

hay uno posible. La Comisión debe proponerse la preparación de un proyecto de artículos, como base para elaborar un instrumento que completará la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados y que permitirá resolver los problemas que plantean los tratados celebrados por organizaciones internacionales.

35. Por lo que respecta al alcance del proyecto, conviene con el Relator Especial en que la Comisión debe ser lo más fiel posible a la Convención de Viena, puesto que sus trabajos están destinados a completar esa Convención. Es partidario, por consiguiente, de conservar la definición de organización internacional que figura en dicha Convención. Tal definición, flexible y amplia, conviene perfectamente a la materia que se estudia, en cuyo contexto, a diferencia del de los privilegios e inmunidades, se podrá sin inconvenientes dar al concepto de organización internacional la interpretación más amplia posible.

36. Como ha subrayado el Relator Especial, la codificación de normas generales sobre los tratados de las organizaciones internacionales es una tarea difícil. Si la Comisión consigue llevar a feliz término esa tarea, se habrá introducido un elemento de estabilidad y generalidad en el régimen de esos tratados, elemento del que las propias organizaciones no siempre se preocupan. La incertidumbre actual les conviene a veces más que un sistema de normas precisas y rígidas y es significativo que el Relator Especial haya tenido algunas dificultades para obtener información.

37. En cuanto a la forma de los acuerdos que se han de estudiar, el Sr. Sette Câmara considera que, como en la Convención de Viena, deben excluirse los acuerdos no escritos. Esta exclusión es más legítima aún en el caso de las organizaciones internacionales que en el de los Estados. La forma escrita es una garantía de cierta claridad, absolutamente indispensable. Importa mucho más en la práctica de las organizaciones internacionales que en la de los Estados excluir toda ambigüedad respecto del consentimiento en obligarse por un tratado. En el caso de un Estado, el proceso de elaboración de tratados comprende diversas etapas —tales como la aprobación parlamentaria— que no dejan subsistir la menor duda sobre el consentimiento; no existen garantías análogas en el caso de las organizaciones internacionales.

38. El Sr. Sette Câmara se inclina a pensar, como el Sr. Kearney, que conviene incluir en el proyecto una disposición que reconozca a las organizaciones internacionales la capacidad de celebrar tratados. Desde luego, se podría invocar la opinión consultiva dictada por la Corte Internacional de Justicia, en 1949, acerca de la *Reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas* para afirmar la existencia de una personalidad objetiva de las organizaciones internacionales. Pero, a juicio del Sr. Sette Câmara, sigue siendo necesario precisar en el proyecto que las organizaciones internacionales gozan de la capacidad de celebrar tratados. El Relator Especial, aunque no es partidario de que se introduzca en el proyecto una disposición relativa a la capacidad, ha sugerido en su segundo informe una fórmula excelente: «En el caso de las organizaciones internacionales, la capacidad para celebrar tratados

depende de las normas pertinentes de la organización» (A/CN.4/271, párr. 49 *in fine*).

39. El Sr. Sette Câmara considera que las conclusiones del Relator Especial en materia de representación son perfectamente exactas. Los problemas que se plantean en esta materia a las organizaciones internacionales siguen siendo imprecisos y no es partidario de que se incluya en el presente proyecto un artículo correspondiente al artículo 7 de la Convención de Viena. En un Estado, algunos órganos están tradicionalmente encargados de las relaciones internacionales y tienen poderes de representación en virtud de sus funciones, lo que no existe en las organizaciones internacionales. Sin embargo, la estructura piramidal de las secretarías de las organizaciones internacionales debería permitir disipar las dudas, ya que el principal agente ejecutivo de la organización —el Director General o el Secretario General, según los casos— es el jefe incontestable de la secretaría de la organización.

40. En lo que concierne a los acuerdos concertados por órganos subsidiarios, el Sr. Sette Câmara apoya por entero la conclusión del Relator Especial según la cual es la propia organización la que en cada caso debe ser considerada como parte en el acuerdo.

41. La cuestión de la representación de un territorio por una organización internacional ha sido objeto de un estudio muy profundo por parte del Relator Especial. Esta cuestión ha revestido gran importancia en el pasado, pero sólo se planteará muy rara vez en el futuro.

42. Respecto de los acuerdos concertados con miras a la ejecución de otro acuerdo, las conclusiones del Relator Especial son perfectamente exactas. Sin embargo, por su parte, el Sr. Sette Câmara duda de que la Comisión necesite estudiar esta cuestión por el momento.

43. Por último, el Sr. Sette Câmara ha tomado nota de la observación hecha por el Sr. Kearney en cuanto a la necesidad de establecer una distinción entre contratos y tratados. No obstante, es difícil discernir cómo podría una organización celebrar un contrato con un Estado, salvo con el Estado huésped para ciertos fines específicos.

Se levanta la sesión a las 18 horas.

1242.^a SESIÓN

Jueves 5 de julio de 1973, a las 10.05 horas

*Presidente: Sr. Mustafa Kamil YASSEEN
más tarde: Sr. Jorge CASTAÑEDA*

Presentes: Sr. Ago, Sr. Bartoš, Sr. Bilge, Sr. El-Erian, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Francis Vallat.

Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales

(A/CN.4/258; A/CN.4/271)

[Tema 4 del programa]
(continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del tema 4 del programa.
2. El Sr. TAMMES dice que, en sus informes sumamente instructivos, el Relator Especial ha abierto nuevas perspectivas en el campo del derecho internacional, y que el modo en que ha llegado a granjearse la confianza de las organizaciones, reuniendo al propio tiempo preciosa información sobre la práctica de las mismas, constituye un punto de partida prometedor para los trabajos de la Comisión.
3. Las relaciones jerárquicas que existen entre el derecho internacional y el derecho nacional vienen siendo examinadas desde hace mucho tiempo por los juristas internacionales. Pero el problema que plantea la cuestión considerada es la de la acción recíproca de diferentes sistemas jurídicos que forman parte todos ellos del derecho internacional. La Comisión examina actualmente una cuestión que parece esencialmente técnica; la de saber cómo se integrarán los acuerdos celebrados por organizaciones internacionales en el sistema de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados¹. Sin embargo, lo que realmente está en juego son las relaciones entre el conjunto del sistema del derecho internacional general, por una parte, y diversos sistemas internacionales más o menos organizados, por otra parte.
4. El Relator Especial quisiera conocer el punto de vista de la Comisión acerca de la conveniencia de incluir en el proyecto un artículo preliminar, correspondiente al artículo 6 de la Convención de Viena, que disponga que toda organización internacional tiene capacidad para celebrar tratados. Por su parte, el Sr. Tammes estima que el artículo 6 de la Convención de Viena tiene una función especial, porque la plena capacidad de los Estados para celebrar tratados no ha sido siempre considerada en el pasado como un principio indiscutible. Un artículo análogo no sería necesario para las organizaciones. No parece que haya un verdadero problema en este aspecto, pues es poco verosímil que la validez del gran número de acuerdos celebrados por organizaciones internacionales —validez que depende de su capacidad para celebrar acuerdos— sea puesta en tela de juicio por nadie. Bien entendido, si se debiera adoptar un artículo análogo al artículo 6 de la Convención de Viena, habría que hacer una reserva para tener en cuenta el caso en que el derecho constitucional de la organización contenga una norma en contrario.
5. En lo que respecta al grado de aplicabilidad de la parte III de la Convención de Viena, que trata de la observancia, aplicación e interpretación de los tratados, el Sr. Tammes hace en general suyas las conclusiones del

Relator Especial relativas a los efectos de los acuerdos con respecto a terceros (A/CN.4/271, párrs. 89 a 107). Es preciso adaptar al caso de las organizaciones internacionales las disposiciones más rigurosas que contiene sobre esta cuestión la Convención de Viena. El Relator Especial ha hecho observar acertadamente que se requerirá siempre el consentimiento de una organización para que ésta quede obligada por las disposiciones de un tratado concertado entre terceros que crean obligaciones para ella, pero que ese consentimiento no debe ser necesariamente dado de modo expreso o por escrito, como lo exige el artículo 35 de la Convención de Viena para la proteger la soberanía de los Estados. En lo que respecta a los derechos que pueda tener una organización en tanto que tercero con relación a un tratado, la posición del Relator Especial es perfectamente lógica. Una organización, en tanto que organismo al servicio de la comunidad internacional, no puede invocar ningún «derecho subjetivo» para conservar una función que todos los Estados que han instituido esta función han decidido abolir. Así, el artículo 37 de la Convención de Viena sobre la revocación sólo se aplicaría, pues, en cierto grado.

6. Es muy interesante la cuestión de saber si un Estado es un tercero respecto de un acuerdo celebrado por una organización de la que es miembro. Corresponde, en el plano del derecho interno, a la cuestión del efecto directo que pueden tener en el ordenamiento jurídico de un Estado los tratados celebrados por ese Estado. Si se admite el paralelismo, no se plantea el problema de la aplicabilidad de las normas de la Convención de Viena. La aceptación por un Estado miembro de las obligaciones creadas por un tratado celebrado por la organización se desprende implícitamente de su calidad de miembro, que supone la aceptación de la distribución fundamental de poderes en la organización. Se trata, en realidad, de una aceptación implícita previa de todas las obligaciones futuras de la organización, más bien que de un consentimiento tácito con arreglo a las normas de la Convención de Viena. El Relator Especial enuncia con gran prudencia la norma general en la materia, al decir: «En todo caso, no parece posible que un Estado miembro pueda ignorar los acuerdos regularmente celebrados por una organización» (A/CN.4/271, párr. 105). Por su parte, el Sr. Tammes estima que sería preferible tener en la materia una norma clara, que fuera seguida por la práctica, más bien que una práctica incierta, seguida por una norma vacilante.

7. Por último, hay en la Convención de Viena una norma fundamental que habrá que ver si se aplica a las organizaciones internacionales. Es la norma enunciada en el artículo 27, según la cual una parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta cuestión es la clave del problema planteado por las relaciones entre los diferentes sistemas jurídicos internacionales, porque lo que se llama «derecho interno» de una organización (A/CN.4/271, párrs. 83 a 88) forma al mismo tiempo parte del derecho internacional. Se trata, pues, esencialmente de determinar, cuando dos sistemas pertenecen uno y otro al derecho internacional pero se hallan situados a niveles diferentes, cuál de los dos debe prevalecer. El Relator Especial ha indicado su posición sobre un aspecto particular de esta vasta cuestión que se rige por el artículo 27

¹ 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. 313.

de la Convención de Viena, en relación con el artículo 46 de la misma Convención, relativo a las disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.

8. Para concluir, el Sr. Tammes destaca que sólo ha podido referirse a un pequeño número de cuestiones, entre todas las que el Relator Especial ha expuesto en sus dos informes. Aguarda con gran interés el proyecto de artículos que debe seguir.

9. El Sr. MARTÍNEZ MORENO se adhiere al homenaje rendido al Relator Especial por sus informes, verdadera obra maestra, sobre la cuestión importante y compleja de los tratados celebrados por organizaciones internacionales, que es el complemento lógico del derecho de los tratados entre Estados. El desarrollo de la teoría de los sujetos de derecho internacional, la importancia creciente de las organizaciones internacionales en la vida de la comunidad mundial, la necesidad de reforzar las instituciones que trabajan por la paz y la seguridad, y en general, las realidades de la sociedad mundial contemporánea, hacen necesario que se codifique —y que se codifique con cierta audacia— el derecho que rige los tratados de las organizaciones internacionales, tanto en el plano regional como en el plano mundial.

10. Antes de examinar algunos de los puntos expuestos por el Relator Especial en su segundo informe (A/CN.4/271), el Sr. Martínez Moreno deplora que varias organizaciones no hayan respondido al cuestionario del Relator Especial. Estas organizaciones temen quizás que sus facultades se vean restringidas por un tratado sobre la cuestión, pero el resultado que se persigue es exactamente el contrario y una organización internacional no debería faltar a su deber de cooperar al desarrollo progresivo del derecho.

11. La gran diversidad que las organizaciones internacionales manifiestan, tanto en su estructura como en sus funciones y objetivos, parece ciertamente hacer imposible la codificación. Será en extremo difícil formular normas generales y uniformes para las diversas organizaciones. Sin embargo, se podrán resolver los problemas que se plantean procediendo por etapas y adoptando normas comunes en el grado en que sea posible.

12. La cuestión de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados es fundamental para el tema que se considera. El Sr. Martínez Moreno está firmemente convencido de que las organizaciones internacionales poseen esa capacidad, aunque sea más limitada que la de los Estados; sin ella, ninguna organización internacional podría alcanzar sus objetivos en las relaciones internacionales. El Sr. Martínez Moreno respeta el criterio de quienes consideran que la capacidad para celebrar tratados sólo existe a reserva de las disposiciones del instrumento constitutivo de la organización interesada, y reconoce que con ese instrumento constitutivo, los Estados que crean una organización pueden incluso llegar a negarle la capacidad de concertar tratados, aun cuando no conoce ningún caso de semejante restricción. Sin embargo, las reglas que la Comisión formule están destinadas a aplicarse a la generalidad de los casos prácticos.

13. Es natural que casi todos los tratados celebrados por organizaciones internacionales sean de carácter

administrativo u operacional, pero algunos de esos tratados, como los acuerdos de asistencia técnica, revisten gran importancia. Aparte de esto, el Sr. Martínez Moreno no ve por qué una organización internacional no puede ser parte en tratados como las convenciones de Ginebra sobre el derecho humanitario. Si se niega a las organizaciones la capacidad para celebrar tratados, las Naciones Unidas no podrán suscribir estos tratados ni invocarlos en relación con sus operaciones de mantenimiento de la paz.

14. Esta consecuencia sería enojosa, pero la ausencia, en el futuro proyecto, de un artículo sobre la capacidad para celebrar tratados tendría consecuencias mucho más graves en cuanto que podría inferirse, mediante un razonamiento *a contrario* basado en la disposición inequívoca del artículo 6 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que las organizaciones internacionales no poseen tal capacidad. Dado que la capacidad de todos los Estados para celebrar tratados se afirma expresamente en el artículo 6 de la Convención de Viena, es indispensable incluir una disposición expresa en el mismo sentido para las organizaciones internacionales, reconociendo así una realidad de la vida internacional. En lo que respecta a la formulación de la norma, el Sr. Martínez Moreno considera aceptable la fórmula propuesta por el profesor Dupuy en su informe al Instituto de Derecho Internacional (véase A/CN.4/271, párr. 39).

15. Respecto de la cuestión de la representación, el Sr. Martínez Moreno estima que es indispensable incluir en el futuro proyecto un artículo especialmente dedicado a los tratados celebrados por una organización por cuenta de un territorio al que representa.

16. Los acuerdos celebrados por órganos subsidiarios deben ser considerados, como regla general, como tratados celebrados por la propia organización. Por supuesto, puede haber excepciones a esta regla general, como en el caso de un fondo establecido para un fin específico; un acuerdo firmado por cuenta de ese fondo no haría responsable financieramente a la organización que lo instituyó. Por último, se examina actualmente la creación de un organismo internacional que estaría encargado de la conservación y la utilización de los recursos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional. De crearse un organismo de este género, no se le negaría la facultad de celebrar tratados en materias de su competencia.

17. El Sr. TSURUOKA se asocia a las felicitaciones dirigidas al Relator Especial por su segundo informe, en el que se refleja la erudición de su autor. Bajo una apariencia sencilla, este estudio se funda en un análisis muy profundo de la materia que se examina.

18. En ese informe, el Relator Especial ha expuesto sus propias opiniones y los argumentos en que se apoyan y ha pedido la opinión de los miembros de la Comisión sobre varios puntos. Por lo que respecta a las cuestiones sobre las cuales el Relator Especial ha expresado su opinión, lo más acertado sería posiblemente que siguiera adelante. En lo que se refiere a los puntos sobre los cuales el Relator Especial interroga a la Comisión, el Sr. Tsuruoka no se estima en condiciones de responder inmediatamente y se propone formular observaciones por escrito.

Por otra parte, la Comisión no dispone de tiempo suficiente, en el período de sesiones en curso, para que todos sus miembros puedan exponer verbalmente su parecer sobre las diversas cuestiones planteadas por el Relator Especial.

19. El Sr. USTOR se asocia a los elogios tributados al Relator Especial por la claridad y la lógica de sus informes, que versan sobre una materia sumamente difícil. Esta materia ofrece un buen ejemplo de la estrecha relación existente entre la codificación y el desarrollo progresivo. Es un campo en el que ya existe «amplia práctica de los Estados, así como precedentes y doctrinas», para utilizar los términos del artículo 15 del Estatuto de la Comisión relativo a la codificación. Y, sin embargo, se puede decir con toda certeza respecto del derecho existente en ese campo que los Estados no han «aplicado en la práctica, normas suficientemente desarrolladas» y que, por lo tanto, corresponde a la esfera del desarrollo progresivo tal como se define en ese mismo artículo.

20. Sin embargo, no hay que olvidar que la práctica pertinente no es sólo la práctica de los Estados, sino también la práctica de las propias organizaciones. Por desgracia, es difícil remontarse hasta las fuentes de esa práctica. Apenas si existen decisiones de los tribunales, internacionales o nacionales, sobre la materia, y la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales está generalmente enterrada en expedientes oficiales de difícil acceso. Para poder conocer mejor las tendencias del derecho consuetudinario, el Relator Especial ha seguido, acertadamente, el método que consiste en establecer contactos con las propias organizaciones. Es indudable que este método es el más cómodo para investigar su práctica. Otra solución posible consiste en estudiar sistemáticamente todos los tratados firmados por organizaciones internacionales. Pero esto sería una labor enorme, porque hay ya varios millares de tratados de ese género. Sin la ayuda de computadoras, es difícil saber cuál podría ser el valor de los resultados obtenidos.

21. Sin duda, es posible que la mayor parte de estos acuerdos concertados por organizaciones internacionales sean, en resumidas cuentas, contratos más bien que tratados. En teoría, la línea de demarcación entre ambos es neta: un tratado es un acuerdo regido por el derecho internacional, mientras que un contrato es un acuerdo regido por el derecho de un Estado determinado. Sin embargo, hay en la práctica acuerdos que se rigen, en algunos aspectos, por el derecho internacional y, en otros aspectos, por el derecho de un Estado determinado. Se trata de un problema muy importante para la delimitación del tema examinado, como lo han hecho ya observar otros miembros.

22. Parece que sobre la mayor parte de las otras cuestiones, los miembros de la Comisión se han adherido unánimemente al punto de vista del Relator Especial. En lo que respecta a la cuestión de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados, el Relator Especial ha llegado a la conclusión de que es preferible no incluir en el proyecto ninguna disposición sobre esta materia (A/CN.4/271, párr. 40). El Sr. Ushakov ha expuesto un argumento válido en favor de esta solución cuando ha hecho observar que el derecho de los tratados en su

conjunto sólo es aplicable cuando existe la capacidad para concertar tratados. El orador no puede aceptar la fórmula sugerida por el profesor Dupuy y citada por el Relator Especial en el párrafo 39 de su segundo informe. Esta fórmula se basa en la hipótesis de que toda organización tiene capacidad para celebrar los acuerdos necesarios en el ejercicio de sus funciones y la realización de sus fines; sólo niega dicha capacidad cuando el instrumento constitutivo de la organización dispone otra cosa. Esta fórmula va demasiado lejos. La que el propio Relator Especial ha propuesto con carácter provisional es mucho más apropiada, y traduce bastante fielmente la práctica internacional existente. Esta fórmula es la siguiente: «En el caso de las organizaciones internacionales, la capacidad para celebrar tratados depende de las normas pertinentes de la organización» (A/CN.4/271, párr. 49 *in fine*).

23. Por lo que respecta a la representación, el Sr. Ustor comparte por entero el punto de vista de que es imposible adoptar, a los efectos de la presente cuestión, una norma como la enunciada en el párrafo 2 del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. En el caso de una organización internacional no es posible decir que algunas personas tienen plenos poderes de representación «en virtud de sus funciones».

24. En cuanto a la interesante cuestión de los acuerdos celebrados por órganos subsidiarios, el orador conviene en que la solución dependerá del instrumento constitutivo y las normas internas de la organización de que se trate.

25. El problema de la aplicación a las organizaciones internacionales de la regla *pacta tertiis* es sumamente complicado. En el caso de un tratado firmado por los Estados miembros de una organización y relativo a esa organización, es claro que la organización no es un tercero en el sentido de la sección 4 de la parte III de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Es evidente que el acuerdo afectará a la organización. Es, pues, indispensable adaptar las normas de la Convención de Viena para los efectos de la materia que se examina. La necesidad de esta adaptación aparece netamente en el caso de un acuerdo entre dos organizaciones. Para citar un ejemplo extremo, si dos asociaciones económicas de Estados concertaran un acuerdo a fin de establecer una vasta zona de libre cambio, sería imposible afirmar que los Estados miembros de las dos asociaciones son «terceros Estados» con respecto a ese acuerdo.

26. El Sr. EL-ERIAN rinde homenaje al Relator Especial, que es una autoridad en materia de instituciones internacionales, por la calidad y la erudición de sus dos informes.

27. En aras de la brevedad, el Sr. El-Erian sólo abordará cuatro de las múltiples cuestiones interesantes que se plantean. Por lo que atañe a la primera, relativa a la cooperación con las secretarías de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, comparte sin reserva los puntos de vista del Relator Especial. Las organizaciones temen —y esto se comprende— que una codificación pueda introducir cierta rigidez que ponga en peligro la flexibilidad actual de sus prácticas. Al principio de todo trabajo de codificación, se tropieza a menudo con reticencias de este género, no sólo por parte de las organizaciones internacionales, sino también por parte de los

gobiernos. Quizás sea cierto que, en algunos campos, pudiera ser perjudicial formular normas rígidas. Pero en lo que respecta a la materia que se examina, es absolutamente necesario establecer algunas normas generales.

28. En cuanto a las organizaciones regionales, se ha dicho que si el futuro proyecto deberia ceñirse a las organizaciones universales, quizás su utilidad quedara desventajosamente limitada. Con todo, el Sr. El-Erian estima preferible seguir la práctica adoptada ya por la Comisión en 1971 para su proyecto de artículos sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales y atenerse a las organizaciones internacionales de carácter universal. La primera razón es que las organizaciones regionales no han sido consultadas y que es preferible, por consiguiente, limitar el estudio a los organismos del sistema de las Naciones Unidas con los que se han celebrado consultas. La segunda es que las organizaciones regionales se benefician necesariamente del trabajo de codificación realizado por las Naciones Unidas. Así, en lo que respecta a los privilegios e inmunidades, han tomado como modelo las convenciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, es evidente que la propia Comisión no puede emprender la codificación del derecho para las organizaciones regionales.

29. En lo que concierne a la capacidad, el Sr. El-Erian está convencido, por su experiencia de Relator Especial para la cuestión de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, que es más prudente no aventurarse en cuestiones de orden teórico como las de la personalidad internacional y de la capacidad para celebrar tratados. Comparte por entero el punto de vista del Relator Especial acerca de la necesidad de adoptar una actitud puramente pragmática.

30. En lo que respecta a la cuestión de los tratados celebrados por órganos subsidiarios, el Sr. El-Erian estima que el análisis del Relator Especial (A/CN.4/271, párrs. 65 a 68) contiene todas las indicaciones necesarias para llegar a decisiones satisfactorias. El problema no es puramente teórico; tiene importantes incidencias prácticas, en particular en materia financiera. Si bien las situaciones varían, conviene establecer una regla general, porque existe en la práctica cierta incertidumbre acerca de la identidad de la parte en un tratado cuando éste ha sido celebrado por un órgano subsidiario de una organización. El orador suscribe la conclusión del Relator Especial según la cual, como regla general, es la propia organización la que es parte en el tratado, salvo prueba en contrario. Se trata en realidad de una cuestión de representación.

31. El Sr. TABIBI dice que los informes sumamente útiles del Relator Especial muestran bien la complejidad del tema, lo que justifica la prudencia con que lo ha abordado. La Comisión debe también mostrarse prudente, porque las organizaciones internacionales prestan un gran servicio a la humanidad y no se debe entorpecer su desarrollo. También es menester no herir su susceptibilidad. Las dificultades con que se tropieza en el Comité Administrativo de Coordinación (CAC), que reúne a los jefes de los organismos especializados bajo la presidencia del Secretario General de las Naciones Unidas, ponen claramente de relieve los problemas que se plantean. En vista de la complejidad de los problemas y para tener en

cuenta los puntos de vista de las propias organizaciones, el Sr. Tabibi propone que los asesores jurídicos de las organizaciones internacionales de carácter universal sean invitados a participar en los debates de la Comisión sobre este tema. Así, les sería posible responder directamente a todas las preguntas que los miembros de la Comisión pudieran hacerles.

32. Es difícil pronunciarse definitivamente sobre las diferentes cuestiones expuestas por el Relator Especial. Por lo que hace a la cuestión de saber hasta qué punto conviene ceñirse a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, no hay que olvidar que existen diferencias considerables entre los Estados y las organizaciones internacionales y que las normas que rigen los tratados entre Estados están fundadas en la igualdad soberana de los Estados.

33. Por lo que respecta a la capacidad y la representación, en particular, hay una diferencia bien clara entre los Estados y las organizaciones internacionales. También existen diferencias entre las propias organizaciones. El Secretario General de las Naciones Unidas, por ejemplo, tiene facultades más amplias que los jefes de secretaría de otras organizaciones internacionales. En algunas organizaciones, los tratados no son concertados por el jefe ejecutivo, sino por un órgano de la organización. El Sr. Tabibi, estima, como el Relator Especial, que convendría definir una capacidad mínima de que gozarían todas las organizaciones internacionales, aunque algunas posean una capacidad más amplia (A/CN.4/271, párr. 45). Coincide también con el Relator Especial en que, por lo que respecta a la capacidad para celebrar tratados en nombre de una organización internacional, habría que tomar como criterio no sólo el instrumento constitutivo, sino también las normas pertinentes de la organización.

34. En lo referente a los acuerdos celebrados por órganos subsidiarios, el Sr. Tabibi destaca que el papel de algunos de esos órganos puede ser muy importante en la práctica. Las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, por ejemplo, adoptan decisiones y conciertan acuerdos sobre cuestiones importantes. Sin embargo, acepta que la Comisión se ocupe esencialmente por el momento de los tratados celebrados por las organizaciones mismas.

35. Para concluir, el Sr. Tabibi expresa la esperanza de que se adopten disposiciones para que los asesores jurídicos de las organizaciones internacionales participen en los debates que en relación con este tema se celebren en el 26.º período de sesiones; esto facilitaría la aceptación del proyecto por parte de las organizaciones internacionales más particularmente interesadas.

36. El Sr. QUENTIN-BAXTER dice que los magistrales informes del Relator Especial le han convencido de que la Comisión tiene a su consideración una materia que puede y merece ser codificada, y que ocupará oportunamente un lugar en la serie de tratados de Viena.

37. El Relator Especial ha destacado muy bien la relación que existe entre el futuro proyecto de artículos y la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, aun cuando ha puesto escrupulosamente de relieve las diferencias que entre ellos existen. Después de todo, los Estados se caracterizan por la igualdad soberana, mien-

tras que la naturaleza y las funciones de las organizaciones internacionales varían considerablemente. No obstante, la misma palabra «Estado» abarca situaciones muy diversas. Por ejemplo, entre los signatarios de determinados acuerdos administrativos multilaterales figuran ciertos territorios; lo mismo ocurre con los Estados asociados, que poseen sus propios órganos legislativos soberanos, pero que pueden optar por fundir su personalidad nacional en la de un Estado más grande. Los Estados pueden también decidir conferir a una organización internacional una parte importante de sus facultades soberanas. Se puede decir que una organización como la Comunidad Económica Europea posee algunas de las características de un Estado; por ello, el Sr. Quentin-Baxter no desea que el proyecto de artículos sobre las organizaciones internacionales difiera demasiado de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

38. En relación con lo que el Relator Especial ha dicho acerca de la representación, el Sr. Quentin-Baxter hace observar que una organización internacional puede ejercer por sí misma una soberanía territorial. Las Naciones Unidas, por ejemplo, habrían podido ser establecidas en un enclave, donde la Organización habría sido territorialmente soberana, como ocurre con la Santa Sede. Hay que distinguir asimismo los casos en los que organizaciones internacionales pueden ser responsables de territorios que no pueden ser adquiridos por los Estados, como los fondos marinos y la Antártida.

39. El artículo 6 de la Convención de Viena dispone que todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados. La cuestión que se plantea es una cuestión de definición y el proyecto de artículos pudiera muy bien comprender una disposición concebida en estos términos: «A los efectos del presente instrumento, se considera que una organización internacional posee derechos en virtud del derecho consuetudinario, incluida la facultad de celebrar tratados.» Hay que dar a los representantes de las organizaciones internacionales la seguridad de que esas organizaciones no serán víctimas de una maquinación encaminada a privarlas de sus características propias ni de su autonomía. Se podría, pues, incluir en el proyecto una disposición que dijera así: «A los efectos de los presentes artículos, una organización internacional tiene capacidad para celebrar tratados.»

40. Tampoco hay que olvidar que en cierto sentido el derecho interno de una organización internacional se sitúa ya en el plano internacional, lo que no es el caso para el derecho constitucional de un Estado. Lo que indudablemente se necesita es un estudio detallado de los progresos realizados por las organizaciones internacionales. Es imposible proponer una norma en virtud de la cual el jefe ejecutivo de una organización internacional tuviese las mismas facultades que un ministro de relaciones exteriores, aun cuando las organizaciones internacionales, en particular las de carácter financiero, deban quizás celebrar acuerdos con Estados que exigen garantías jurídicas al nivel más elevado. Se necesita, pues, alguna norma para que un Estado que trata con una organización internacional no tenga la menor duda sobre las facultades de quienes la representan. En este aspecto, las reglas de la Convención de Viena son netamente insuficientes.

41. El orador no trata de elevar las organizaciones intergubernamentales a una posición equivalente a la de los Estados, porque, en muchos casos, los Estados consideran que las organizaciones internacionales son esencialmente mecanismos que deben permitirles alcanzar sus objetivos colectivos. Sin embargo, quisiera considerar el futuro proyecto de artículos en el sentido de que se aplica a las organizaciones intergubernamentales que poseen la facultad de celebrar tratados. En realidad, nadie ha puesto más interés en aplicar las normas de la Convención de Viena que los asesores jurídicos de las organizaciones internacionales. La Comisión debe indicar claramente que desea adoptar una posición de neutralidad absoluta respecto del estatuto de esas organizaciones. Por consiguiente, debería adoptar una actitud bastante flexible, porque es a menudo difícil para organizaciones intergubernamentales contraer obligaciones que pueden ser asumidas por Estados. En este aspecto basta con ver lo difícil que es para la fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz respetar los diversos convenios de la Cruz Roja.

42. El Sr. Quentin-Baxter se declara convencido de que en la práctica muy abundante de las propias organizaciones internacionales encontrará el Relator Especial las soluciones que se desean, y de que dicha práctica permitirá también a la Comisión promover el desarrollo progresivo del derecho internacional en este campo.

43. Sir Francis VALLAT dice haber leído los informes del Relator Especial con admiración. Si bien el primer informe le había parecido un tanto pesimista, ha encontrado fundamento en el segundo para esperar resultados positivos. Sean cuales fueren los problemas inherentes a la labor del Relator Especial, no hay el menor motivo para sentirse desalentado por la cuestión fundamental de saber cómo dar efecto al proyecto de artículos.

44. Como los otros miembros de la Comisión, Sir Francis Vallat observa complacido que el Relator Especial ha explorado la práctica de las organizaciones internacionales, aun cuando la práctica externa de estas organizaciones no sea necesariamente satisfactoria. Esa práctica deberá ser examinada desde un punto de vista crítico, y es de esperar que la Comisión obtenga en tiempo oportuno la información necesaria a fin de poder evaluar mejor los trabajos del Relator Especial.

45. El orador conviene en que la Convención de Viena debe servir de base al proyecto de artículos, pero espera que no será considerada como una camisa de fuerza. En otros términos, no hay que basarse en la hipótesis de que todo lo que ha resultado satisfactorio en el caso de la Convención de Viena será igualmente válido para las organizaciones internacionales.

46. El problema de la capacidad es uno de los más importantes y difíciles que la Comisión deberá examinar. En la Convención de Viena cabe decir que «todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados», pero es dudoso que la Comisión pueda afirmar lo mismo en lo que se refiere a las organizaciones internacionales. Sin embargo, desde el momento en que se incluyó en la Convención de Viena un artículo sobre la capacidad, parecería extraño no incluir un artículo de ese género en el proyecto previsto.

Confía el orador en que el Relator Especial presentará uno o varios artículos sobre esta cuestión.

47. Sir Francis no tiene teoría *a priori* sobre la personalidad de las organizaciones internacionales; a su juicio, la Comisión no debe abordar el problema partiendo de una presunción de personalidad de la que se pueda inferir la existencia de una capacidad para celebrar tratados. Debe más bien proceder en sentido inverso y partir de la necesidad de determinar la existencia de esa capacidad y su alcance en el caso de cada organización.

48. Por último, por lo que respecta a la cuestión de los terceros, el apartado *h* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena no es aplicable al caso de las organizaciones internacionales, porque existe una relación especial entre la organización y sus miembros; por eso, los tratados celebrados por la organización pueden producir cierto efecto en sus miembros sin que éstos sean necesariamente partes en el tratado.

49. El Sr. RAMANGASOAVINA dice que, como acertadamente ha destacado el Relator Especial en sus dos excelentes informes, el tema que se examina guarda estrecha relación con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. La cuestión de si las organizaciones internacionales debían o no quedar comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Convención se debatió en varias ocasiones durante los trabajos preparatorios y, por lo tanto, es significativo que, en sus respuestas al cuestionario del Relator Especial, las organizaciones internacionales se hayan mostrado reticentes a exponer su posición con respecto a los tratados multilaterales en general y la Convención de Viena en particular. Algunas han trazado una distinción entre el estatuto de «parte» y la «participación» en una convención. Por ello, el orador no puede menos de congratularse de que el Relator Especial se proponga preparar artículos que versen específicamente sobre los tratados celebrados por organizaciones internacionales y aprueba el método escogido.

50. El Sr. Ramangasoavina insta al Relator Especial a que prosiga su labor con arreglo a esa pauta a la luz de los debates de la Comisión y de toda información suplementaria que consiga obtener. Quizás convenga que, ulteriormente, la Comisión asocie a sus deliberaciones a representantes de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como ha propuesto el Sr. Tabibi.

51. Habida cuenta de la creciente importancia de las organizaciones internacionales, sería muy útil que se llegara a elaborar un proyecto de artículos sobre la materia considerada, ya que, con arreglo a la situación actual, las organizaciones internacionales son sujetos de derecho internacional, pero, en lo que se refiere a la Convención de Viena, sujetos marginales.

52. El Sr. YASSEEN limitará sus observaciones a cuatro cuestiones que planteó el Relator Especial al presentar sus excelentes informes.

53. Por lo que respecta al método general, es conveniente ceñirse en lo posible a la Convención de Viena, pero hay que tener en cuenta también la naturaleza especial de las organizaciones internacionales. Una organización internacional no es un Estado. Si la Convención de Viena no menciona las organizaciones internacionales ni los tratados celebrados por éstas, ello obedece a que la

Comisión misma había estimado que la cuestión no coincidía exactamente con lo que debía constituir el objeto de la Convención y que no debía dejarse confundir por analogías a veces engañosas.

54. En cuanto a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados, una convención sobre los tratados concertados entre organizaciones internacionales debería contener una norma sobre la misma. Pero la Comisión debe respetar la autonomía de las organizaciones y no podría, en una convención que ella elaborase, modificar el estatuto de una organización ni aumentar o restringir su competencia. Todo artículo sobre la capacidad para celebrar tratados debe, pues, reflejar la realidad y buscar la competencia de la organización allí donde se encuentra: en el derecho propio de la organización, es decir, en las normas pertinentes de ésta.

55. Igual ocurre con la representación. Una convención elaborada por la Comisión no podría dar al jefe de una secretaría competencias que no le reconoce el derecho de la organización. También en este caso hay que buscar la solución en las normas pertinentes de la organización.

56. Por último, la cuestión de los acuerdos celebrados por órganos subsidiarios es también una cuestión que depende del derecho interno de la organización, en el que deberá inspirarse toda norma sobre la materia.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1243.^a SESIÓN

Viernes 6 de julio de 1973, a las 9.40 horas

Presidente: Sr. Jorge CASTAÑEDA

Presentes: Sr. Ago, Sr. Bartoš, Sr. Bilge, Sr. El-Erian, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.

Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales

(A/CN.4/258; A/CN.4/271)

[Tema 4 del programa]
(continuación)

1. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a recapitular el debate y presentar sus conclusiones.
2. El Sr. REUTER (Relator Especial) cree poder decir que del debate se desprende que la Comisión le invita a proseguir sus trabajos y a presentarle en su próximo período de sesiones un tercer informe con un principio de proyecto de artículos. Se felicita de poder hablar desde ahora en su calidad de relator, es decir, de persona encargada de traducir las ideas de la Comisión y ya no las