

1436.ª SESIÓN

Miércoles 8 de junio de 1977, a las 10.05 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. Sucharitkul, 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 27 (El derecho interno del Estado, las reglas de la organización internacional y la observancia de los tratados)³ (conclusión)

1. El PRESIDENTE recuerda su sugerencia, hecha en la sesión precedente, de que la Comisión debía estudiar más a fondo los problemas que plantea el artículo 27. Como ese artículo está redactado en forma negativa y tiene el carácter de una cláusula de salvaguardia, el alcance de las palabras «las normas de la organización» no tiene realmente importancia. Es en el artículo 46 donde se planteará el verdadero problema que se ha de resolver. Por ello, Sir Francis sugiere que, en espera del examen de ese artículo, la Comisión ponga entre corchetes las palabras «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46», que figuran en el artículo 27.

2. El Sr. DÍAZ GONZÁLEZ dice que la lógica y el pragmatismo quizá no son necesariamente incompatibles, pero en el artículo 27 convergen en vez de ser paralelos. Incluso si el artículo 27 tiene la ventaja de ser la consecuencia lógica de los artículos que preceden, en particular del artículo 6⁴, y de establecer el fundamento de los artículos que siguen, e incluso si ha sido redactado con un espíritu pragmático para evitar complicaciones inútiles, habría sido necesario subrayar más en él la distinción entre la capacidad de los Estados y la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados o quedar obligados por ellos.

3. Cuando un Estado acepta quedar obligado por un tratado, lo hace conociendo perfectamente cuáles son las consecuencias de su acto. Puede, si es necesario, adaptar su derecho interno a las disposiciones del tratado que ha celebrado y estas disposiciones prevalecerán sobre su derecho interno en caso de conflicto. Sin embargo, como

el Sr. Njenga ha señalado en la sesión precedente⁵, el artículo 6 limita la capacidad que tienen las organizaciones internacionales para celebrar tratados. Los representantes de las organizaciones internacionales no pueden firmar tratados y los órganos competentes de esas organizaciones no pueden dar su consentimiento en quedar obligados por ellos, si las obligaciones que de dichos tratados dimanarían no encajan en las funciones específicas previstas en las actas constitutivas de esas organizaciones. Además, esas actas constitutivas no son sino tratados multilaterales, cuya modificación exige, muy a menudo, el asentimiento de la mayoría de los dos tercios de las partes. Por consiguiente, el Sr. Díaz González piensa que cuando una organización internacional firma un tratado, su representante actúa sólo en nombre de la organización y no, además, en nombre de los Estados miembros de la misma.

4. El Sr. TABIBI dice que, a primera vista, el artículo 27 parece perfectamente claro y sencillo. El problema de la violación manifiesta del derecho interno de un Estado es relativamente fácil de resolver porque se refiere a un solo Estado. Pero el apartado *b* del artículo plantea un problema mucho más difícil, debido a que las organizaciones internacionales no existen de un modo abstracto: reflejan las opiniones y los intereses de sus Estados miembros. Por ello, el problema de la violación de las normas de una organización internacional es una cosa muy grave. Al Sr. Tabibi le basta como prueba de esto la intervención de las Naciones Unidas en el Congo, en 1960, en la cual quedaron incluidos todos los Estados Miembros de la Organización. El Secretario General había sido autorizado, por resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, a destinar representantes civiles y militares al Congo. Las medidas que esos representantes adoptaron tuvieron incidencias en los intereses de las Naciones Unidas y de todos sus Estados Miembros, y esos intereses son mucho más importantes que los de un Estado en particular. Los problemas que plantea el apartado *b* del artículo 27 son, pues, problemas muy delicados, que deben retener tanto más la atención de la Comisión cuanto que ese artículo está vinculado no sólo al artículo 46 sino también a los artículos 5 y 7 de la Convención de Viena⁶.

5. El Sr. ŠAHOVIĆ estima que no se puede negar la necesidad de extender a las organizaciones internacionales la regla enunciada en el artículo 27 de la Convención de Viena, que es consecuencia directa de la norma *pacta sunt servanda* enunciada en el artículo 26. Sin embargo, la mayoría de los miembros de la Comisión han subrayado las dificultades que suscita la aplicación de esa regla a las organizaciones internacionales, debido al carácter específico de éstas. Por su parte, el Sr. Šahović estima que esas dificultades no son insuperables. Está dispuesto a participar en los esfuerzos del Comité de Redacción para lograr un texto mejor, pero le parece preferible no modificar el principio enunciado por el Relator Especial en el artículo 27. El sentido que el Relator Especial ha dado a la expresión «normas de la organización» le parece lógico y corresponde, por otra parte, a la definición que se da en el punto 34 del

¹ Anuario 1975, vol II, pág 27

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

³ Véase el texto en la 1435ª sesión

⁴ Véase 1429ª sesión, nota 3

⁵ 1435ª sesión, párr 44

⁶ Véase 1429ª sesión, nota 4

párrafo 1 del artículo 1 de la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal⁷.

6. El Sr. VEROSTA se pregunta si, no obstante las explicaciones que el Relator Especial ha dado respecto del párrafo 4 de su comentario al artículo 27 (A/CN.4/285), no habría que incluir en el artículo 2 una definición de las normas de la organización, porque el artículo 6 contiene ya la expresión «normas pertinentes de esa organización».

7. El Sr. USHAKOV hace observar que el artículo 27 y el artículo 46 de la Convención de Viena son muy diferentes, porque el artículo 27 concierne a la ejecución de un tratado válido, mientras que el artículo 46 concierne a la competencia para celebrar tratados y prevé que un Estado puede, en ciertos casos, invocar una violación de su derecho interno como vicio de su consentimiento. Así, la regla enunciada en el artículo 27 se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46, porque sólo se aplica cuando el tratado es válido.

8. El Sr. CALLE Y CALLE dice que, como el Sr. Šahović y el Sr. Díaz González han señalado, el artículo 27, relativo a la observancia de los tratados, pone en práctica el principio *pacta sunt servanda*, que significa sencillamente que los Estados partes en un tratado no pueden invocar su derecho interno para justificarse de no haber cumplido ese tratado u observado las normas creadas por él.

9. Sin embargo, el caso de las organizaciones internacionales es algo distinto, y el Sr. Calle y Calle estima, como el Sr. Verosta, que la Comisión debe precisar el sentido de la expresión «normas de la organización», que figura en el apartado *b* del artículo 27. El artículo 6 contiene la expresión «las normas pertinentes de esa organización», que se refieren a la constitucionalidad de la voluntad de las organizaciones y están estrechamente ligadas a la validez de los tratados. Los tratados son válidamente celebrados si lo son conforme al acta constitutiva válida de la organización. Pero esa regla suscita un problema, porque las actas constitutivas de algunas organizaciones no contienen disposiciones acerca de su capacidad para celebrar tratados. En algunos casos, esa capacidad sólo puede presumirse. Sin embargo, hay por fortuna otros artículos, como el artículo 46, que tienen en cuenta el caso en que los representantes o los órganos de una organización internacional sobrepasan sus poderes y violan manifiestamente las normas de la organización.

10. El Sr. EL-ERIAN dice que el artículo 27 es el corolario lógico del artículo 26, que consagra el principio *pacta sunt servanda*. Por ello, importa definir las modalidades de aplicación de ese principio fundamental, que es la piedra angular del derecho de los tratados. Algunos juristas, Hans Kelsen, por ejemplo, ven incluso las obligaciones de la comunidad internacional como una estructura piramidal en la que el principio *pacta sunt servanda* es la base. El problema que se plantea para la Comisión consiste, por tanto, en determinar cómo ha de aplicarse ese principio fundamental al caso de los

tratados celebrados por organizaciones internacionales, previsto en el apartado *b* del artículo 27.

11. En cuanto a las relaciones entre Estados, el problema no es muy complicado, puesto que la estabilidad de las relaciones internacionales exige la primacía del derecho internacional. Por consiguiente, los Estados no pueden invocar su derecho interno para quedar libres de las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, consuetudinario o convencional, general o particular. Es mucho más fácil determinar la violación del derecho interno o constitucional de un Estado que la de las normas de una organización internacional que, en el curso de los años, han llegado a designar no sólo su acta constitutiva, sino también las normas derivadas de su práctica, de sus resoluciones, de sus decisiones y de su reglamento interior. A este respecto, el Sr. El-Erian señala a la atención de la Comisión la definición de la expresión «reglas de la organización» formulada en el punto 34 del párrafo 1 del artículo 1 de la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal.

12. El Sr. El-Erian puede aceptar sin inconveniente la norma según la cual cabe invocar el derecho interno de un Estado para justificar el incumplimiento de un tratado, pero no ve realmente cómo podría enunciarse la misma norma en el apartado *b* del artículo 27, que se aplicará en el caso de tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o en el de tratados celebrados entre dos o más organizaciones internacionales. Es sobre todo en las relaciones entre Estados donde se recurre a esta norma, pues el procedimiento de celebración de los tratados está sometido a toda clase de verificaciones. En lo que respecta a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales, son raros los casos en los cuales las organizaciones internacionales han invocado sus normas para justificar el incumplimiento de tratados. Por ello, el Sr. El-Erian estima que el Comité de Redacción debería tratar de mejorar el texto del apartado *b* del artículo 27.

13. El Sr. AGO hace observar que el artículo 27 concierne al problema que se plantea respecto a la ejecución de un tratado válido, lo que excluye la hipótesis en la que se podría poner en duda la validez del tratado. ¿Puede establecerse un paralelo, respecto a ese problema, entre la situación del Estado y la de la organización internacional? Es evidente que un Estado no puede invocar su derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación internacional que le es impuesta por un tratado. Esto explica que algunos Estados vacilen a veces en asumir obligaciones internacionales cuya ejecución plantease problemas de derecho interno. Así, la vacilación de los Estados Unidos de América en ratificar ciertos convenios internacionales de trabajo obedece al hecho de que, en el orden jurídico interno de ese país, la competencia en materia de derecho laboral pertenece a los Estados federados, mientras que la competencia en materia de celebración de tratados pertenece al Estado federal. Así, éste se expone a encontrarse en una situación difícil si surgen dificultades en el plano interno respecto a la ejecución de obligaciones que ha aceptado en el plano internacional.

⁷ Véase 1435.ª sesión, nota 10.

14. ¿Es idéntica la situación para una organización internacional? ¿Puede tener una organización internacional un orden jurídico interno que le impida cumplir un tratado que tenía competencia para celebrar? El Sr. Ago estima que quizá no se puede excluir esta hipótesis. Sin embargo, hace observar que la norma enunciada en el artículo 27 de la Convención de Viena es una norma de responsabilidad internacional. En efecto, no se debe al azar si la misma norma figura en el artículo 4 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, el cual afirma que

El hecho de un Estado sólo podrá calificarse de internacionalmente ilícito según el derecho internacional. En tal calificación no influirá el que el mismo hecho esté calificado de lícito según el derecho interno⁸

Ahora bien, no es dudoso que con el apartado *b* del artículo 27, la Comisión se arriesga a tener que prever la posibilidad de una responsabilidad internacional de una organización internacional por el incumplimiento de una obligación regularmente contraída en el plano internacional. Por su parte, el Sr. Ago no tiene ninguna objeción de principio contra tal hipótesis y concibe muy bien que se pueda hablar un día de la responsabilidad de una organización internacional por un hecho internacionalmente ilícito, pero la Comisión debe saber a qué se compromete aprobando la regla enunciada en el apartado *b* del artículo 27, que puede conducirla muy lejos.

15. El Sr. FRANCIS dice que ha reflexionado bastante sobre la cuestión que plantea el artículo 27 y ha llegado a la conclusión de que habría sido necesario hacer una distinción mayor entre los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales y las constituciones de los Estados. El fin y el objeto de las constituciones de los Estados son esencialmente los mismos: reglamentar el orden interno de los Estados. En la medida en que los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales contribuyan a regular los asuntos internos de esas organizaciones, pueden compararse a las constituciones de los Estados. Sin embargo, no se puede ir muy lejos en esta comparación, pues un instrumento constitutivo como la Carta de las Naciones Unidas representa más que el «derecho interno» de la organización. Es también un tratado multilateral, que regula las relaciones entre las Naciones Unidas y sus Estados Miembros y, en determinados casos, puede regir la conducta de los Estados no miembros. Esas tres características la diferencian fundamentalmente de la constitución de un Estado.

16. A este respecto, el Sr. Francis llama la atención sobre el párrafo 4 del comentario del Relator Especial al artículo 30 (A/CN.4/285), cuya última frase dice lo siguiente:

[] es obvio que si las Naciones Unidas celebrasen un tratado internacional contrario a los términos de la Carta, no sólo surgiría una cuestión de prioridad, sino en rigor una cuestión de nulidad, pues es muy probable —y esta cuestión se analizará más adelante en relación con un proyecto de artículo análogo al artículo 46 de la Convención [de Viena] de 1969— que tal tratado pudiera ser nulo. A juicio del orador, esa frase establece claramente que el Relator Especial debe llegar a la conclusión de que

si un acto infringe el instrumento fundamental de una organización internacional, no se aplicará el principio «*pacta sunt servanda*». También se desprende claramente de esa frase que el Relator Especial ha pensado excluir esta situación del ámbito de aplicación del artículo 27. El Sr. Francis, expresa, por ello, la esperanza de que cuando el Comité de Redacción examine el artículo 27 prestará la debida atención a la diferencia entre el derecho interno de los Estados y los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales, de los cuales constituye un ejemplo la Carta de las Naciones Unidas.

17. El Sr. SCHWEBEL dice que evidentemente la idea del apartado *b* del artículo 27 no es invitar a una organización internacional a que celebre un tratado que no guarde conformidad con sus reglas, sino más bien hacer constar que puede ocurrir que una organización que haya celebrado un tratado desee justificar su incumplimiento alegando el hecho de que la ejecución o la concertación de ese tratado no guarda conformidad con sus reglas. A este respecto, la Comisión debería, como ha sugerido el Sr. Ago, prever la eventualidad de la violación de un tratado o del derecho internacional consuetudinario por una organización que, por ese hecho, comprometería su responsabilidad internacional.

18. En cuanto al ejemplo de las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, citado por el Sr. Tabibi, su opinión personal es que, accesoriamente, esas operaciones pueden haber constituido un ejemplo de violación del derecho internacional, puesto que ciertas unidades de la Fuerza de las Naciones Unidas en el Congo fueron acusadas de haber tenido un comportamiento que atentaba contra los principios del derecho internacional relativos al trato a la población civil y que el Secretario General al parecer había aceptado la responsabilidad en nombre de la organización, que en todo caso pagó daños y perjuicios a las víctimas.

19. El Sr. Schwebel plantea otra hipótesis. Si el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Artículo 43 de la Carta, concluye un acuerdo con un Estado o con un grupo de Estados poniendo fuerzas a su disposición, y uno o varios de sus miembros permanentes se abstienen en el momento en que se toma la decisión de aprobar este acuerdo entre las Naciones Unidas y el Estado o los Estados interesados, ¿podrían las Naciones Unidas decir que no están obligadas por ese acuerdo a pretexto de que no lo ha aprobado en las formas previstas por sus normas, en particular por el Artículo 27 de la Carta que exige los votos afirmativos de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad? Quizá este ejemplo pueda parecer algo forzado, teniendo en cuenta las interpretaciones que ya se han dado al Artículo 27 de la Carta y la opinión consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia en el asunto de Namibia, según la cual la abstención de un miembro del Consejo no equivale a un voto negativo⁹, pero eso es probablemente lo que podría suceder si una organización internacional buscara

⁸ Anuario 1976, vol II (segunda parte), pág 72, documento A/31/10, cap III, secc B, subsecc 1

⁹ «Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité», Opinión consultiva C I J Recueil 1971, pág 22

una excusa absoluta. En atención a esta posibilidad, por inverosímil que pueda ser, el Sr. Schwebel estima que el principio enunciado por el Relator Especial en el artículo 27 es justo. No obstante, el Comité de Redacción podría mejorar el apartado *b*, teniendo en cuenta en particular la opinión expresada por el Sr. Francis.

20. El Sr. QUENTIN-BAXTER dice que, aunque la relación entre la capacidad de celebrar tratados y el artículo 27 sea fundamental, parece haber contradicción entre la regla enunciada en el apartado *b* del artículo 27 y la norma fundamental del artículo 6 que estipula que las organizaciones internacionales tienen una capacidad limitada para celebrar tratados. No obstante, mientras más reflexiona sobre este problema, más se convence de que esa contradicción no es sino aparente, ya que jamás puede haber igualdad completa entre la capacidad contractual de las organizaciones internacionales y la de los Estados. El verdadero problema consiste en determinar en qué momento la situación cambia y pasa a quedar comprendida en la aplicación de la regla enunciada en el artículo 27, atenuada por la que corresponderá al artículo 46 de la Convención de Viena.

21. El Sr. Quentin-Baxter no considera deseable tratar de modificar la redacción actual del apartado *b* del artículo 27. Como han señalado otros miembros de la Comisión, la expresión «las normas de la organización» tiene ya tanto sentido y está tan bien definida en el comentario, que todo el frágil edificio de la interpretación de los actos constitutivos descansará en lo sucesivo sobre ella. El Sr. Quentin-Baxter considera que difícilmente se podría trazar una nueva línea divisoria. Como el Sr. Francis ha señalado, la regla que la Comisión enunciará en el artículo 46 será evidentemente muy importante, pero en el artículo 27 dice que, por ser limitada la capacidad contractual de las organizaciones internacionales, hay que esperar que actúen dentro de los límites de esa capacidad, de manera que no se perjudique a ninguna de las otras partes en los tratados. Por otro lado, el orador estima completamente posible que los procedimientos internos que llevan a la ratificación de los tratados por las organizaciones internacionales contribuyan a desarrollar las normas de esas organizaciones y resulten útiles para la interpretación de sus actas constitutivas.

22. El Sr. TABIBI dice que la regla que se propone en el artículo 27 no distingue nitidamente entre la capacidad de los Estados y la de las organizaciones internacionales para celebrar tratados. Se debe, pues, precisar lo que significan las palabras «las normas de la organización» ya que, a diferencia de las constituciones de los Estados, los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales no especifican la forma en que esas organizaciones deben ejercer sus funciones. Además, para celebrar tratados las organizaciones internacionales se apoyan no solamente en sus instrumentos constitutivos sino también en su práctica, que evoluciona de día en día, mientras que las constituciones de los Estados no cambian sino muy lentamente. Una definición de las palabras «las normas de la organización» debería pues figurar tanto en el texto del artículo 27 como en el comentario a ese artículo.

23. El Sr. RIPHAGEN dice que no ve la posibilidad de que la Comisión se abstenga de redactar un artículo como el artículo 27, que es consecuencia lógica de la norma *pacta sunt servanda*, según la cual una parte en un tratado no puede invocar otras normas para justificar el incumplimiento de un tratado que ha concertado.

24. La Comisión debería dar ejemplos concretos que permitieran hacer claramente una distinción entre el problema de la competencia, el de la validez de los tratados y el de la responsabilidad por incumplimiento, de que ha hablado el Sr. Ago.

25. El Sr. Riphagen señala igualmente que las Naciones Unidas y la Carta de las Naciones Unidas se citan en general cuando se dan ejemplos concretos de tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales. Ahora bien, la Carta es un tipo muy particular de instrumento constitutivo, por el hecho de que comprende a la vez normas aplicables a la Organización misma y normas que pueden calificarse de universales o considerarse como normas de *jus cogens*, que prevalecen sobre todas las demás normas en vigor. Hay que tener asimismo en cuenta otras organizaciones internacionales, porque las actas constitutivas de algunas de ellas no contienen normas universales o normas de *jus cogens*. Se podría resolver este problema especificando que el artículo 27 se refiere únicamente a las normas de las Naciones Unidas. Por otra parte, una referencia, en el artículo 27, al Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas —que prevé el caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional— respondería quizá a algunas de las otras preocupaciones exteriorizadas por los miembros acerca del artículo que se examina.

26. El Sr. DADZIE estima también que el texto del artículo 27 origina problemas. La diferencia entre la capacidad de los Estados y la de las organizaciones internacionales para celebrar tratados obedece a que los Estados pueden, en virtud de sus poderes soberanos, celebrar tratados y resolver en seguida la cuestión de su cumplimiento —a ser necesario, modificando las normas de su derecho interno—, mientras que las organizaciones internacionales sólo pueden celebrar tratados si su acta constitutiva se lo permite; cuando han celebrado un tratado, no pueden invocar las normas que figuran en su acta constitutiva para justificar el incumplimiento del tratado.

27. El Sr. Dadzie tiene también la impresión de que los problemas que actualmente examina la Comisión son falsos problemas. ¿Es concebible, en efecto, que después de haber celebrado un tratado conforme a sus normas, una organización internacional invoque esas mismas normas a fin de justificar su incapacidad para cumplir ese tratado? El verdadero problema está en que las normas de las organizaciones internacionales no siempre se formulan por escrito y en que algunas normas nacen de la práctica de esas organizaciones. Así, no siempre es fácil darse cuenta de que determinada organización comprobará luego que le es difícil cumplir un tratado.

28. Para resolver este problema, el Comité de Redacción podría quizá examinar la posibilidad de modificar el apartado *b* del artículo 27 agregando las palabras «y las prácticas» después de las palabras «las normas».

29. El PRESIDENTE, hablando en su calidad de miembro de la Comisión, considera evidente que las dos partes del artículo 27 son necesarias. Le parece indispensable que se mencionen en artículo las «normas de la organización», pero no está tan seguro de que sea necesario definir esa expresión, teniendo en cuenta en particular los hechos ocurridos desde 1969, época en la que no se incluyó una definición de esas palabras en la Convención de Viena. En 1975, la expresión «reglas de la Organización» fue definida en el punto 34 del párrafo 1 del artículo 1 de la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal. Quizá el Comité de Redacción podría examinar la posibilidad de elaborar una definición análoga a la que figura en esta última Convención. Sir Francis Vallat expresa también la esperanza de que el Comité de Redacción tenga en cuenta la sugerencia que ha hecho al principio de la sesión en curso, porque prevé que la Comisión tropezará con cierto número de problemas cuando aborde el examen del artículo 46.

30. El Sr. REUTER (Relator Especial), resumiendo el debate sobre el artículo 27, comprueba que, en su conjunto, la Comisión es partidaria de una disposición en la que se trate por separado a los Estados y a las organizaciones internacionales. En lo que respecta a los Estados, parece que la Comisión desearía seguir más fielmente la disposición correspondiente de la Convención de Viena. Por otra parte, muchos miembros de la Comisión han expresado dudas o vacilaciones no sobre el contenido del apartado *b*, sino sobre su redacción. Por consiguiente, el Relator Especial va a mencionar las principales cuestiones que les han preocupado.

31. En primer lugar, debe precisarse, como han señalado varios miembros, que el artículo 27 se basa en la presunción de un tratado no sólo vigente sino también válido. Deben, pues, quedar a salvo tanto el artículo 46 como todas las demás disposiciones de la Convención de Viena que pudieran afectar, si no a la validez, por lo menos al valor de aplicación del tratado. Respecto de la palabra «incumplimiento», el Sr. Ago ha hecho otra puntualización previa, de la que se han hecho eco otros miembros de la Comisión. Al formular el artículo 27, la Comisión no se adentra en el terreno de la responsabilidad; no decide si las organizaciones internacionales son sujetos activos y pasivos de la responsabilidad. Proclamar que una organización internacional no podrá invocar sus propias normas como justificación del incumplimiento de un tratado no significa que tal organización sea responsable.

32. Sin embargo, como el problema de la validez del tratado ha sido mencionado por gran número de miembros, el Relator Especial desea aportar ciertas precisiones en lo que respecta primeramente a los Estados y luego a las organizaciones internacionales, a fin de ver si éstas se encuentran en una situación diferente a la de los Estados. En cuanto a éstos, se ha imaginado

el caso relativamente sencillo de un Estado que se encuentre ligado por un tratado pero no obtenga de su parlamento la votación de una ley necesaria para la ejecución de ese tratado. Sobre esta cuestión, la jurisprudencia es abundante y neta: un Estado no puede invocar el hecho de uno de sus órganos para justificar el incumplimiento de un tratado. Uno de los miembros de la Comisión se ha preguntado entonces si un Estado puede alegar un obstáculo debido a su constitución para no ejecutar un tratado válido. En efecto, se puede imaginar el caso de un Estado que haya concluido válidamente un tratado, respetando su Constitución, pero que halle dificultades de momento para ejecutar ese tratado. Cabe, por ejemplo, que su Constitución, aunque le obligue a promulgar una ley financiera, mantenga por lo demás un obstáculo a dicha promulgación. Así, en la Segunda Conferencia Internacional de la Paz (La Haya, 1907), cuando los Estados firmaron el Convenio relativo a la creación de un Tribunal internacional de presas se había previsto constituir un tribunal que habría desempeñado la función de órgano de apelación respecto de los tribunales nacionales. Antes de la conclusión del tratado, los Estados Unidos de América advirtieron que su constitución contenía un obstáculo a la aplicación del régimen previsto por el futuro convenio. En consecuencia, se añadió un protocolo a dicho convenio, en el que se preveía la concesión de una compensación en lugar de la anulación de las sentencias nacionales por efecto de una decisión del Tribunal internacional de presas.

33. Pasando a otro ejemplo, el Relator Especial se pregunta si un Estado puede celebrar válidamente un tratado sabiendo, en el momento de concertarlo, que quizá no disponga de todos los medios para ejecutarlo. Al hacer esto, dicho Estado asume un riesgo. Es el caso de ciertos Estados federales, como el Canadá. Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo del Canadá la Federación canadiense puede obligarse válidamente por compromiso, pero no está segura de poder garantizar su ejecución; en caso de incumplimiento, debería por lo menos una compensación. El Relator Especial concluye de ello que la constitución de ciertos Estados puede contener un obstáculo a la ejecución de un tratado. En consecuencia, cuando la Convención de Viena dispone que una parte en un tratado no puede alegar una disposición de su derecho interno para justificar el incumplimiento de ese tratado, la Constitución del Estado está comprendida en la noción de derecho interno. Si sobre esta cuestión no hay una jurisprudencia internacional para los tratados, sí la hay para la costumbre internacional.

34. En cuanto a las organizaciones internacionales, el Relator Especial indica que la redacción del artículo 46 del proyecto será tal vez ardua, como ha hecho observar el Presidente, pero subraya que, por su parte, el artículo 27 incluye en la misma categoría a las organizaciones internacionales y a los Estados. En primer lugar, el tratado en el que la organización internacional es parte debe ser considerado como válido y vigente. Para una organización internacional, el problema debería plantearse en principio en las mismas condiciones que para un Estado. Una organización internacional puede vincularse válidamente por un tratado, aun cuando no

tenga la certidumbre absoluta de poder ejecutarlo. Tal ocurre, por ejemplo, con las Naciones Unidas cuando firman acuerdos financieros. En el caso de que hubieran agotado sus fondos, continuarían, no obstante, siendo deudoras. Incluso se puede imaginar una unión aduanera, dotada de personalidad internacional, que fuera competente para establecer reglas relativas a la determinación del valor en aduana respecto de las importaciones en dicha unión y para celebrar un acuerdo a este respecto. Sin embargo, dicho acuerdo no sería ejecutado por la propia unión aduanera, sino por los funcionarios de sus Estados miembros que se encontrasen en los puestos de aduana situados en el perímetro de la unión. Si algunos de esos funcionarios violasen tal acuerdo, la unión no podría pretender que no era responsable de dicha violación por no ser el autor de ella o porque su acta constitutiva no le confiera los medios de ejecutar el tratado.

35. Aunque esto no sea estrictamente necesario a los efectos del artículo 27, el Relator Especial imagina un ejemplo todavía más complicado. Supone que la Comunidad Económica Europea, dando aplicación a una cláusula del tratado celebrado entre ella y los Estados Unidos de América, conceda a buques americanos derechos correspondientes a los que le han concedido los Estados Unidos. Si un patrullero francés se hiciera culpable, respecto de uno de esos buques americanos, de un comportamiento contrario a dicho acuerdo, los Estados Unidos podrían formular una reclamación bien fuera a Francia, bien a la CEE o bien a una y otra, según el contenido de la cláusula jurisdiccional que pudiera contener dicho acuerdo. Este ejemplo muestra la necesidad, a menudo enunciada, de proteger no sólo a los Estados contra la organización de que son miembros, sino también a los Estados que entablan relaciones contractuales con la organización. Este es un aspecto del problema que se presente ya en el artículo 27.

36. Por último, el Relator Especial advierte que durante el debate se han formulado muchas sugerencias en cuanto a la redacción. Personalmente, estima que las normas de la organización comprenden necesariamente sus normas constitucionales y que se extienden también a algunas de sus actas. Si duda en introducir la palabra «acta» en el artículo objeto de examen es porque resulta difícil traducirla en inglés. En cuanto a saber si debe redactarse una disposición especial que contenga una definición de la expresión «normas de la organización», el Relator Especial hace observar que otros artículos del proyecto podrían requerir definiciones diferentes. Sin embargo, la Comisión podría formular una definición general, sin perjuicio de modificarla más adelante. Igualmente podría modificar el artículo 27 o contentarse con desarrollar el comentario. Como estas cuestiones incumben al Comité de Redacción, el Relator Especial estima que podría remitirse el artículo objeto de examen.

37. El PRESIDENTE piensa que quizá sería útil dar en el comentario al artículo 27 una visión completa de los debates que la Comisión ha dedicado a este artículo, e incluir también en él algunos datos de la jurisprudencia pertinente de la Corte Internacional de Justicia como, por ejemplo, las opiniones consultivas de la Corte en

los asuntos relativos a ciertos gastos de las Naciones Unidas¹⁰ y al efecto de fallos del tribunal administrativo de las Naciones Unidas en los que se concede una indemnización¹¹.

38. El Sr. USHAKOV estima que los ejemplos citados por el Relator Especial indican que, en ciertos casos, una organización internacional no puede invocar sus propias normas para justificar el incumplimiento de un tratado, pero pueden citarse otros ejemplos en sentido contrario. Imagina, por ejemplo, que el Consejo de Seguridad concierta con un Estado un acuerdo perfectamente válido concerniente al envío de tropas de dicho Estado para mantener la paz internacional, en determinada región, por una duración de algunos años. Después de transcurridos algunos meses, el Consejo de Seguridad decide, siempre de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, sustituir las tropas de aquel Estado por las de otro Estado. Si el primer Estado protesta, ¿podrá el Consejo de Seguridad invocar las disposiciones de la Carta en apoyo de su segunda decisión? A juicio del Sr. Ushakov, el apartado *b* del artículo objeto de examen no suministra una respuesta satisfactoria a esta cuestión. Le parece, en efecto, que podría invocarse la Carta, no sólo para una segunda decisión del Consejo de Seguridad, sino incluso para una decisión ulterior de otro órgano, como la Asamblea General. El Sr. Ushakov concluye de ello que el artículo objeto de examen no es tan sencillo como parece y que no hay que basarse únicamente en ciertos ejemplos pasando por alto los ejemplos de casos contrarios.

39. El Sr. REUTER (Relator Especial) admite que es siempre peligroso invocar ejemplos particulares, pero no le ofrece dificultades el que ha dado el Sr. Ushakov. En ese caso, la verdadera cuestión que se suscita es la de saber qué compromiso asumen las Naciones Unidas. A raíz de una decisión del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas concluyen con un Estado un acuerdo en el que ciertamente se menciona esa decisión. Ello parece implicar que la decisión puede ser abolida en caso de decisión contraria del Consejo de Seguridad y que, por consiguiente, desaparece el acuerdo. Se trata de una cuestión que depende del derecho de las Naciones Unidas, y aun de la interpretación del acuerdo, pero que no interesa a la Comisión. Por el contrario, si el Consejo de Seguridad asumiera un compromiso que no tenía manifiestamente el derecho de asumir, se trataría de un caso previsto en el artículo 46.

40. El PRESIDENTE declara que, si no hay objeciones, considerará que la Comisión decide remitir el artículo 27 el Comité de Redacción.

*Así queda acordado*¹².

ARTÍCULO 28 (Irretroactividad de los tratados)

41. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a presentar el proyecto de artículo 28 que figura en el documento A/CN.4/285 y que está así redactado:

¹⁰ Véase 1435ª sesión, nota 11

¹¹ «Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité», Opinión consultiva *C I J Recueil 1954*, pág 47

¹² Para el examen del texto presentado por el Comité de Redacción, véase 1451ª sesión, párrs 47 y ss, y 1459ª sesión, párrs 6 y ss

Artículo 28. — Irretroactividad de los tratados

Las disposiciones de un tratado no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.

42. El Sr. REUTER (Relator Especial) indica que el texto del proyecto de artículo 28 es idéntico al del artículo correspondiente de la Convención de Viena. Ciertamente, la Convención de Viena enuncia un principio muy general que, como todas las fórmulas generales, puede criticarse. Pero no incumbe al Relator Especial la tarea de criticarlo.

43. El Sr. SETTE CÂMARA estima que el artículo 28 apenas contiene materia que pueda ser objeto de debate, ya que la regla que enuncia es asimilable a la norma *pacta sunt servanda* y que su texto es idéntico al del artículo correspondiente de la Convención de Viena. El Sr. Sette Câmara desearía, sin embargo, que el Relator Especial precisara si la Comisión puede admitir una situación que la obligaría a considerar la posibilidad de una aplicación retroactiva de una norma pertinente de una organización internacional. En el ejemplo citado por el Sr. Ushakov, si una fuerza para el mantenimiento de la paz ha quedado constituida en virtud de un tratado válido y la organización internacional interesada decide después retirarla, ¿podrá uno de los Estados partes en el tratado pedir que se mantenga dicha fuerza alegando que el tratado era válido en el momento de su firma y que la decisión de la organización es una regla posterior que no tiene efecto retroactivo?

44. El Sr. REUTER (Relator Especial) hace notar que el artículo que se examina permite todas las posibilidades, según sean las intenciones, y que está redactado de manera tan flexible que no debería presentar peligro. Cabría incluso estimar que la regla que en él se enuncia es algo vaga.

45. El PRESIDENTE dice que nada impide a la Comisión adaptar el texto de la Convención de Viena de modo que se tengan en cuenta las características de las organizaciones internacionales, pero duda que sea ventajoso volver a redactar las disposiciones de ese instrumento que, en el artículo 28, enuncian principios generales en términos que han sido escogidos tras largos debates. La Comisión ganará tiempo si tiene en cuenta este aspecto de la cuestión.

46. El Sr. SETTE CÂMARA explica que su pregunta al Relator Especial la ha formulado, sobre todo, por curiosidad. Sin embargo, puesto que los artículos 27 y 28 del proyecto enuncian, tanto uno como otro, reglas generales, parece extraño que sólo se hayan mencionado las reglas pertinentes de las organizaciones internacionales en el primero de dichos artículos.

47. El PRESIDENTE señala que no trata en modo alguno de oponerse al examen de cuestiones que, como la que acaba de plantear el Sr. Sette Câmara, se refieren exclusivamente a las organizaciones internacionales, sino que simplemente desea evitar un nuevo debate sobre el artículo 28 propiamente dicho de la Convención de Viena.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1437.ª SESIÓN

Jueves 9 de junio de 1977, a las 10.10 horas

Presidente: Sir Francis VALLAT

más tarde: Sr. José SETTE CÂMARA

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

Colaboración con otros organismos

[Tema 10 del programa]

DECLARACIÓN DEL OBSERVADOR
DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

1. EL PRESIDENTE invita al Sr. Valladão, observador del Comité Jurídico Interamericano, a hacer uso de la palabra.
2. El Sr. VALLADÃO (Observador del Comité Jurídico Interamericano) recuerda que el Comité Jurídico Interamericano fue creado en 1906 por la Tercera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Río de Janeiro, con el nombre de Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos, cuyo mandato consistía en elaborar un código de derecho internacional público y un código de derecho internacional privado para regular las relaciones entre los países de América. A base de un proyecto de código de derecho internacional público redactado por el Sr. Epitácio Pessoa y de un proyecto de código de derecho internacional privado redactado por el Sr. Lafayette Pereira, aquella Comisión preparó en 1912 y en 1927, dos importantes proyectos que se convirtieron en tratados multilaterales, firmados en La Habana en 1928. Esos tratados, que fueron ratificados y siguen estando en vigor, son los primeros tratados multilaterales de derecho internacional público del mundo. Versan sobre materias tales como el trato a los extranjeros, los tratados, los agentes diplomáticos, los agentes consulares, la neutralidad marítima, el asilo, así como los derechos y deberes de los Estados en las guerras civiles. Por último, en la Séptima Conferencia Internacional Americana, celebrada en Montevideo en 1933, se firmó una Convención sobre extradición, que sigue en vigor. La Comisión continuó sus actividades, incluso después de haberse creado el Comité Jurídico Interamericano, habiendo trabajado en efecto esos dos organismos de un modo paralelo durante algún tiempo. En 1948, la Carta de la Organización de los Estados Americanos creó el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, encargado de apreciar los trabajos del Comité, pero cuando fue revisada en 1967, se suprimió el Consejo, y el Comité se convirtió en órgano único de codificación.
3. Hasta ahora, el Comité no ha cesado de proporcionar su asistencia jurídica a la OEA, en particular elaborando proyectos de tratados y de convenciones de derecho internacional público y privado, algunas de las cuales están en vigor. El Sr. Valladão cita como ejemplo la