

1347.ª SESIÓN

Miércoles 9 de julio de 1975, a las 11.10 horas

Presidente: Sr. Abdul Hakim TABIBI

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Bilge, Sr. Calle y Calle, Sr. Castañeda, Sr. Elias, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Rossides, Sr. Šahović, Sr. Sette Câmara, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sir Francis Vallat.

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

(A/CN.4/285 y Corr.1)

[Tema 4 del programa]
(continuación)

**PROYECTO DE ARTÍCULOS PRESENTADO
POR EL RELATOR ESPECIAL**

ARTÍCULOS 11, 2 (PÁRRAFO 1 b), 12, 13, 14, 15 Y 16

1. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a que presente los artículos 11 a 16, así como el apartado b del artículo 2, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 11. — Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado

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

2. El consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

Artículo 2. — Términos empleados

1. [...]

b) se entiende por «aceptación», «aprobación» y «adhesión», según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado o una organización internacional hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado; se entiende por «ratificación» el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado;

Artículo 12. — Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la firma

1. El consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado se manifestará mediante la firma del representante de ese Estado o de esa organización:

- a) cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto;
- b) cuando conste de otro modo que los Estados y las organizaciones negociadores han convenido que la firma tenga ese efecto, o
- c) cuando la intención del Estado o de la organización de dar ese efecto a la firma se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.

2. Para los efectos del párrafo 1:

a) la rúbrica de un texto equivaldrá a la firma del tratado cuando conste que los Estados y organizaciones negociadores así lo han convenido.

b) la firma *ad referendum* por el representante de un Estado o de una organización, equivaldrá a la firma definitiva del tratado si la confirma dicho Estado o dicha organización.

Artículo 13. — Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante el canje de instrumentos que constituyen un tratado

1. El consentimiento de un Estado y de una organización internacional en obligarse por un tratado constituido por instrumentos canjeados entre ellos se manifestará mediante este canje:

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

b) cuando conste de otro modo que el Estado o la organización han convenido que el canje de los instrumentos tenga ese efecto.

2. El consentimiento de dos organizaciones internacionales en obligarse por un tratado constituido por instrumentos canjeados entre ellas se manifestará mediante este canje:

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

b) cuando conste de otro modo que esas organizaciones han convenido que el canje de los instrumentos tengan ese efecto.

Artículo 14. — Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la aceptación, la aprobación o la ratificación

1. El consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado se manifestará mediante la aceptación o la aprobación:

a) cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la aceptación o la aprobación;

b) cuando conste de otro modo que los Estados y las organizaciones negociadores han convenido que se exija la aceptación o la aprobación;

c) cuando el representante de ese Estado o de esa organización haya firmado el tratado a reserva de aceptación o de aprobación; o

d) cuando la intención del Estado o de la organización de firmar el tratado a reserva de aceptación o aprobación se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.

2. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la ratificación en condiciones semejantes a las que rigen para la aceptación o la aprobación.

Artículo 15. — Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la adhesión

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 ese Estado o esa organización pueden manifestar tal consentimiento mediante la adhesión;

b) cuando conste de otro modo que las organizaciones internacionales y los Estados negociadores han convenido que ese Estado o esa organización pueden manifestar tal consentimiento mediante la adhesión; o

c) cuando todas las partes hayan convenido ulteriormente que ese Estado o esa organización pueden manifestar tal consentimiento mediante la adhesión.

Artículo 16. — Canje, depósito o notificación de los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión

Salvo que el tratado disponga otra cosa, o se haya convenido de otro modo, los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión harán constar el consentimiento de un Estado o, según

el caso, de una organización internacional en obligarse por un tratado al efectuarse:

a) su canje entre un Estado contratante y una organización internacional contratante o entre dos organizaciones internacionales contratantes;

b) su depósito en poder del depositario; o

c) su notificación a los Estados y a las organizaciones internacionales contratantes o al depositario, si así se ha convenido.

2. El Sr. REUTER (Relator Especial) piensa que no hay inconveniente en que la Comisión examine simultáneamente los artículos 11 a 16 y el párrafo 1 *b* del artículo 2. Recuerda que, en las sesiones anteriores, el Relator Especial ha propuesto que se modifiquen ciertos términos en los artículos que preceden, para tomar en cuenta determinadas observaciones, en especial observaciones del Sr. Ushakov.

3. De este modo, la expresión «plenos poderes» se utilizará únicamente para designar los poderes que emanan de los gobiernos y la palabra «poderes» para designar los que emanan de las organizaciones. Igualmente, se evitará utilizar la expresión «manifestar el consentimiento en obligarse» cuando se trata de representantes de organizaciones internacionales, pues existe el peligro de que el término «manifestar» dé a entender que, cuando los textos constitutivos de la organización no contengan disposición alguna sobre los poderes de la organización para celebrar tratados, unos agentes subalternos podrían no sólo comunicar el consentimiento de la organización en obligarse, sino incluso definirlo. Por consiguiente, el Relator Especial, propone, para evitar toda ambigüedad, que se sustituya «manifestar» por «comunicar» o «hacer constar». Añade que tal vez se propongan otras correcciones de este tipo al Comité de Redacción, que publicará próximamente una versión revisada de los proyectos de artículos ya examinados por la Comisión. Si el Comité de Redacción decide adoptar las referidas correcciones, esas mismas correcciones se aplicarían al mismo grupo de artículos cuyo examen aborda actualmente la Comisión.

4. Este grupo de artículos plantea dos cuestiones principales. Cabe preguntarse, en primer lugar, si debe mantenerse, en el proyecto de artículos, un artículo análogo al artículo 11 de la Convención de Viena, que sirve de introducción a los artículos 12 a 16, pues anuncia diversos procedimientos relativos a la conclusión de tratados. En la Conferencia de Viena sobre el derecho de los tratados, una enmienda presentada por Polonia y los Estados Unidos dio al texto presentado por la Comisión un significado mucho más amplio¹. Esta enmienda, que forma parte actualmente del artículo 11 de la Convención de Viena, modificó profundamente el alcance de esas disposiciones al añadir a la enumeración de procedimientos contenida en el texto inicial —firma, canje de instrumentos, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión— una fórmula general: «o en cualquier otra forma que se hubiere convenido». La adición de esta fórmula equivale a decir que los modos de celebración de los tratados poseen en derecho internacional suma

flexibilidad, pues los tratados pueden celebrarse por todos los medios que las partes convengan, sea cual fuere la naturaleza de esos medios y su denominación. El Relator Especial ha estimado que era indispensable formular una regla idéntica para los tratados celebrados entre los Estados y las organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, pues esos tratados exigen todavía más flexibilidad que los tratados entre Estados. Por consiguiente, el artículo 11 del proyecto tiene el mismo alcance que el artículo 11 de la Convención de Viena. El Relator Especial está tan convencido de la necesidad de tal artículo que no piensa que la Comisión dudará en aceptar el principio que lo informa.

5. El proyecto de artículos que tiene actualmente ante sí la Comisión plantea también otra cuestión de carácter terminológico. El Sr. Reuter hace observar que no es necesario definir los términos empleados en el artículo 11 de la Convención de Viena y en el proyecto que se examina, por dos razones. Por una parte, porque algunos términos, como «firma», «canje de instrumentos» y «adhesión», son perfectamente claros. Por otra parte, porque incluso los demás términos, como «aceptación», «aprobación» y aun «ratificación, cuyo sentido es menos evidente y cuyas acepciones pueden variar según el derecho constitutivo de cada Estado y según el derecho propio de cada organización, designan, en el derecho internacional público general, un modo de manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado. Por esa razón, podrían utilizarse igualmente los términos «aceptación», «aprobación» y «ratificación» para los tratados celebrados por organizaciones internacionales. De hecho, los términos «aceptación» y «aprobación» se utilizan ya en ese caso. Pero el Relator Especial ha sentido ciertos escrúpulos en utilizar el término «ratificación», pues ha pensado que no sería conveniente utilizar ese término para expresar el consentimiento definitivo dado por una organización, cuando esa organización ha dado ya un consentimiento provisional. En efecto, la palabra «ratificación» no se utiliza en la práctica cuando se trata de organizaciones internacionales. En su cuarto informe (A/CN.4/285), el Relator Especial dice que sólo ha encontrado un caso en que se haya utilizado dicho término al referirse a organizaciones internacionales. Por consiguiente, teme que a algunos gobiernos les desagrade que se utilice la palabra «ratificación» para designar ese consentimiento final dado por una organización internacional, y ello menos por razones de orden jurídico que por razones de orden histórico. En efecto, la noción de ratificación está vinculada a la noción de jefe de Estado, pues la historia de los tratados muestra que los Estados tienen siempre un órgano dotado de un derecho de representación general en las negociaciones internacionales. El procedimiento de ratificación tiene su origen en la función del Jefe del Estado e, incluso si dicho procedimiento se ha deformado en el curso de la historia, está siempre vinculado a la existencia de una estructura que se encuentra en todos los Estados, pues en todos los Estados hay un órgano supremo, que no existe en las organizaciones internacionales en el sentido en que existe en los Estados. Así pues, el Relator Especial ha estimado preferible evitar la palabra «ratificación», lo que le ha planteado algunos problemas de redacción. Pero si la Comisión estima que se

¹ Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Actas resumidas, primer período de sesiones*, pág. 92, párrs. 42 y ss., y pág. 380, párrs. 67 y ss.; e *ibid.*, *segundo período de sesiones*, págs. 24 y 25, párrs. 60 y ss.

puede utilizar la palabra «ratificación» para expresar un consentimiento definitivo dado por una organización internacional, el Relator Especial lo aceptará con tanto más agrado cuanto que la redacción del texto se verá simplificada.

6. El Sr. Reuter piensa que el grupo de artículos que tiene ante sí la Comisión no exige comentarios especiales. El párrafo 1 *b* del artículo 2, que define las expresiones «aceptación», «aprobación», «adhesión» y «ratificación», está tomado de la Convención de Viena y tiene en cuenta lo que el Relator Especial acaba de decir con respecto a la palabra «ratificación». No se encuentra en él la dificultad que puede surgir de la palabra «manifestar» (en la expresión «manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado»), pues el texto correspondiente de la Convención de Viena utiliza el término «hace constar».

7. En el artículo 12, el Relator Especial había partido de la hipótesis de que la expresión «plenos poderes» designaba los poderes de los representantes de las organizaciones y también de los representantes de los Estados. Si la Comisión decide no utilizar esta expresión más que para designar los poderes de los representantes de los Estados, debe, pues, introducirse una corrección en el artículo 12. Igualmente, si la Comisión decide no utilizar ya la palabra «manifestar» en la expresión «manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado», tendrán que modificarse todos los títulos de los artículos en que se refieren a la manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado.

8. En el artículo 16, el Relator Especial ha introducido algunas modificaciones secundarias en el texto de la Convención de Viena. Ha añadido, en el título, la palabra «modificación», que se había omitido en el texto de la Convención de Viena. Igualmente ha añadido, en la primera frase del artículo 16, las palabras «o se haya convenido de otro modo», que habrían podido —y tal vez incluso habrían debido— figurar en el texto de la Convención de Viena. En efecto, estima que los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales exigen aún más flexibilidad en el procedimiento que los tratados entre Estados.

9. El Sr. TAMMES dice que no tiene gran cosa que agregar a la exposición sumamente clara y precisa del Relator Especial ni a su comentario, formulado con notable concisión.

10. El Relator Especial ha indicado claramente que los artículos 12 a 16 han sido introducidos en el proyecto, después de ese artículo fundamental que es el artículo 11, sobre todo a fin de tranquilizar a los gobiernos empleando una terminología con la que están familiarizados. En tales condiciones, y dado que la enumeración del artículo 11 no es exhaustiva, el Sr. Tammes no ve por qué deba omitirse la ratificación en la lista de las formas de manifestación del consentimiento. Ello equivaldría a apartarse del texto de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados siendo así que las relaciones convencionales internacionales de las organizaciones internacionales no lo exigen en realidad. Además, los procedimientos contemporáneos de ratificación aplicados por los Estados son tan diversos que en algunos países no subsiste nada, o

casi nada, de los orígenes monárquicos de la ratificación. Incluso el párrafo 1 *b* del artículo 2, que da a entender que las organizaciones internacionales pueden «aceptar» un tratado, «aprobarlo» o «adherirse a él», pero que únicamente un Estado puede «ratificarlo» no prueba que semejante distinción sea indispensable para las necesidades de las relaciones internacionales. La cuestión de si esa distinción existe o no en realidad debe ser resuelta en el comentario. A juicio del Sr. Tammes, hay que sustituir el texto actual del artículo por la excelente variante que el Relator Especial ha propuesto en el párrafo 4 del comentario al artículo 11 en su cuarto informe.

11. El Sr. KEARNEY apoya la posición del Sr. Tammes respecto del artículo 11. No es lógico citar la ratificación como uno de los medios por los que una organización internacional puede manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado, siendo así que el artículo agrega que ese consentimiento puede manifestarse «en cualquier otra forma que se hubiere convenido», fórmula que admite la posibilidad de una ratificación.

12. El Sr. Kearney supone que el Relator Especial prevé que se omita la ratificación, ya sea porque las organizaciones internacionales no ratifican los tratados en la práctica, ya sea porque esa ratificación ha sido históricamente un acto de la persona que era de derecho y de hecho el órgano supremo del Estado. Sin embargo, es muy posible que en el futuro las organizaciones internacionales deseen ratificar tratados y es preciso que la Comisión evite dar a entender que no deben hacerlo. Además, puede ocurrir que el Jefe del Estado, que firma los instrumentos de ratificación, no sea en realidad el órgano supremo del Estado. En otros casos, los instrumentos de ratificación son firmados por funcionarios del Estado que, en la jerarquía, vienen después del Jefe del Estado, y es un hecho que el artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados no indica quién debe autorizar la expedición de los instrumentos de ratificación en nombre de un Estado. En consecuencia, el Sr. Kearney no ve por qué se deba dar a entender que es imposible e inoportuno que una organización internacional ratifique un tratado. Como el Sr. Tammes, el Sr. Kearney estima que hay que simplificar el artículo introduciendo de nuevo en él la «ratificación» entre las formas posibles de manifestación del consentimiento. Además, así se evitarían dificultades en lo que respecta a la redacción de los artículos 13, 14 y 16.

13. El Sr. HAMBRO hace suyas las observaciones del Sr. Tammes y del Sr. Kearney. No ve razón alguna contra el empleo de la palabra «ratificación» en lo que respecta a las organizaciones internacionales, porque no observa ninguna diferencia entre la ratificación por un Estado y la ratificación por una organización internacional. Si una organización internacional como las Naciones Unidas da los plenos poderes a un órgano o a un representante como el Secretario General para negociar y firmar un tratado y se reserva la posibilidad de hacer aprobar el tratado por un órgano distinto como el Consejo de Seguridad, el procedimiento de ratificación es idéntico al que es seguido por un Estado. Como muy atinadamente ha dicho el Sr. Kearney, la ratificación ya no es el privilegio del Jefe del Estado, sino que se realiza, cada vez más, por un órgano popular elegido. Así, se puede muy bien emplear

el término de «ratificación» a la vez para los Estados y para las organizaciones internacionales. El Sr. Hambro es partidario del empleo de ese término por razones a la vez filosóficas, psicológicas, lingüísticas e ideológicas, y no ve ningún motivo para descartarlo atendiendo a tradiciones y supersticiones concierne al Estado que puedan subsistir en el espíritu de algunos juristas, estadistas o diplomáticos.

14. El Sr. CALLE Y CALLE dice que el Relator Especial, que conoce perfectamente la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, ha expuesto con claridad las razones por las que ha redactado el artículo 11, señalando muy en particular la enumeración de las formas de manifestación del consentimiento en el párrafo 2. Esta enumeración puede ser útil al concertarse acuerdos con organizaciones internacionales, ya que las formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado varían de una organización a otra. De un modo general, el Secretario General o cualquiera otra persona autorizada para firmar el acuerdo en nombre de la Organización lo hace *ad referendum* y la firma debe ser aprobada o confirmada por el órgano supremo de la organización.

15. La posibilidad de ratificar un tratado no debe estar reservada únicamente a los Estados, ya que la ratificación no es en realidad otra cosa que un proceso de aprobación o de confirmación por el órgano competente: la forma en que se consigna es la de un instrumento análogo al que confiere los plenos poderes; en otros términos, un documento que emana de la autoridad competente. Si la ratificación estuviera reservada a los Estados, habría que precisar en un tratado que éste debería ser ratificado por un Estado y confirmado por una organización internacional, lo que suscitaría el problema de la determinación del número de ratificaciones o de confirmaciones necesarias para la entrada en vigor del instrumento.

16. El Sr. SETTE CÂMARA aprueba en cuanto al fondo los artículos 11 a 16 propuestos por el Relator Especial, cuya exposición preliminar ha sido sumamente instructiva.

17. Por lo que respecta a las palabras «podrá manifestarse», de los párrafos 1 y 2 del artículo 11, el Sr. Sette Cámara opina que lo mejor es conservar la formulación del artículo correspondiente de la Convención de Viena. Aprueba las definiciones que el Relator Especial propone en el párrafo 1 *b* del proyecto de artículo 2 y considera que constituyen una parte indispensable del proyecto de la Comisión.

18. A diferencia de otros miembros de la Comisión, el Sr. Cette Cámara comparte las dudas del Relator Especial en cuanto al uso del término «ratificación» refiriéndose a organizaciones internacionales. No se trata solamente de los antecedentes históricos de tal institución, sino también del hecho de que la ratificación constituye, en todas las acepciones del término, el medio más solemne por el que un Estado manifiesta su consentimiento en obligarse por un tratado. Además, la ratificación supone un procedimiento en dos etapas. En el caso de un Estado, el tratado, una vez firmado, debe ser aprobado por el parlamento antes de que puedan expedirse los instrumentos de ratificación. Si la ratificación se hace extensiva a las

organizaciones internacionales, el hecho de que éstas no puedan aprobar los textos sin recurrir a su complejísimo mecanismo consultivo dará lugar a dificultades. El Sr. Sette Cámara advierte, como el Relator Especial, que la historia no ofrece un solo ejemplo de un tratado que haya sido ratificado por una organización internacional. Si la Comisión da a entender de algún modo que las organizaciones internacionales deben poder ratificar tratados, se expondrá a críticas severas por parte de la Sexta Comisión de la Asamblea General.

19. El Sr. ROSSIDES dice que, habida cuenta de las diferencias existentes al respecto entre los Estados y las organizaciones internacionales, comprende los escrúpulos del Relator Especial en hacer uso del término «ratificación» en los artículos 11 a 16 que se examinan. La ratificación, como medio de manifestar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado, se usa desde épocas remotas, y al Relator Especial ha hecho un análisis a fondo de tal evolución histórica; en cambio, no se conoce todavía, en la práctica, ejemplo alguno de ratificación efectuada por una organización internacional.

20. No hay que olvidar, sin embargo, que el proyecto que la Comisión tiene ante sí está concebido para el porvenir. El hecho de que las organizaciones nunca hayan realizado un acto determinado no implica que nunca hayan realizarlo. Tal vez llegue el día en que una organización internacional quiera manifestar mediante ratificación su consentimiento en obligarse por un tratado. En tales condiciones, un proyecto consagrado a los tratados celebrados por organizaciones internacionales no debería excluir completamente la posibilidad de que una organización internacional ratifique un tratado.

21. Por eso, el Sr. Rossides recomienda resueltamente que se mencione el término «ratificación» en el párrafo 2 del artículo 11, entre los diversos medios por los que una organización internacional puede manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado. No habría inconveniente alguno en conservar así para las organizaciones internacionales la lista completa de las formas de manifestar el consentimiento, tal y como figura en el correspondiente artículo 11 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Las organizaciones internacionales que no pudiesen hacer uso del procedimiento de ratificación podrían recurrir a la aceptación, a la adhesión o a la aprobación; quedarían en libertad de elegir, entre las diversas formas de manifestar su consentimiento, la que les convenga.

22. Análogas razones existen en favor del uso del término «manifestar» refiriéndose al consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado. Cabe esperar que pronto llegará el día en que no se vacile en hablar de una organización internacional que «manifiesta» su consentimiento. Por eso, el Sr. Rossides recomienda, también en este caso, que se conserve el término usado en la Convención de Viena, como ha hecho por lo demás el Relator Especial en el texto del artículo 11 que propone.

23. El Sr. USHAKOV comprueba que no todos los miembros de la Comisión piensan en la misma categoría de tratados. Algunos prevén los tratados en cuya negociación participan organizaciones internacionales mientras que otros piensan en los tratados celebrados con organiza-

ciones internacionales. Los tratados de la primera categoría consagran en general normas de derecho internacional aplicables a los Estados y, a veces, normas relativas a las organizaciones internacionales. Cuando se acepta la participación de organizaciones internacionales en la negociación de todo un tratado o de parte de un tratado, estas organizaciones no se encuentran en igualdad de condiciones con respecto a los Estados. A los fines de los artículos que se examinan, sólo deben tenerse en cuenta los tratados de la otra categoría, es decir, los tratados en que las organizaciones internacionales son partes. Se da incluso el caso de que una organización internacional sea la parte principal en un tratado de esta índole, y eso es lo que sucede cuando el Mercado Común o el CAEM celebra un tratado con Estados. En tal caso, las organizaciones internacionales son partes lo mismo que los Estados. Se podrían haber evitado no pocas malas interpretaciones en el debate si los miembros de la Comisión hubiesen distinguido entre estas dos categorías de tratados.

24. Refiriéndose al proyecto de artículo 4, titulado «Irretroactividad de los presentes artículos», ya aprobado provisionalmente por la Comisión, el Sr. Ushakov recuerda que esa disposición deja en suspenso la cuestión de si las organizaciones internacionales podrán adquirir la calidad de partes en la futura convención. Por ese motivo las palabras «la entrada en vigor de los presentes artículos» se han colocado entre corchetes. Es probable que esta situación haya originado también las dificultades con que han tropezado algunos miembros de la Comisión.

25. Por lo que respecta al término «ratificación», el Sr. Ushakov indica que, de conformidad con los artículos 83 y 85 de la Carta de las Naciones Unidas, incumbe al Consejo de Seguridad la aprobación de los acuerdos sobre administración fiduciaria relativos a zonas estratégicas, y a la Asamblea General la aprobación de los acuerdos sobre administración fiduciaria relativos a todas las zonas no designadas como estratégicas. En uno y otro caso, esas funciones equivalen casi a una ratificación. No obstante, para no aplicar ese término a las organizaciones internacionales, convendría encontrar una expresión adecuada, tal como «decisión aprobatoria», aunque la palabra «decisión» no sea totalmente satisfactoria.

26. Señala que algunos puntos le parecen oscuros. Por ejemplo, ¿puede un tratado prever realmente que la firma de un representante de una organización tendrá el efecto de manifestar el consentimiento de ésta en obligarse por ese tratado, según dispone el párrafo 1 *a* del artículo 12? Con respecto al párrafo 1 *b* del mismo artículo, se pregunta si un representante autorizado a negociar puede sostener que su firma tiene por efecto manifestar el consentimiento de la organización que él representa en obligarse por el tratado. Preferiría que se suprimiese el párrafo 1 *c* pues la intención a que se refiere tal disposición no puede ser manifestada por el representante durante la negociación; debe ser objeto de una autorización de la propia organización. Por lo que respecta al párrafo 2 *a*, el Sr. Ushakov pone seriamente en duda que la rúbrica de un texto pueda equivaler a una firma tratándose de una organización internacional.

27. En cuanto a las palabras «instrumentos canjeados entre ellos», que figuran al principio del párrafo 1 del

artículo 13, plantean muchas dificultades tan pronto como se deja de pensar en un tratado entre un Estado y una organización y se piensa en un tratado entre varios Estados y varias organizaciones. En el apartado *b* de ese mismo párrafo, las palabras «conste de otro modo» no son satisfactorias y la mención de la organización no es exacta puesto que la decisión a que se refiere tal disposición nunca puede ser adoptada más que por un órgano de la organización. Refiriéndose al párrafo 2 del artículo 13, el Sr. Ushakov se extraña que se trate allí de dos organizaciones internacionales y no de dos o más organizaciones internacionales. Se pregunta además lo que significan las palabras «conste de otro modo», que figuran en el apartado *b* de ese párrafo. La misma expresión, en el párrafo 1 *b* del artículo 14, le deja también perplejo. En cuanto a la última frase del apartado *d* de ese párrafo, le crea las mismas dudas que el apartado *c* del párrafo 1 del artículo 12. Como los artículos anteriores, el artículo 15 contiene las palabras «conste de otro modo», acerca de las cuales el Sr. Ushakov ha indicado ya su preocupación. Por último, señala que el apartado *a* del artículo 16 no se refiere al caso de un canje de instrumentos entre varios Estados y varias organizaciones internacionales.

28. El Sr. Ushakov declara que no basta con introducir simples modificaciones de forma a los artículos correspondientes de la Convención de Viena, sino que deben tenerse presentes todas las hipótesis imaginables.

29. El Sr. RAMANGASOAVINA aprueba, en general, los artículos 11 a 16. En lo que se refiere al párrafo 1 *c* del artículo 12, declara que prefiere la expresión «hacer constar» que la expresión «manifestar». Estima que el Relator Especial ha estado en lo justo al no emplear el término «ratificación» en el párrafo 2 del artículo 11, con respecto a las organizaciones internacionales. Personalmente, el Sr. Ramangasoavina estima que una ratificación es la expresión de un compromiso que sólo puede emanar del órgano investido de la soberanía nacional; sólo el que posee la soberanía nacional puede obligar a su país y manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado. Esta función corresponde primero al monarca, luego al jefe del Estado o a toda otra personalidad que esté colocada a la cabeza del Estado. Según ciertas constituciones, el pueblo es soberano y manifiesta su consentimiento en obligarse por un tratado ya sea directamente, ya sea por medio de un referéndum, ya sea por conducto del parlamento. A veces, el ejercicio de la soberanía incumbe a un poder colegiado. No obstante, en todos los casos, la ratificación es la manifestación de la soberanía nacional y no es extraño que tenga la forma de una ley.

30. Refiriéndose al párrafo 1 *b* del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, según la cual las expresiones «ratificación», «aceptación», «aprobación» y «adhesión» denotan el acto «internacional» en virtud del cual un Estado hace constar en el plano internacional su consentimiento en obligarse por un tratado, el Sr. Ramangasoavina hace observar que no se trata realmente de un acto internacional, sino de un acto nacional de alcance internacional. Este acto consagra la entrada en vigor del tratado en el ordenamiento jurídico interno, donde ocupará un lugar preeminente en la jerarquía de las leyes. En cambio, es el concurso de los actos nacionales de aceptación de todos los Estados interesados

el que provoca la entrada en vigor del tratado en el plano internacional. Por eso el Sr. Ramangasoavina expresa la esperanza de que, en la definición de las expresiones «aceptación», «aprobación» y «adhesión», que figuran en el párrafo 1 b del proyecto de artículo 2 se sustituirán las palabras «acto internacional» por la palabra «acto».

31. El Sr. ELIAS no ha quedado convencido por los argumentos de los miembros de la Comisión que consideran que la noción de «ratificación» no es aplicable a una organización internacional. Se ha admitido generalmente que el origen histórico de la noción de ratificación no era la consideración más importante en este punto, sino que se ha acentuado mucho el elemento de soberanía, y el orador no comprende este modo de ver la cuestión. En su país, así como en la mayoría de los países del *common law*, no es necesariamente el parlamento el que procede a la ratificación, la cual no puede, pues, calificarse de acto de soberanía. La ratificación es un acto del ejecutivo, realizado por el gobierno que ocupa el poder. Un tratado que ha sido ratificado puede ser depositado en el Parlamento para su conocimiento y dar lugar a una censura del gobierno por los miembros del Parlamento, pero la ratificación no deja de ser un acto del poder ejecutivo. En estas condiciones, no es desorbitado aplicar el término «ratificación» a un acto que emane, por ejemplo, del director general de una organización internacional.

32. En consecuencia, el Sr. Elias propone que los artículos 11 a 16 y el párrafo 1 b del artículo 2 sean remitidos al Comité de Redacción y que se pida al Relator Especial que someta al Comité la variante del texto del artículo 11 que figura en el párrafo 4 de su comentario a ese artículo. Al mismo tiempo, el Relator Especial sometería, para los artículos siguientes, textos revisados, que estarían ajustados a las disposiciones correspondientes de la Convención de Viena.

33. Dicho esto, el Sr. Elias cree muy atinadas ciertas observaciones sobre cuestiones de redacción hechas por el Sr. Ushakov, acerca de cómo conviene adaptar las disposiciones de la Convención de Viena al caso de las organizaciones internacionales, pues se trata de puntos que el Comité de Redacción puede encargarse de resolver.

34. Sir Francis VALLAT dice que la distinción hecha por el Sr. Ramangasoavina, en lo que se refiere a la ratificación, entre acto internacional y acto nacional de ratificación es muy pertinente. Cuando se elaboró la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, se tuvo buen cuidado de que el alcance de las disposiciones de la Convención se limitara exclusivamente al plano internacional. Los redactores de esa Convención se abstuvieron cuidadosamente de querer imponer a los Estados procedimientos que fueran aplicables en el plano interno en el proceso de elaboración de los tratados.

35. Si se tiene claramente en cuenta esta distinción entre los actos realizados en el plano internacional y los actos realizados en el plano interno, se evitarán no pocas dificultades acerca de las cuales ha llamado la atención el Sr. Ushakov. Este se ha preocupado con razón de las modalidades con arreglo a las cuales una organización internacional confiere sus poderes cuando se convierte en parte en un tratado. Esta cuestión se rige por las disposiciones del instrumento constitutivo de la organiza-

ción interesada así como por sus normas y su práctica. De todos modos, la cuestión no afecta mucho a la materia precisa que actualmente se examina, a saber, por medio de qué acto internacional una organización debe dar su consentimiento a quedar obligada por un tratado. Sería oportuno señalar en el comentario que el artículo 11 no tiene por objeto prever las modalidades según las cuales una organización internacional confiere sus poderes, lo cual es una cuestión muy compleja que depende del instrumento constitutivo de la organización interesada.

36. Es muy conveniente, a todo lo largo del texto de los artículos 11 a 16, recoger los términos de la Convención de Viena relativos al consentimiento en obligarse por un tratado, en toda la medida en que ello sea compatible con el hecho de que una o varias organizaciones internacionales pueden ser partes en el tratado. Conforme a esta línea de conducta general, y por las razones que el Sr. Elias y otros miembros de la Comisión han puesto ya de relieve, habría que introducir nuevamente el término «ratificación» en la enumeración que figura en el párrafo 2 del artículo 11, así como en el párrafo 1 b del artículo 2.

37. Hay igualmente argumentos prácticos en apoyo de esta solución. Sir Francis cita el ejemplo de un tratado multilateral en el cual una organización internacional va a convertirse en parte, y que contiene la cláusula usual según la cual el tratado está sujeto a ratificación. Las partes en el tratado se encontrarán entonces ante un dilema: o bien deberán añadir una disposición especial para el caso de la organización internacional, o bien habrán de correr el riesgo de que se planteen dudas en cuanto a la aplicación de la cláusula de la ratificación a la organización internacional. Parecería más razonable admitir que, por comodidad, las partes en el tratado pueden convenir en hablar de esa «ratificación». La Comisión debe situar la cuestión en una perspectiva a más largo plazo. En estas condiciones, Sir Francis expresa su preferencia por el texto del artículo 11 que se ha propuesto, como variante, en el párrafo 4 del comentario.

38. En lo que se refiere al artículo 13, Sir Francis no aprueba los puntos con respecto a los cuales el Relator Especial se ha apartado del texto de la Convención de Viena. Se indica en el comentario que el texto propuesto se funda en el hecho de que en la práctica los tratados celebrados por canje de instrumentos que constituyen el tratado no afectan más que «a las convenciones bilaterales». De hecho, se trata de una cuestión discutible. Son muchos los que estiman que es perfectamente posible constituir un tratado multilateral por medio de una serie de canjes de instrumentos. La Comisión debe pues pensarlo bien antes de excluir esta posibilidad por la simple razón de que una de las partes eventuales en el tratado sea una organización internacional. En consecuencia, Sir Francis no ve por qué haya que apartarse de la fórmula utilizada en el artículo 13 de la Convención de Viena.

39. La modificación del título del artículo 16, mediante la introducción de una mención de la notificación de los instrumentos de ratificación, no suscita ninguna observación particular. En cambio, la adición de la expresión «o se haya convenido de otro modo», después de la cláusula inicial de la disposición «Salvo que el tratado disponga otra cosa», plantea un problema mucho más serio. En cuanto al fondo, el Relator Especial tiene razón

al añadir esta expresión, por las razones expuestas en el comentario. No obstante, el Comité de Redacción deberá examinar muy detenidamente la cuestión de si la inclusión de estas palabras no puede tener repercusiones enojosas en cuanto a la interpretación de la disposición correspondiente de la Convención de Viena.

40. El Sr. AGO hace hincapié en el hecho de que la Comisión no debe tomar en consideración más que los tratados en los que una o varias organizaciones internacionales están llamadas a ser partes, con exclusión de los tratados concertados entre los Estados, pero en la elaboración de los cuales pueden participar una o varias organizaciones internacionales. El Relator Especial ha comprobado que, hasta la fecha, nunca se ha admitido a las organizaciones internacionales a participar en igual calidad que los Estados en las grandes conferencias internacionales de codificación, ni a adquirir luego la calidad de partes en las convenciones que han resultado de esas conferencias. No obstante, esta hipótesis no puede excluirse para el porvenir. En particular, el proyecto de artículos que se examina contiene normas destinadas a aplicarse tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales y es posible que se invite a las organizaciones internacionales a participar en la conferencia de plenipotenciarios que incorpore esos artículos en una convención, y a pasar a ser partes en esa convención. Una decisión de este tipo sería lógica y conviene desde ahora no adoptar una posición demasiado definitiva sobre este punto.

41. No es fácil estudiar simultáneamente siete disposiciones y, si la Comisión decide remitir estos textos al Comité de Redacción sin haberlos examinado a fondo, impondrá al Comité una tarea mucho más difícil. El Sr. Ago se abstiene de formular cualquier observación relativa a cuestiones de redacción.

42. En cuanto a la noción de ratificación, comparte plenamente el punto de vista del Sr. Ramangasoavina y de Sir Francis Vallat. La ratificación es un acto regido por el derecho interno, y la reunión de varias ratificaciones permite que un tratado entre en vigor. Cuando intervienen organizaciones internacionales, la situación se complica, debido a que las normas aplicables a la negociación y la aceptación de un tratado por una organización internacional son normas de derecho internacional, pero de un tipo especial, ya que son propias de cada organización. Conviene, pues, encontrar un término para calificar la decisión en virtud de la cual un órgano superior de una organización internacional aprueba el comportamiento de un órgano inferior que ha participado en la negociación de un tratado.

43. Personalmente, el Sr. Ago teme que el término «ratificación» no convenga a esta decisión de aprobación, porque ese término caracteriza tradicionalmente un acto determinado de ciertos órganos del Estado. Podría plantear dificultades si se utilizara, por ejemplo, con respecto a la decisión en virtud de la cual el Consejo de Seguridad aprueba un acuerdo de administración fiduciaria. Por otra parte, hay que señalar que incluso los Estados no emplean siempre el término «ratificación» y que precisamente por esa razón la Convención de Viena define simultáneamente las expresiones «ratificación», «aceptación», «aprobación», y «adhesión». Por lo tanto, el

Relator Especial ha obrado acertadamente al abstenerse de utilizar la palabra «ratificación» con respecto a las organizaciones internacionales. En la práctica de los Estados este término ha cambiado de sentido. En su origen, se aplicaba a la aprobación del comportamiento de un órgano inferior dada por un jefe de Estado, pero, poco a poco, se ha hecho intervenir en el proceso de negociación de un tratado a un órgano legislativo que, normalmente, no ratifica, sino que autoriza al jefe de Estado a dar la ratificación. Se dice indebidamente a veces que un parlamento ratifica un tratado; de hecho, autoriza la ratificación. En esas condiciones, es mejor reservar el término «ratificación» a los Estados y no hacerlo extensivo a las organizaciones internacionales.

44. Esta solución es la que parece haber llevado al Relator Especial a citar, en este orden, la aceptación, aprobación y ratificación en el artículo 14, mientras que en la Convención de Viena las formas de manifestar el consentimiento en quedar obligado por un tratado se citan en el orden siguiente: ratificación, aceptación y aprobación. Parece que sería lógico hacer lo mismo en el artículo 16.

Se levanta la sesión a las 13.05 horas.

1348.ª SESIÓN

Jueves 10 de julio de 1975, a las 10.15 horas

Presidente: Sr. Abdul Hakim TABIBI

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Bilge, Sr. Calle y Calle, Sr. Castañeda, Sr. Elias, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Rossides, Sr. Šahović, Sr. Sette Câmara, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sir Francis Vallat.

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

(A/CN.4/285)

[Tema 4 del programa]
(continuación)

PROYECTO DE ARTÍCULOS PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL

- ARTÍCULO 11 (Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado),
ARTÍCULO 2 (Términos empleados), PÁRRAFO 1 b,
ARTÍCULO 12 (Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la firma),
ARTÍCULO 13 (Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante el canje de instrumentos que constituyen un tratado),
ARTÍCULO 14 (Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la aceptación, la aprobación o la ratificación),