la palabra «terceros» aquí. En los dos párrafos las dos primeras líneas pasarían, por tanto, a decir lo siguiente:

Cuando una obligación se haya originado para Estados miembros de una organización internacional en las condiciones previstas en...

ARTÍCULO 38 (Normas de un tratado que lleguen a ser obligatorias para terceros Estados o terceras organizaciones internacionales en virtud de una costumbre internacional)

106. No se ha formulado ninguna crítica contra este artículo, que no requiere ninguna modificación.

PARTE IV.—ENMIENDA Y MODIFICACIÓN DE LOS TRATADOS

ARTÍCULO 39 (Norma general concerniente a la enmienda de los tratados),

ARTÍCULO 40 (Enmienda de los tratados multilaterales) y

ARTÍCULO 41 (Acuerdos para modificar tratados multilaterales entre algunas de las partes únicamente)

107. Ninguno de los tres artículos que integran esta parte ha sido objeto de observaciones y esos artículos no requieren ninguna modificación, con excepción del párrafo 2 del artículo 40. La introducción, en el voca-

bulario del proyecto de artículos, del término «los contratantes» permite simplificar de la manera siguiente la redacción del comienzo del párrafo 2 del artículo 40:

Toda propuesta de enmienda de un tratado multilateral en las relaciones entre todas las partes habrá de ser notificada a todos los contratantes, y cada uno de ellos tendrá derecho a participar:

[...]