

1429.ª SESIÓN

Viernes 27 de mayo de 1977 a las 11 05 horas

Presidente Sir Francis VALLAT

Miembros presentes Sr Ago, Sr Dadzie, Sr El-Erian, Sr Francis, Sr Njenga, Sr Quentin-Baxter, Sr Reuter, Sr Riphagen, Sr Šahović, Sr Schwebel, Sr Tsuruoka, Sr Ushakov, Sr Yankov

Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales (A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 y Add.1², A/CN.4/298)

[Tema 4 del programa]

PROYECTO DE ARTICULOS
PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL

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

ARTICULO 20 (Aceptación de las reservas y objeción a las reservas en el caso de los tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales)

1 El PRESIDENTE pide al Relator Especial que presente la introducción general a la sección 2 de la parte II de su proyecto de artículos, así como los artículos 19 y 20, tal y como figuran en su quinto informe (A/CN.4/290 y Add 1) y que dicen así

Artículo 19. — Formulación de reservas en el caso de tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales

En caso de celebración de un tratado entre varias organizaciones internacionales, una organización internacional podrá formular una reserva en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar ese tratado o de adherirse al mismo, 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 tratado.

Artículo 20. — Aceptación de las reservas y objeción a las reservas en el caso de los tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales

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

2. Cuando del número reducido de organizaciones internacionales negociadoras y del objeto y del fin del 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 casos no previstos en los párrafos precedentes y a menos que el tratado disponga otra cosa:

a) la aceptación de una reserva por otra organización internacional contratante constituirá a la organización autora de la reserva en parte en el tratado en relación con esa otra organización contratante si el tratado ya está en vigor o cuando entre en vigor para esas organizaciones;

b) la objeción hecha por otra organización internacional contratante a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre la organización que haya hecho la objeción y la organización autora de la reserva, a menos que la organización autora de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria;

c) un acto por el que una organización internacional manifieste su consentimiento en obligarse por un tratado y que contenga una reserva surtirá efecto en cuanto acepte la reserva al menos otra organización internacional 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 una organización internacional, cuando ésta no haya formulado 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, si esta última es posterior.

2 El Sr. REUTER (Relator Especial) se propone enunciar primero ciertos problemas generales y recordar algunos datos en atención a los nuevos miembros de la Comisión

3 Señala que la Comisión aprobó en primera lectura los artículos 1 a 4 y 6 a 18 de su proyecto en los periodos de sesiones de 1974 y 1975. El texto de esos artículos se reproduce en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 27.º período de sesiones³. En el periodo de sesiones de 1975, la Comisión inició también el examen de los primeros artículos relativos a las reservas, en particular los artículos 19 y 20. En el curso del debate se advirtió que esas disposiciones no correspondían exactamente a las opiniones de la Comisión. Por eso, el Relator Especial redactó para el periodo de sesiones de 1976 su quinto informe (A/CN.4/290 y Add 1) que la Comisión tiene ahora ante sí y que contiene, en especial, consideraciones y propuestas nuevas sobre los artículos 19 y 20. Para el presente periodo de sesiones, el Relator Especial redactó su sexto informe (A/CN.4/298), dedicado a los artículos 34 a 38. Cuando la Comisión haya examinado los artículos 19 a 23, relativos a las reservas, tal como figuran en el quinto informe, podrá estudiar los artículos 24 a 33 que se proponen en el cuarto informe y pasar eventualmente al examen de los artículos 34 a 38 propuestos en el sexto informe.

4 En sus trabajos anteriores sobre la cuestión que se examina, la Comisión ha decidido ajustar lo más posible el proyecto que elabora a los artículos de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados⁴. Cuando se presentan dos soluciones aceptables, la Comisión parte del principio de que la mejor es la que más se aproxima a la Convención de Viena.

³ Véase *Anuario* 1975, vol II, págs 183 a 186, documento A/10010/Rev 1, cap V, secc B, subsecc 1.

⁴ Para el texto de la Convención, 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), pag 311. Denominada en adelante «Convención de Viena».

¹ *Anuario* 1975, vol II, pag 27

² *Anuario* 1976, vol II (primera parte), pag 149

5. Dos razones militan en favor de un proyecto de artículos sobre la cuestión que se examina. En primer lugar, la Convención de Viena no habría podido extenderse a los tratados concertados por organizaciones internacionales sino a costa de grandes dificultades de redacción; por otra parte, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados se dio rápidamente cuenta de esto. Además, algunos artículos del proyecto no suscitan ninguna dificultad para la Comisión —por ejemplo, los que no difieren, o difieren muy poco, de las disposiciones correspondientes de la Convención de Viena—, mientras que otros son muy difíciles, como el artículo 6 relativo a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados.

6. Como se infiere del título que se da a la cuestión que se examina, la Comisión debe ocuparse tanto de los tratados concertados entre Estados y organizaciones internacionales como de los tratados concertados entre dos o más organizaciones internacionales. En interés de la sencillez, la Comisión se ha esforzado por referirse simultáneamente a estas dos categorías de tratados en una misma disposición, cada vez que ha sido posible. Sin embargo, ocurre que razones de forma o de fondo obligan a considerar por separado estas dos categorías de tratados. Las razones de fondo obedecen todas ellas a la naturaleza de las organizaciones internacionales. Tanto la Comisión como el Relator Especial estiman que sería en efecto un error asimilar las organizaciones internacionales a los Estados. En realidad, no se sabe bien qué es una organización internacional. Para los artículos ya aprobados, la Comisión ha recogido la definición que se da en la Convención de Viena, según la cual una organización internacional es una organización intergubernamental, pero esa definición es insuficiente.

7. La Comisión ha decidido no examinar un problema delicado planteado por el Relator Especial: el de los tratados concertados por un órgano subsidiario de una organización internacional. Este problema, aunque es delicado, no deja de plantearse. Así, el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, órgano subsidiario de las Naciones Unidas y embrión eventual de un futuro Estado, participa en los trabajos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y de la Conferencia diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados. Como no es raro que se asimile el embrión de un Estado a un Estado, cabe preguntarse si entraría en juego la responsabilidad de las Naciones Unidas en el caso en que el Consejo para Namibia firmara un tratado elaborado por una u otra de esas conferencias.

8. Las organizaciones internacionales se diferencian de los Estados en otro aspecto: mientras que los Estados son idénticos en su concepto jurídico, las organizaciones internacionales son muy diversas. Así, en el proyecto que se examina, sólo se puede atender a lo que tienen en común. Por otra parte, tal es el sentido que se ha dado al texto del artículo 6, que remite, en lo que respecta a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados, a las normas pertinentes

de cada organización. Por otra parte, las organizaciones internacionales tienen una estructura compuesta: están formadas por Estados que siguen siendo Estados. Una organización internacional que es parte en un tratado puede, pues, observar que, entre las otras partes en ese tratado, figuran algunos de sus Estados miembros, todos sus Estados miembros o ninguno de éstos, lo que puede plantear problemas muy difíciles. Personalmente, el Relator Especial ha tendido a descartar esas distinciones por una simple consideración de hecho. Los acuerdos de que se trata pueden ser acuerdos de sede concertados entre un Estado y una organización internacional, tratados de cooperación, concertados entre organizaciones internacionales, o también tratados concertados entre una organización y varios Estados. Pero la preocupación principal de quienes deseaban mencionar esos tratados en la Convención de Viena era precisar el estatuto de los acuerdos concertados en materia nuclear, acuerdos en virtud de los cuales un Estado proporciona una prestación, otro la recibe, mientras que una organización asegura el respeto de las normas de derecho internacional.

9. En la misma categoría entran los acuerdos de asistencia en que se prevé que un Estado proporcione su asistencia a otro Estado, con la intervención de una organización internacional. Estos casos eran bastante sencillos, con relación al de un tratado multilateral relativamente abierto. Hasta ahora, los Estados no han admitido que una organización internacional llegue a ser parte en un tratado de esa índole, pero la Comisión ya ha tenido ocasión de pronunciarse en favor de que se tome en consideración tal eventualidad. Tal es la perspectiva con la que se ha elaborado el párrafo 2 del artículo 9, disposición «futurista» que el Relator Especial ha presentado imaginando el caso de una convención multilateral técnica sobre una nomenclatura aduanera en la cual los Estados aceptaran a una unión aduanera como parte. Mientras tanto, se ha dado un paso más. Los participantes en la Conferencia sobre el Derecho del Mar examinan en efecto artículos de los que se desprende que la futura convención sobre el derecho del mar estaría abierta a una o a varias organizaciones internacionales, e incluso a todas. Refiriéndose al Consejo para Namibia, que ha pedido participar en esa conferencia, el Relator Especial se pregunta si las Naciones Unidas podrían participar en un tratado en representación de un territorio. Precisamente sobre esta cuestión, la Secretaría, a instancia del Relator Especial, ha redactado un estudio⁵. Tanto el Relator Especial como la Comisión han decidido excluir de sus trabajos la cuestión de la representación.

10. Se plantea otro problema para la Conferencia sobre el Derecho del Mar. La Comunidad Económica Europea ha iniciado negociaciones, sobre una zona de pesca exclusiva, con muchos Estados, algunos de los cuales no reconocen plenamente esta noción de zona de pesca. Si la Comunidad concierta un tratado en la materia, sus Estados miembros no podrán entonces firmar sin reserva un tratado sobre el derecho del mar, algunas de cuyas disposiciones sólo dependerían de la com-

⁵ *Anuario...* 1974, vol. II (segunda parte), pág. 8, documento A/CN.4/281.

petencia de una organización internacional. Será, pues, preciso que la Comisión tenga presente este problema en relación con las reservas. Cuando una organización internacional y algunos de sus Estados miembros son partes en un tratado, tanto la organización como sus Estados miembros pueden formular reservas o formular objeciones a las reservas.

11 Desde el principio de sus trabajos, la Comisión ha decidido elaborar un proyecto de artículos autónomo con respecto a la Convención de Viena. Resulta de esto, por una parte, que la convención que el proyecto de artículos pudiera constituir un día podría entrar en vigor independientemente de la entrada en vigor de la Convención de Viena. Por otra parte, por razones jurídicas, y por un motivo de claridad, la Comisión no quiere limitarse, en su proyecto de artículos, a remitirse a disposiciones de la Convención de Viena. Esta decisión puramente formalista no le impide, evidentemente, transcribir textualmente un artículo de esa Convención.

12 Por último, la cuestión de las reservas, y en particular los artículos 19 y 20, han revelado ya una tercera consecuencia de la autonomía del proyecto. En realidad, esta consecuencia tiene un alcance totalmente general. Refiriéndose al apartado c del artículo 3 de la Convención de Viena, el Sr. Reuter recuerda que esa disposición resulta de la decisión adoptada por la Conferencia sobre el Derecho de los Tratados, de excluir de sus trabajos los tratados concertados por organizaciones internacionales. Como algunas delegaciones temían que se pudiera inferir de esto que ninguna de las reglas de la Convención que elaboraba la Conferencia se aplicaría a esa categoría de tratados, y en particular a los tratados trilaterales concertados en materia nuclear, el Comité de Redacción de la Conferencia ha agregado un apartado al párrafo 3, según el cual el hecho de que esa convención no se aplique a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional, o entre esos otros sujetos de derecho internacional, no afectará a su aplicación a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo parte otros sujetos de derecho internacional. Así, la Conferencia ha admitido que se pueden aislar, en un acuerdo concertado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales, las relaciones puramente interestatales, a las que es aplicable la Convención de Viena, mientras que el tratado mismo no este sometido a ella. Esta disposición plantea problemas en lo concerniente a los tratados «integrales». Se puede ver en ella una habilidad o el reflejo de un nuevo modo de considerar la situación. En este último caso, el proyecto debería contener disposiciones en las que se previera que las relaciones puramente interestatales se regiran por la Convención de Viena. Salvo obstáculo mayor, el Relator Especial, debería, pues, aislar, para cada artículo del proyecto, las relaciones interestatales y reproducir en relación con ellas la norma aplicable de la Convención de Viena. Otra solución, más sencilla, consistiría en redactar una reserva general a este respecto, una vez que se hayan examinado todos los artículos del proyecto. Como la Comisión no podrá optar por esa solución hasta después de haber estudiado el proyecto artículo por artículo deberá por ahora aprobar dispo-

siciones complicadas, con la esperanza de una simplificación ulterior.

13 Estas consideraciones inducen al Relator Especial a mencionar el problema de la intermitencia en el régimen de los tratados («traités à éclipses»). Imagina el caso de un tratado negociado y firmado por Estados y organizaciones internacionales, que estaría por tanto comprendido en las disposiciones de la futura convención. Si esas organizaciones internacionales se negaran luego a confirmar formalmente su voluntad de pasar a ser partes en ese tratado, este se convertiría en un tratado celebrado entre Estados. ¿Debería entonces considerarse que, tras haberse regido primero por la futura convención, se regiría luego por la Convención de Viena? Y, caso de que una de las referidas organizaciones internacionales expresara luego su voluntad de pasar a ser parte en ese tratado, ¿se regiría nuevamente el tratado por la futura convención? Esta cuestión, mencionada ya ante la Comisión, todavía no se ha discutido suficientemente. A juicio del Relator Especial, un tratado tal seguiría siempre sometido a la futura convención. El hecho de dar a una organización internacional la posibilidad de llegar a ser parte en un tratado en que algunos Estados son partes, es tan importante y tan extraordinario que toda la estructura de tal tratado depende de esa posibilidad. No obstante, esta no es todavía la opinión adoptada por la Comisión.

14 Por lo que respecta a los artículos 19 y 20, el Relator Especial no repetirá lo que ha dicho ya en el comentario que figura en su cuarto informe⁶. Se limitará a recordar que, por motivos de forma y de fondo, le ha parecido preferible prever un régimen diferente para los tratados celebrados entre dos o varias organizaciones internacionales y para los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales. Ha estimado, por otra parte, que no había motivo alguno para no aplicar a los tratados celebrados exclusivamente entre organizaciones internacionales las normas de la Convención de Viena. La Comisión deberá pues pronunciarse sobre dos cuestiones: ¿acepta la idea de estudiar por separado los acuerdos entre Estados y organizaciones internacionales por una parte, y los acuerdos entre organizaciones internacionales por otra parte, y de aplicar a estos últimos normas que siguen muy de cerca las de la Convención de Viena?

15 Como ha indicado el Relator Especial en su comentario al artículo 19 (A/CN.4/290 y Add.1), la redacción propuesta sigue fielmente el texto del artículo 19 de la Convención de Viena, con una sola diferencia tratándose de la expresión de la voluntad de una organización internacional, el término «ratificar» ha sido sustituido por la expresión «confirmar formalmente».

16 El Sr. USHAKOV se pregunta si no cabe distinguir diferentes categorías de tratados multilaterales celebrados entre organizaciones internacionales, así como se distingue, entre los tratados multilaterales celebrados entre Estados, los tratados multilaterales de carácter universal,

⁶ Véase *Anuario* 1975, vol. II, págs. 38 y 39, documento A/CN.4/285, comentario general a la sección 2 de la parte II del proyecto.

celebrados con miras a toda la comunidad internacional y abiertos a todos los Estados; los tratados multilaterales de carácter regional, previstos en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas; y los tratados multilaterales de participación limitada. Ha de tomarse en cuenta este problema y preguntarse si no existe también, entre los tratados multilaterales celebrados entre organizaciones internacionales, una categoría de tratados universales, abiertos a todas las organizaciones internacionales presentes y futuras, y una categoría de tratados regionales celebrados, por ejemplo, entre organizaciones de Estados africanos o europeos. Las palabras «o de adherirse al mismo», que figuran en el artículo 19, parecen indicar que puede haber, entre organizaciones internacionales, acuerdos abiertos a otras organizaciones internacionales.

17. El Sr. Ushakov señala por otra parte que las posibilidades de tratados multilaterales celebrados entre Estados y organizaciones internacionales son infinitas. El apartado *c* del artículo 3 de la Convención de Viena prevé la hipótesis de un acuerdo entre Estados en el que también sean partes organizaciones internacionales, pero se podría prever también la hipótesis de un acuerdo entre organizaciones internacionales en el que fueran partes uno o varios Estados. La distinción es importante en lo que atañe a las reservas, pues en el caso de un acuerdo celebrado entre Estados con la participación de una o varias organizaciones internacionales, se trata esencialmente de reservas entre Estados, mientras que en el caso de un acuerdo celebrado entre organizaciones internacionales con la participación de uno o varios Estados, se trata esencialmente de reservas entre organizaciones internacionales.

18. En el párrafo 2 del artículo 20, la expresión «organizaciones internacionales negociadoras» suscita un problema, pues cabe preguntarse si la expresión debe entenderse en el mismo sentido que la expresión «Estado negociador», que se define en el apartado *e* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena.

19. El Sr. AGO opina que el Relator Especial ha señalado con acierto a la atención de la Comisión la necesidad de no seguir demasiado fielmente el sistema de la Convención de Viena en lo que respecta a las reservas a los tratados celebrados entre organizaciones internacionales. Se pregunta, en efecto, si la noción de reserva puede aplicarse del mismo modo cuando se trata de acuerdos entre Estados y cuando se trata de acuerdos entre organizaciones internacionales. Es difícil imaginar un tratado celebrado exclusivamente entre organizaciones internacionales al que algunas de esas organizaciones pudieran formular reservas. Puesto que el objeto de las reservas es salvaguardar ciertos intereses especiales que pudiera tener un Estado, se concibe mal que una organización internacional tenga que defender un interés especial que la lleve a formular una reserva a un tratado multilateral celebrado con otras organizaciones internacionales. Sería entonces artificial asimilar casi totalmente la situación de una organización internacional a la de un Estado en lo que respecta a las reservas a un tratado multilateral celebrado exclusivamente entre organizaciones internacionales. Establecer un paralelismo tan riguroso implicaría una asimilación excesiva

del régimen de los tratados entre organizaciones internacionales al de los tratados entre Estados.

Se levanta la sesión a las 12.55 horas.

1430.ª SESIÓN

Martes 31 de mayo de 1977, a las 15.05 horas

Presidente: Sir Francis VALLAT

Miembros presentes. Sr. Ago, Sr. Calle y Calle, Sr. Dadzie, Sr. Díaz González, Sr. El-Erian, Sr. Francis, Sr. Njenga, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Riphagen, Sr. Šahović, Sr. Schwebel, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Verosta.

Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales (continuación) (A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 y Add.1², A/CN.4/298)

[Tema 4 del programa]

PROYECTO DE ARTICULOS PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL (continuación)

ARTICULO 19 (Formulación de reservas en el caso de tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales) *y*

ARTICULO 20 (Aceptación de las reservas y objeción a las reservas en el caso de los tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales)³ (continuación)

1. El Sr. REUTER (Relator Especial) deduce de las observaciones formuladas en la sesión anterior por el Sr. Ago⁴ y el Sr. Ushakov⁵ que el comentario y la presentación verbal del Relator Especial no han conseguido disipar cierta inquietud general que concierne a la vez a principios básicos y a cuestiones de redacción. El Sr. Ago ha preguntado, en particular, cuál podría ser el alcance práctico de una reserva a un tratado celebrado entre organizaciones internacionales, puesto que las relaciones entre organizaciones internacionales parecen ser muy diferentes de las relaciones entre Estados, mientras que el Sr. Ushakov ha planteado la cuestión de la naturaleza concreta de los distintos tipos de tratados multilaterales celebrados entre organizaciones internacionales. Así pues, el Relator Especial se propone examinar, en primer lugar, cuáles son los tipos de tratados a que se refieren los artículos 19 a 23 y, seguidamente, cuáles son las consecuencias de esos diferentes tipos de tratados en lo que respecta a las reservas.

¹ *Anuario* 1975, vol II, pág 27

² *Anuario* 1976, vol II (primera parte), pág 149

³ Véase el texto de los artículos en la 1429.ª sesión, párr 1

⁴ 1429.ª sesión, párr 19

⁵ *Ibid*, párr 16 a 18