

que, como ha señalado con razón el Sr Šahović, no se puede consultar oficialmente a las organizaciones internacionales sobre cada cuestión. Recuerda asimismo, que la Comisión ha especificado muy bien que sólo se podría consultar a un número limitado de organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas, con lo cual no se podrá disponer de las observaciones de otras organizaciones internacionales que podrían ser muy interesantes. Señala por último que se ha consultado a funcionarios de las secretarías de las organizaciones interesadas que, en muchos casos, han hallado grandes dificultades para contestar, pues tratándose de cuestiones que pueden tener consecuencias políticas importantes, quienes habrían estado habilitados para dar una opinión son los órganos principales de las organizaciones. Las respuestas que se dieron en la consulta general a las preguntas formuladas por la Comisión muestran que las preguntas no siempre han sido bien comprendidas por las organizaciones internacionales y que algunas de ellas han repercutido en la administración interna de éstas, lo que tendería a demostrar que esas organizaciones esperan de la Comisión más aclaraciones que las que ellas puedan darle.

49 El Relator Especial estima, por otra parte, que, si se manifestaran dos tendencias opuestas en la Comisión en lo que respecta al sistema de las reservas, habría que redactar, para cada artículo, dos versiones diferentes y someterlas luego a las organizaciones internacionales para que dieran su opinión al respecto.

*Se levanta la sesión a las 13 horas*

## 1432.ª SESIÓN

*Jueves 2 de junio de 1977, a las 11 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.4/285<sup>1</sup>, A/CN.4/290 y Add.1<sup>2</sup>, 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)<sup>3</sup>,

ARTICULO 19 *bis* (Formulación de reservas en el caso de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales)<sup>4</sup>,

ARTICULO 20 (Aceptación de las reservas y objeción a las reservas en el caso de los tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales)<sup>5</sup> y

ARTICULO 20 *bis* (Aceptación de las reservas y objeción a las reservas en el caso de tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales)<sup>6</sup> (continuación)

1 El Sr VEROSTA llama la atención de la Comisión sobre el hecho, subrayado por el Relator Especial en su sexto informe, de que «algunas peculiaridades secundarias de los artículos de la Convención de Viena se refieren al hecho de que los efectos que se examinan deberían producirse frente a sujetos *soberanos* de derecho, los Estados, respecto de los cuales debe respetarse particularmente esa característica», y de que «a la inversa, en los proyectos de artículos conviene considerar igualmente los efectos que se producirían ya no respecto de Estados soberanos, sino de sujetos de derecho totalmente consagrados al servicio de una *función*, internacionalmente definida en relación con los Estados» (A/CN.4/298, párr. 25). Ese pasaje le parece extremadamente importante y, a su juicio, merecería estar al comienzo del comentario de los artículos sometidos a estudio, pues señala los límites de la asimilación de las organizaciones internacionales a los Estados. En efecto, los Estados son sujetos de derecho internacional soberanos, mientras que las organizaciones internacionales son creación de los Estados, esto es, sujetos de derecho internacional derivados, totalmente dedicados, como lo dice el Relator Especial, «al servicio de una función internacionalmente definida en relación con los Estados», e incluso se podría agregar «por los Estados».

2 El Sr Verosta recuerda que, en el decenio de 1920, después de la fundación de la Sociedad de las Naciones, se comenzó a colocar demasiado en alto a ciertas organizaciones internacionales. Esta tendencia fue reforzada por la teoría de Kelsen y, con la proliferación de las organizaciones internacionales, se ha desarrollado después de la segunda guerra mundial. Pero en su obra *Théorie et réalités en droit international public*<sup>7</sup>, Charles de Visscher ha señalado el papel primordial de los Estados y el papel limitado de las organizaciones internacionales en la sociedad internacional.

3 Las organizaciones internacionales no pueden celebrar tratados sino en el contexto estrictamente limitado de sus funciones, definidas en el tratado celebrado por los Estados fundadores, que es el acta constitutiva de toda organización internacional. Así, el Banco Mundial no puede celebrar un tratado de amistad o de comercio con un Estado, ni con otra organización

<sup>3</sup> Véase el texto en la 1429.ª sesión, párr. 1

<sup>4</sup> Véase el texto en la 1431.ª sesión, párr. 1

<sup>5</sup> Véase el texto en la 1429.ª sesión, párr. 1

<sup>6</sup> Véase el texto en la 1431.ª sesión, párr. 1

<sup>7</sup> 4.ª ed., Paris, Pedone, 1970

<sup>1</sup> *Anuario* 1975, vol. II, pag. 27

<sup>2</sup> *Anuario* 1976, vol. II (primera parte), pag. 149

internacional, como lo han dicho el Sr Ago y el Sr Ushakov. La capacidad de una organización internacional para celebrar un tratado está así limitada por la función que los Estados le han atribuido en el tratado por el cual la han creado. El Sr Verosta considera que es preciso indicarlo expresamente en el proyecto de artículos, pues se trata de un principio general de derecho internacional público que merece ser codificado.

4 Esa limitación de la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados en virtud de las funciones a las cuales se dedican, ¿tiene consecuencias en su capacidad para formular reservas a un tratado multilateral o para objetar las reservas formuladas por otras partes en ese tratado? En su quinto informe (A/CN.4/290 y Add.1), el Relator Especial parece inclinarse por la negativa.

5 El Sr Verosta estaría dispuesto a aceptar, en principio, las normas enunciadas en los artículos 19, 19 *bis*, 20 y 20 *bis*, a condición de que se indique, además, que la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige no solamente por las normas pertinentes de esa organización, como ya lo establece el artículo 6<sup>8</sup>, sino también por el servicio de la función a la cual está totalmente dedicada, como lo ha dicho con mucha razón el Relator Especial en su sexto informe.

6 El Sr RIPHAGEN dice que las opiniones claras y originales expresadas por el Relator Especial, tanto en sus informes como en sus exposiciones verbales, constituyen un verdadero aporte al pensamiento jurídico sobre la compleja cuestión sometida a examen.

7 Se propone referirse a dos cuestiones: el sistema de reservas propiamente dicho y el verdadero sentido y alcance de la participación de una organización internacional en un tratado en el que también son partes los Estados. El apartado *d* del párrafo 1 del artículo 2 del proyecto que se examina, que se inspira en la disposición correspondiente de la Convención de Viena<sup>9</sup> define la reserva como una declaración unilateral con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a la entidad que hace esa declaración. El Sr Riphagen considera que cuando se examina la cuestión de en qué medida una organización internacional debe ser autorizada a formular una reserva y a aceptar una reserva formulada por otra parte o a oponerle una objeción, conviene conocer el efecto jurídico exacto de las disposiciones del tratado en su aplicación a la organización interesada.

8 No obstante, en primer lugar, en lo que se refiere al sistema de reservas propiamente dicho, tal como figura en la Convención de Viena, sería exagerado decir que ha suscitado un entusiasmo general entre los juristas internacionales. El sistema dista de ser ideal en cuanto al fondo, porque funciona sobre la base bastante imprecisa de la compatibilidad con el fin y el objeto del tratado y, en cuanto al procedimiento, ya que, por la aceptación o el rechazamiento individual de las reservas

por las otras partes, fragmenta la relación multilateral en una serie de relaciones bilaterales. Idealmente, una conferencia internacional reunida para elaborar y aprobar las disposiciones constitutivas de un tratado debería decidir por sí misma, sobre una base colectiva, cuáles son las excepciones a esas disposiciones que son aceptables en el contexto general del tratado. Sin embargo, en muchos casos, esas conferencias internacionales no pueden dedicar a esta cuestión el tiempo y la atención que requiere. Se hace entonces necesario prever normas denominadas supletorias que rijan el objeto y el procedimiento de formulación de las reservas, normas que, en realidad, tienden a transformarse en reglas generales.

9 La Comisión ha sido llamada en este caso a prever esas normas en cuanto a las facultades de las organizaciones internacionales para formular reservas y aceptar o rechazar las reservas formuladas por otras organizaciones internacionales o por los Estados. Cada organización internacional difiere de todas las demás organizaciones internacionales y éstas en conjunto son completamente diferentes de los Estados, comprobación que, en principio, parecería abogar en favor de una actitud sumamente flexible sobre la cuestión de las reservas formuladas por las organizaciones internacionales. En efecto, si un tratado multilateral contiene reglas generales que no distinguen entre los Estados y las organizaciones internacionales en lo que se refiere a la enunciación de los derechos y las obligaciones, parecería casi imperativo que una organización internacional, deseosa de ser parte en ese tratado, precisara, y por tanto modificara, «los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación» a ella, en otros términos, que formulara una reserva.

10 Sin embargo, la tesis que admite la formulación de reservas por las organizaciones internacionales que pasan a ser partes en un tratado multilateral se basa en dos hipótesis bastante aventuradas. La primera es la que se refiere al efecto jurídico de la adhesión de una organización internacional a un tratado multilateral en el que son o pasan a ser partes Estados. Ese efecto jurídico, ¿queda automáticamente limitado a los derechos y las obligaciones previstos por el tratado de que puede ser titular o puede asumir la propia organización en virtud de sus «normas pertinentes», como se indica en el artículo 6? En caso afirmativo, no será menester que la organización interesada haga una declaración unilateral. Por el contrario, si la Comisión adopta finalmente una disposición como la enunciada en el artículo 36 *bis* (A/CN.4/298) según el cual el hecho de que una organización internacional del tipo a que se refiere ese texto pase a ser parte en un tratado multilateral da origen directamente a derechos y obligaciones para sus Estados miembros, esa organización internacional evidentemente debe tener el mismo derecho a formular reservas que las demás partes en el tratado. Lo que desea subrayar es lo difícil que resulta, hasta que se hayan determinado claramente las consecuencias jurídicas del hecho de que una organización internacional pase a ser parte en un tratado multilateral, decidir si, en definitiva, hay que admitir o no que las organizaciones internacionales pueden formular reservas.

<sup>8</sup> Véase 1429<sup>a</sup> sesión, nota 3.

<sup>9</sup> *Ibid.*, nota 4.

11. La segunda hipótesis es la de que existen o pueden existir tratados multilaterales que, por un lado, no distinguen en sus disposiciones entre los Estados y las organizaciones internacionales como partes en el tratado y, por otro lado, admiten la posibilidad de que una organización internacional determinada, organizaciones internacionales de un tipo particular o cualquier organización internacional puedan pasar a ser partes en el tratado. Es evidente que, en muchísimo casos, un tratado sólo dispondrá la participación de una o varias organizaciones internacionales si incluye disposiciones expresas concernientes a los derechos y las obligaciones de esas organizaciones a diferencia de los Estados partes en el tratado. En tal caso, el efecto jurídico del hecho de que una organización pase a ser parte en ese tratado se limita *a priori*, por lo tanto, a las disposiciones que mencionan expresamente sus derechos y sus obligaciones. Aunque evidentemente se puede sostener que la organización internacional interesada debería estar obligada a suscribir íntegramente las disposiciones del tratado sin tener la facultad de formular reservas, la Comisión no puede excluir la situación en la que una organización internacional, que quizá no haya participado verdaderamente en la elaboración y adopción de un tratado, quiera tal vez aceptar sólo una parte de las obligaciones previstas para ella en ese tratado, sin menoscabar por ello el fin y el objeto del tratado en su totalidad. Además, la Comisión no puede prescindir absolutamente de la situación en la que un tratado adoptado en una conferencia internacional admite la posibilidad de que cierto tipo de organización internacional pase a ser parte en él sin precisar en detalle las consecuencias jurídicas de tal participación. El único medio que permite determinar formalmente con precisión los efectos jurídicos consiste en que la organización internacional interesada formule una «reserva» y que las demás partes en el tratado acepten esa «reserva».

12. Habida cuenta de estas consideraciones, el Sr. Riphagen estima, por ahora, que la Comisión no debería adoptar una solución demasiado estricta en cuanto a la cuestión de si hay que admitir o no que una organización internacional puede formular reservas respecto de un tratado multilateral. Si se debe excluir toda reserva incompatible con el objeto y el fin del tratado se plantea la cuestión de determinar quién decidirá si una reserva determinada presenta ese carácter de incompatibilidad. A no ser que los autores del tratado resuelvan juntos la cuestión en la propia conferencia internacional, no hay prácticamente más remedio que admitir el procedimiento, hartamente inadecuado, de las respuestas individuales previsto por la Convención de Viena.

13. Se plantea además la cuestión de determinar si las organizaciones internacionales deberían tener derecho a aceptar o rechazar las reservas formuladas por otras entidades facultadas para pasar a ser partes en un determinado tratado. También en este caso, el Sr. Riphagen estima muy difícil llegar a conclusiones abstractas, válidas para todo género de tratados, de organizaciones internacionales y de reservas. En el caso de un tratado que imponga a una organización internacional la obligación de financiar proyectos en los Estados partes en el tratado e imponga además ciertas obligaciones a esos Estados, el hecho de que uno de esos Estados rechace, mediante

una reserva, tales obligaciones puede dar a la organización internacional interesada el derecho a no aceptar la obligación financiera con respecto a ese Estado. Parece evidente, por otra parte, que en el caso de un tratado que verse a la vez sobre cuestiones concernientes a una organización internacional —y que, por lo tanto, prevea la participación de esa organización en el tratado— y sobre cuestiones ajenas a su esfera de actividades, no viene a cuento autorizar a la organización interesada a rechazar una reserva formulada por un Estado respecto de una cuestión que rebasa la esfera de competencia y de intereses de la organización.

14. Por el momento, el Sr. Riphagen no encuentra ninguna fórmula que permita tener en cuenta los dos casos mencionados. No obstante, estima que una organización internacional facultada para pasar a ser parte en un tratado no debería oponerse, por motivos que no guardasen relación con el papel que le atribuyen las disposiciones del tratado, a que un Estado llegue a ser, con respecto a ella, parte en ese tratado. En resumen, le parece difícil elaborar una norma objetiva sobre esta cuestión. Por eso, a su juicio, una organización internacional debería estar autorizada a rechazar, con respecto a un Estado, las obligaciones que le impone un tratado si ese Estado no está dispuesto en lo que le concierne a aceptar ciertas obligaciones previstas por el tratado y si la organización considera que la aceptación de esas obligaciones guarda relación con su contribución personal a la ejecución del tratado.

15. El PRESIDENTE, hablando en calidad de miembro de la Comisión, considera indiscutible que los artículos 19, 19 *bis*, 20 y 20 *bis* del proyecto contienen elementos de desarrollo progresivo en las esferas política y legislativa. No hay duda de que la Comisión va a crear normas que regirán situaciones futuras. No obstante, su labor comprende un segundo aspecto: la codificación de las normas vigentes en materia de reservas.

16. A este respecto, es oportuno recordar el artículo 15 del estatuto de la Comisión, en el que la expresión «desarrollo progresivo del derecho internacional» se utiliza para designar la elaboración de proyectos de convenciones sobre temas que no han sido regulados todavía por el derecho internacional o respecto de los cuales los Estados no han aplicado, en la práctica, normas suficientemente desarrolladas. Es obvio que, en ciertos aspectos, la práctica de los Estados o las organizaciones internacionales en materia de reservas, que podría servir de base a la Comisión, es casi inexistente. Existen, en cambio, normas jurídicas internacionales sobre esta materia, que han sido elaboradas y codificadas en la Convención de Viena. Como quiera que se juzguen las calidades o los defectos de estas normas, se puede considerar que poco más o menos representan el estado del derecho internacional actual en materia de reservas.

17. Por eso Sir Francis opina, a este respecto, que la tarea de la Comisión es una tarea limitada que no consiste en elaborar un derecho nuevo, sino más bien en adaptar para los efectos del presente proyecto las normas bien conocidas de la Convención de Viena. Conviene, además, remitirse al informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 27.º

período de sesiones, en el que se indica que la Comisión decidió de manera general que, hasta donde fuera posible, los artículos de la Convención de Viena relativos a los tratados entre Estados se seguirían para los tratados celebrados entre uno o varios Estados o una o varias organizaciones internacionales, e incluso para los tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales<sup>10</sup>.

18. Esta consideración constituye el punto de partida fundamental. En buena práctica legislativa cabe basarse en los precedentes, siempre que también se tenga puesta la mira en el futuro y se den muestras de prudencia y de ductilidad. Ahora bien, ¿qué quiere decir «prudencia» en este contexto? A su juicio, ello significa prever una posibilidad suficiente de desarrollo futuro, sin crear obstáculos ni complicaciones artificiales. Como ya se ha señalado, existen actualmente unas 220 organizaciones internacionales, en el sentido de la definición adoptada provisionalmente en el artículo 2, y varios miles de tratados en los que son partes organizaciones internacionales. Es cierto que la mayoría de esos tratados son fundamental o exclusivamente de carácter bilateral. Sin embargo, la evolución registrada en los últimos cincuenta años demuestra que, debido a las circunstancias, el número de los tratados multilaterales en que participan organizaciones internacionales aumentará sensiblemente en un futuro bastante próximo. No es difícil imaginar en qué casos los Estados y las organizaciones podrían mostrarse deseosos de participar en los mismos tratados; los tratados que versan sobre cuestiones culturales, el intercambio de informaciones, la propiedad industrial y los resultados de la investigación en esferas determinadas son ejemplos que acuden inmediatamente al pensamiento. La Comisión debe prever esta posibilidad y preparar el terreno con miras a lo que será la evolución probable en esta esfera.

19. No obstante, la Comisión debe tener presente al mismo tiempo el carácter muy limitado de la cuestión particular objeto de estudio, a saber, las reservas. Se entiende por «reserva», según el apartado *d* del párrafo 1 del artículo 2, «una declaración unilateral [...] hecha [...] por una organización internacional [...] con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación [...] a esa organización internacional». Por consiguiente, la Comisión no tiene que ocuparse del caso de una organización internacional que tratase de modificar, mediante una reserva, las obligaciones de los Estados partes en un tratado, sino más bien del derecho de una organización internacional a modificar el efecto jurídico de las disposiciones en su aplicación con respecto a ella. El verdadero problema que se plantea a la Comisión es el de la competencia de las organizaciones internacionales. La cuestión de si las partes en el tratado multilateral distintas de la parte que hace reservas son Estados u organizaciones internacionales no es verdaderamente pertinente, ni lo es tampoco, como ha hecho observar el Sr. Ushakov<sup>11</sup>, la cuestión del conflicto de jurisdicción. Si un Estado parte en un tratado formula una reserva diferente de la

formulada por una organización internacional de la que es miembro ese Estado y si se plantea luego la cuestión de los deberes de ese Estado en el seno de la organización, el problema concierne al reglamento de la organización interesada.

20. En cierta medida, los temores expresados respecto a la formulación de reservas por organizaciones internacionales parecen ligados a dos factores. En primer lugar, se teme que una organización internacional haga reservas que excedan de su competencia. A este respecto, el Sr. Ushakov<sup>12</sup> ha citado la hipótesis de que las Naciones Unidas formularan una reserva acerca de una disposición convencional sobre la anchura del mar territorial. Ahora bien, es muy poco probable que pueda formularse tal reserva, ya que no puede considerarse como aplicable a la Organización una disposición en esa materia. No obstante, si lo fuera, Sir Francis no ve por qué razón las Naciones Unidas no estarían autorizadas a formular una reserva según las mismas modalidades que cualquier otra parte en el tratado correspondiente.

21. En segundo lugar, se han expuesto temores respecto de la cuestión de las objeciones a las reservas, estimando algunos miembros de la Comisión que sería impropio autorizar a organizaciones internacionales a oponer objeciones a reservas formuladas por Estados. Sin embargo, las disposiciones del artículo 20 de la Convención de Viena y las de los artículos 20 y 20 *bis* del proyecto que se examina hacen resaltar el carácter bilateral de la aceptación de las reservas y de las objeciones a éstas. Al tenor del apartado *a* del párrafo 4 del artículo 20 de la Convención de Viena, la aceptación de una reserva por otro Estado contratante constituirá al Estado autor de la reserva en parte en el tratado en relación con ese Estado. Al tenor del apartado *b* del párrafo 4 del mismo artículo, la objeción hecha por otro Estado contratante a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre el Estado que haya hecho la objeción y el Estado autor de la reserva, a menos que el Estado autor de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria. Tanto en uno como en otro caso, el efecto obtenido es esencialmente bilateral. En cuanto a las organizaciones internacionales, a Sir Francis no le parece mal que una organización internacional tenga derecho a expresar la intención de no considerar que un tratado está en vigor entre ella y el Estado autor de la reserva, si hace una objeción a una reserva formulada por ese Estado. Puede imaginar circunstancias en las cuales haya organizaciones internacionales que necesiten ejercer tal derecho. El efecto bilateral de una reserva se subraya también en el párrafo 2 del artículo 21 de la Convención de Viena, según el cual la reserva no modificará las disposiciones del tratado en lo que respecta a las otras partes en el tratado en sus relaciones *inter se*.

22. A juicio de Sir Francis, la capacidad para formular reservas es parte integrante de la capacidad para celebrar tratados. La capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados está generalmente reconocida y lo ha sido de un modo más preciso en el

<sup>10</sup> *Anuario* 1975, vol II, pag 181, documento A/10010/Rev 1, párr 124

<sup>11</sup> 1431ª sesion, párr 26

<sup>12</sup> *Ibid*, párr 27

artículo 6 del proyecto. Sin embargo, esa disposición prevé también que dicha capacidad se rige por las normas pertinentes de la organización interesada. Es en las normas, escritas o no, de cada organización donde se encuentra la clave del problema, y son estas normas las que determinan la medida en que una organización internacional tiene derecho a formular reservas. A este respecto, Sir Francis se refiere al informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 27.º período de sesiones en el que se dice:

Igualmente, en lo que se refiere al ejercicio por las organizaciones internacionales de su competencia en el proceso de celebración de tratados, la Comisión estimó que había que tener presente que esa competencia, a diferencia de la de los Estados, nunca es ilimitada y que, en lo que se refiere a la competencia de las organizaciones, los términos de la Convención de Viena tenían que ser ajustados de modo que respondieran a ese carácter<sup>13</sup>

23. Por consiguiente, el problema que la Comisión ha de examinar consiste en saber hasta qué punto conviene ajustar las disposiciones de la Convención de Viena en materia de reservas a fin de tener en cuenta la competencia limitada de las organizaciones internacionales, y Sir Francis estima que debe concebirse una buena legislación a dicho efecto. La Comisión no debe privar a las organizaciones internacionales de su derecho a formular reservas únicamente porque su competencia pudiera ser limitada.

24. El párrafo 2 del artículo 19 *bis* parece obedecer al deseo de hacer una concesión a este razonamiento: si una organización internacional puede participar en una conferencia internacional en pie de igualdad con Estados, debe gozar de los mismos derechos que ellos en cuanto a formular reservas. Sir Francis no está seguro de que el hecho de remitirse, en dicho artículo, al párrafo 2 del artículo 9 sea el mejor medio de lograr ese fin, pero aprueba el enfoque general.

25. Como la cuestión que se examina está todavía en una fase de desarrollo poco adelantada, Sir Francis considera que la Comisión haría mal en conceder una importancia excesiva a los casos particulares. El Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, por ejemplo, es una entidad nueva, que no corresponde totalmente al esquema tipo de las organizaciones internacionales. La Comisión debe prever el porvenir con un espíritu amplio y, al hacerlo, abrir la puerta en vez de cerrarla. Si los Estados quieren impedir que las organizaciones internacionales puedan formular reservas en casos particulares, nada es más fácil. Por el contrario, es mucho más difícil prever que puedan formularse reservas en casos particulares.

26. En lo concerniente al fundamento de los cuatro proyectos de artículos que se examinan, Sir Francis está de acuerdo con el Relator Especial en estimar que no hay más que tres categorías de tratados multilaterales que se han de tomar en consideración: los tratados en los cuales son partes únicamente los Estados, que se rigen por la Convención de Viena; los tratados en los que son partes únicamente las organizaciones internacionales, que se rigen por el artículo 19; y los tratados en los que son partes tanto los Estados como

las organizaciones internacionales. Netamente favorable, en un principio, a la distinción que los artículos 19 *bis* y 20 *bis* establecen entre esos tratados, Sir Francis no ha podido encontrar justificaciones válidas a la discriminación que de ello resulta para las organizaciones internacionales. Cuanto más avanzaba la Comisión en sus debates, más se reforzaba su convicción de que la distinción establecida entre esos dos artículos se funda en criterios erróneos. Sir Francis no ve por qué querría la Comisión privar a los Estados *inter se* del derecho a formular reservas a un tratado por la sola razón de que hay organizaciones internacionales que son partes en él, o privar a las organizaciones internacionales *inter se* del mismo derecho por la sola razón de que hay Estados que son partes en dicho tratado. Pero si la Comisión desea efectivamente establecer lo que constituirá de un modo inevitable una distinción artificial en el caso de la tercera categoría de tratados que ha mencionado, tendrá que ocuparse del verdadero problema, que consiste en saber si debería haber un régimen especial para los Estados y las organizaciones internacionales que son partes en el mismo tratado. Sir Francis repite que duda mucho que haya razones jurídicas o políticas que justifiquen una limitación de esa índole.

27. Los artículos 20 y 20 *bis* dimanan en buena lógica de los artículos 19 y 19 *bis*, tal como éstos se hallan actualmente concebidos. Sin embargo, Sir Francis espera que no sea necesario mantener el párrafo 2 del artículo 19 *bis*. Es preciso que el Comité de Redacción mejore las palabras «o de otro modo», que figuran en el párrafo 1 del artículo 19 *bis* y en el párrafo 1 del artículo 20 *bis*.

28. El Sr. EL-ERIAN, recordando que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados ha recomendado en una resolución<sup>14</sup> que la Asamblea General encargue a la Comisión el estudio «en consulta con las organizaciones internacionales principales» de la cuestión que se examina, pregunta si habrá otras consultas además de las que el Relator Especial ha mencionado en la sesión precedente<sup>15</sup>. A su juicio, es preciso que, cuando la Comisión haya elaborado un proyecto de artículos completo, lo haga distribuir no sólo a los gobiernos, sino también a las organizaciones internacionales, a fin de poder tener en cuenta los comentarios de los unos y de las otras para la elaboración de sus propuestas finales.

29. El Sr. AGO, refiriéndose a la intervención de Sir Francis Vallat, desea disipar algunos equívocos. Sir Francis Vallat ha estado en lo cierto al decir que la Comisión no tiene que ocuparse de cuestiones como la del riesgo que existe de que las organizaciones internacionales desborden su esfera de competencia en el caso en que puedan formular reservas con plena libertad. Pero el Sr. Ago nunca ha relacionado esa cuestión con la materia que se examina. Por otra

<sup>14</sup> 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. 309, documento A/CONF 39/26, anexo, resolución relativa al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados

<sup>15</sup> 1431.ª sesión, párrs. 48 y 49

<sup>13</sup> Anuario 1975, vol. II, pág. 181, documento A/10010/Rev 1, párr. 127

parte, Sir Francis Vallat ha hablado de la igualdad de derecho de los participantes en una conferencia internacional y ha insistido en la necesidad de no hacer ninguna discriminación. Sobre ese punto, el Sr. Ago precisa que solamente puede haber discriminación entre entidades comparables, como son los Estados entre sí, pero no los Estados y las organizaciones internacionales.

30. Como Sir Francis Vallat, el Sr. Ago estima que no hay que preocuparse de casos especiales, como el del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia. Ese órgano, que se ha creado en el plano internacional para representar a un eventual Estado futuro, podría en rigor ser asimilado a un Estado. Igualmente, estima que el caso de la Comunidad Económica Europea, que se caracteriza por una división limitada de soberanía entre la Comunidad y sus Estados miembros, es un caso muy diferente del de las organizaciones de carácter universal. Estas, en cambio, difieren mucho de los Estados y su participación en una conferencia internacional se sitúa a otro nivel, que incluso puede ser más elevado. Se puede esperar de una organización internacional que estimule la aprobación de una convención o que ejerza cierto control sobre su aplicación. En otras palabras, la prueba de esa diferencia radica en el hecho de que los derechos y deberes que dimanen de una convención para los Estados no son en general los mismos que los que de ella dimanen para las organizaciones internacionales.

31. Las exhortaciones de Sir Francis Vallat para que la Comisión mire hacia el porvenir y desarrolle progresivamente el derecho internacional son, sin duda alguna, loables. Pero el Sr. Ago se pregunta si la Comisión, al permitir que las organizaciones internacionales formulen demasiado libremente reservas, no entorpecerá el desarrollo del derecho internacional. El sistema de reservas es necesario, pero al mismo tiempo es deplorable, puesto que suprime el carácter general de los tratados. Por eso, el Sr. Ago no cree que la confusión debida a las reservas de los Estados deba acrecentarse confiriendo también a las organizaciones internacionales una facultad excesiva de formular reservas. A ello se añaden las complicaciones que pueden derivarse de la facultad, para una organización internacional, de objetar a las reservas de un Estado. Tal objeción sería muy curiosa si concerniera a derechos o deberes que el tratado no confiriese a la organización.

32. El Sr. USHAKOV comparte la mayoría de las preocupaciones de Sir Francis Vallat, sobre todo en lo que respecta a la importancia de la competencia de una organización internacional para celebrar un tratado determinado y a la necesidad de no colocar a las organizaciones internacionales y a los Estados en un plano de igualdad. Muchas dificultades probablemente desaparecerían si se aprobara la propuesta que el Sr. Ushakov hizo en una sesión anterior<sup>16</sup>, y que tiende a reconocer a las organizaciones internacionales el derecho a formular exclusivamente las reservas autorizadas por el tratado. No cabe duda de que, en la práctica, esa norma podría derogarse para dar a una o a varias organizaciones la facultad de formular otras reservas.

33. Volviendo a la sugerencia que hizo con respecto a los artículos 19 y 19 *bis*<sup>17</sup>, el Sr. Ushakov sugiere ahora que, en el caso de los tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales el artículo 20 (Aceptación de las reservas y objeción a las reservas en el caso de los tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales) se complete con dos artículos: un artículo 20 *bis* aplicable a los tratados celebrados entre Estados con participación limitada de organizaciones internacionales y un artículo 20 *ter* aplicable a los tratados celebrados entre organizaciones internacionales con participación limitada de Estados. A su juicio, la Comisión no debería ocuparse de los demás casos intermedios.

34. El Sr. REUTER (Relator Especial) dice que, a pesar del interés que presentan todas las observaciones, cuestiones, vacilaciones y críticas a que ha dado lugar el estudio de los artículos 19, 19 *bis*, 20 y 20 *bis*, no las podrá examinar sistemáticamente. En lo que respecta, por ejemplo, a las cuestiones de forma, se limita a reconocer que en los artículos 19 y 20 debería decirse, como han señalado varios miembros de la Comisión, «dos o más» en lugar de «varias».

35. En general, parece que los miembros de la Comisión no están lejos de ponerse de acuerdo y que podrán remitir al Comité de Redacción los cuatro artículos que se examinan. Personalmente, el Relator Especial es favorable a cierta flexibilidad en favor de las organizaciones internacionales, a una solución que responda a las preocupaciones expresadas en el debate, pero más generosa que la que propone el Sr. Ushakov. El problema consiste en determinar cuándo y cómo se puede aplicar tal flexibilidad, lo que llevará al Relator Especial a presentar nuevas propuestas.

36. Antes de referirse a los cuatro artículos que se examinan, el Relator Especial quiere formular dos observaciones preliminares. En primer término, recuerda que algunos miembros de la Comisión se han atenido a nociones generales, como la noción de reservas. El Relator Especial quiere presentar una noción todavía más elemental, pero muy importante para el proyecto: la de calidad de parte en un tratado. Esa cuestión ha sido ya resuelta por la Comisión en el apartado *g* del párrafo 1 del artículo 2 del proyecto, con arreglo al cual:

[ ] se entiende por «parte» un Estado o una organización internacional que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto a los cuales el tratado está en vigor

37. Esa definición, provisionalmente aprobada por la Comisión, se basa en una definición que el Relator Especial había propuesto anteriormente y que fue descartada por la Comisión. Tal definición decía así:

[ ] se entiende por «parte» un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor, también se aplica en las mismas condiciones a una organización cuando su posición con respecto al tratado es idéntica a la de un Estado parte<sup>18</sup>

La Comisión ha renunciado, seguramente con razón, a la última parte de esa definición, pero precisamente a esa

<sup>17</sup> *Ibid*, párr 36

<sup>18</sup> *Anuario* 1975, vol II, pág 33, documento A/CN.4/285, párr 1, apartado *g*

<sup>16</sup> 1430ª sesión, párr 35

cuestión se han referido muchas observaciones en el debate dedicado a los artículos que se examinan. Se trata en efecto de saber si debe considerarse que una organización internacional no se encuentra nunca en el mismo plano que un Estado, o si por el contrario se encuentra en él siempre, o sólo algunas veces. En el primer caso, la propuesta del Sr. Ushakov sería totalmente aceptable; en el segundo, conduciría a catástrofes. A juicio del Relator Especial, una organización internacional está a veces en el mismo plano que un Estado; queda por determinar cuándo.

38. Refiriéndose siempre a la calidad de parte en un tratado, el Relator Especial aclara que, al presentar su propia definición de la expresión «parte», pensaba en las muchas situaciones en que un tratado reserva una condición especial a una organización internacional, sin hacer de ella una verdadera parte en el tratado ni considerarla como extraña al tratado. Tal es, por ejemplo, la situación de las Naciones Unidas ante la Carta constitutiva de la UIT. Las nociones de parte en un tratado y de miembro no coinciden necesariamente. Conviene por ello precisar que las normas del proyecto no son aplicables cuando una organización internacional se encuentra en una situación muy especial frente a un tratado. La Comisión no puede entrar en detalles y debe admitir que, cuando unos Estados someten a una organización internacional a un régimen especial en un tratado, pueden igualmente resolver la cuestión de las reservas.

39. La segunda observación preliminar del Relator Especial se refiere al fundamento y a la amplitud del derecho a actuar en materia de reservas, es decir, a formular reservas, aceptar las reservas ajenas u oponerles objeciones. A juicio de Sir Francis Vallat, tal derecho se funda simplemente en la capacidad de celebrar tratados. Al formular una reserva, se limitan los propios compromisos; pero sólo pueden limitarse a condición de poder contraerlos. Aceptar una reserva es también limitar sus propios compromisos. En cambio, objetar a una reserva suscita problemas más delicados a los que se han referido el Sr. Riphagen y el Sr. Ago y de los que el Relator Especial se ocupará ulteriormente.

40. En realidad, el verdadero problema no es el de una organización internacional que objetaría a una reserva excediéndose de su competencia, puesto que en tal caso no estaría facultada para oponer una objeción. Se trata más bien de saber si los Estados podrán conferir un poder «casi judicial» a la organización que formula una objeción. Ese poder no es verdaderamente judicial, puesto que la organización no es un tribunal, pero sí lo es en la medida en que la organización desempeña una función que la distingue de los Estados. Tal sería el caso de Estados que celebrasen entre ellos y una organización internacional un tratado concerniente a un control nuclear. Si uno de esos Estados formulase una reserva y la organización le opusiera una objeción, considerando que ese Estado ya no estaría sujeto a las obligaciones del tratado, adoptaría una decisión casi judicial. Puede que los Estados quieran conferirle tal poder. Ciertamente es que esa cuestión puede ser ligada a la de la competencia, pero de una competencia amplia, puesto que no se trata solamente de obligarse sino de

controlar la aplicación de un tratado. De ello se desprende que el problema de la objeción a las reservas tiene muchas repercusiones que convendrá examinar con más detenimiento.

*Se levanta la sesión a las 13 horas.*

## 1433.ª SESIÓN

*Viernes 3 de junio de 1977, a las 10 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. Thiam, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Verosta.

### Decimotercera reunión del Seminario sobre derecho internacional

1. El PRESIDENTE invita al Sr. Raton, oficial jurídico superior encargado del Seminario sobre derecho internacional, a hacer uso de la palabra.
2. El Sr. RATON (Secretaría) indica que la decimotercera reunión del Seminario se celebrará del 6 al 24 de junio de 1977 y se titulará «Período de sesiones Edvard Hambro», en homenaje al eminente desaparecido, que siempre puso toda su competencia y su energía al servicio del Seminario.
3. Deseoso de asegurar una distribución geográfica lo más amplia posible, el Comité de Selección ha escogido a 22 candidatos, algunos de los cuales vienen de países lejanos, como Papua Nueva Guinea. El Sr. Verosta, el Sr. Reuter, el Sr. El-Erian, el Sr. Šahović, el Sr. Dadzie, el Sr. Ushakov y Sir Francis Vallat, así como el Director de la División de Derechos Humanos y el Sr. Pilloud, del Comité Internacional de la Cruz Roja, harán exposiciones en el Seminario. El programa de trabajo permitirá también que un miembro de la Comisión dé una conferencia en el curso de la tercera semana del Seminario.
4. En cuanto a las finanzas del Seminario, el Sr. Raton da las gracias al Sr. El-Erian, Presidente saliente, por la actividad que ha desplegado para obtener de Kuwait una contribución de 2.000 dólares. Señala, además, que los Países Bajos y Noruega han aumentado considerablemente sus contribuciones, habiendo llegado este último país casi a duplicar la suya. El presupuesto para 1977, que asciende a 22.000 dólares, y al que han contribuido la República Federal de Alemania, Dinamarca, Finlandia, Kuwait, Noruega, los Países Bajos y Suecia, ha permitido conceder 13 becas. Este resultado es alentador, pero el interés de los gobiernos no debe disminuir, pues el costo de la vida y los gastos de viaje no cesan de aumentar. Sin la generosidad de los gobiernos, habría