

cuestión excede ampliamente el marco del proyecto de artículos, pues se plantea en todas las esferas del derecho internacional y, en particular, en lo que respecta a la responsabilidad de la organización supranacional. En efecto, se trata de saber si es posible aplicar a las organizaciones supranacionales normas concebidas para Estados. La cuestión es muy vasta y no puede resolverse dentro del marco del proyecto de artículos. Por ello el Relator Especial propone que no se modifique el texto actual del artículo 1 y que el alcance del proyecto de artículos se limite a las cláusulas de la nación más favorecida contenidas en tratados entre Estados. Por otra parte, el orador señala que, de aprobarse la definición que la CEE propone que se añada al artículo 2, se habría de definir el término «Estado» (lo cual no es posible) y modificar las definiciones que figuran en los apartados *b*, *c* y *d* del artículo 2.

14. Por último, el Relator Especial señala que la cláusula de salvaguardia que figura en el apartado *c* del artículo 3 amplía el alcance del proyecto de artículos extendiéndolo a

las relaciones de los Estados entre sí en virtud de cláusulas por las que unos Estados se obliguen o otorgar el trato de la nación más favorecida a otros Estados, cuando tales cláusulas figuren en acuerdos internacionales celebrados por escrito en los que sean asimismo partes otros sujetos de derecho internacional.

15. El Sr. REUTER cree que al excluir del alcance del proyecto de artículos los tratados celebrados con entidades internacionales como la CEE, la Comisión limitaría seriamente el alcance del proyecto y correría el riesgo de comprometer la eficacia de éste. Le parece peligroso calificar a la CEE de organización supranacional por el solo hecho de que puede celebrar tratados en materias pertenecientes a la competencia de los Estados, pues, al celebrar acuerdos de sede, las Naciones Unidas y los organismos especializados también han celebrado acuerdos con Estados en esferas que normalmente son de la competencia de los Estados. En materia nuclear, por ejemplo, es indispensable que ciertas organizaciones internacionales puedan celebrar acuerdos con los Estados en esferas que, hasta ahora, sólo pertenecían a la competencia de los Estados. Una actitud demasiado estricta a este respecto impediría la conclusión de acuerdos necesarios para la paz mundial.

Se levanta la sesión a las 18.05 horas.

1484.^a SESIÓN

Martes 23 de mayo de 1978, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. José SETTE CÂMARA

Miembros presentes: Sr. Calle y Calle, Sr. Díaz González, Sr. El-Erian, Sr. Francis, Sr. Jagota, Sr. Njenga, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Riphagen, Sr. Šahović, Sr. Schwebel, Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Thiam, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Francis Vallat, Sr. Verosta.

Visita del Presidente de la Corte Internacional de Justicia

1. El PRESIDENTE dice que tiene a mucha honra dar la bienvenida al Sr. Jiménez de Aréchaga, Presidente de la Corte Internacional de Justicia, en nombre de todos los miembros de la Comisión. El Sr. Jiménez de Aréchaga, que fue miembro de la Comisión desde 1960 hasta 1969, ha aportado a los trabajos de ésta una contribución notable, y su presencia en el debate del proyecto de artículos sobre la cláusula de la nación más favorecida es particularmente oportuna, porque él fue el primero en proponer que la Comisión examinase esta cuestión.

2. El Sr. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Presidente de la Corte Internacional de Justicia) se congratula de la ocasión que se le ofrece de reanudar los lazos existentes entre la Comisión y la Corte Internacional de Justicia. La Corte sigue con vivo interés los trabajos de la Comisión, que contribuirán —el orador se declara de ello convencido— a resolver la crisis por la que atraviesa actualmente la justicia internacional.

Cláusula de la nación más favorecida (*continuación*) (A/CN.4/308 y Add.1, A/CN.4/309 y Add.1 y 2) [Tema 1 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS APROBADO POR LA COMISIÓN: SEGUNDA LECTURA (*continuación*)

ARTÍCULO 1 (Alcance de los presentes artículos)¹ (*continuación*)

3. El Sr. SUCHARITKUL dice que el artículo 1 plantea la cuestión de los límites del campo de aplicación del proyecto de artículos. Por lo que se refiere a la sugerencia de que se limite el alcance de los artículos agregando, después de la palabra «tratados», las palabras «celebrados por escrito» (A/CN.4/309 y Add.1 y 2, párr. 60), opina, coincidiendo en ello con el Relator Especial, que es inútil esa aclaración, por dos razones: porque una cláusula de la nación más favorecida no puede hallarse sino en un tratado celebrado por escrito; y porque, como señaló el Relator Especial, el término «tratado» está ya definido en el apartado *a* del artículo 2² como un «acuerdo internacional celebrado por escrito».

4. En cuanto a la propuesta encaminada a extender el campo de aplicación del proyecto de artículos a los tratados celebrados entre Estados y otros sujetos del derecho internacional, estima el orador innecesario abrir una controversia sobre si una organización internacional puede estar dotada de una personalidad supranacional. En su opinión, basta admitir que los Estados miembros de una organización internacional pueden, como Estados soberanos, delegar en esa organización la facultad de negociar y celebrar tratados en ciertas esferas específicas, sin atribuir por ello a

¹ Véase el texto en la 1483.^a sesión, párr. 8.

² Véase 1483.^a sesión, nota 1.

esa organización una personalidad supranacional. Así, en el caso del acuerdo de asistencia técnica concertado en 1968 entre la CEPALO y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental la capacidad de la CEPALO para concertar acuerdos internacionales estaba reconocida por la legislación interna de Tailandia y por el Acuerdo relativo a la sede concertado entre Tailandia y las Naciones Unidas, mientras que la competencia de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental en la materia estaba reconocida en la Declaración de Bangkok de 8 de agosto de 1967³. Estima sin embargo el orador, coincidiendo con el Relator Especial, que quizá no haya llegado todavía el momento de extender el campo de aplicación del proyecto de artículos a los tratados celebrados entre sujetos de derecho internacional que no sean Estados. Recuerda que esa cuestión está estudiándose actualmente en el contexto del tema referente a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.

5. En sus observaciones (A/CN.4/308 y Add.1, secc. C, subsecc. 1), sugirió la UNESCO implícitamente otra manera de ampliar el campo de aplicación del proyecto de artículos, al hablar de una «cláusula de la organización más favorecida». El orador, por su parte, estima satisfactoria la expresión «cláusula de la nación más favorecida», por ser la fórmula tradicionalmente empleada. Ciertamente es que puede uno preguntarse qué significa exactamente la expresión «nación más favorecida» y por qué se ha utilizado la palabra «nación» y no la palabra «Estado». Pero el artículo 5, al definir el «trato de la nación más favorecida» como «un trato otorgado por el Estado concedente al Estado beneficiario», muestra que la noción de «nación» coincide con la noción de Estado. Es, pues, imposible sustituir la palabra «nación» por la palabra «organización» y hablar de una «cláusula de la organización más favorecida».

6. Estima, pues, el orador en conclusión que la Comisión debe mantenerse dentro de los límites previstos por el texto actual del artículo 1.

7. El Sr. EL-ERIAN opina que no debe modificarse el artículo 1, por las razones que ha aducido el Relator Especial. No hay que olvidar que, habida cuenta de las circunstancias que condujeron a su inclusión en el programa de la Comisión, el tema que se está examinando se halla muy estrechamente ligado al derecho de los tratados.

8. En su presentación del artículo 1 del proyecto, que es sumamente clara, el Relator Especial mencionó la dificultad de llegar a definir el término «Estado». A este respecto, quizá convenga recordar que la Comisión, en su informe sobre su primer período de sesiones, declaró que sería vano tratar de definir ese término, aunque algunos gobiernos lo hubieran sugerido⁴. Lo empleó en el sentido comúnmente aceptado

en la práctica internacional y no se creyó obligada a enunciar en el proyecto de declaración sobre derechos y deberes de los Estados las condiciones que debía reunir una comunidad para llegar a ser un Estado. Es decir que cuando abordó la cuestión de los derechos y los deberes de los Estados, ocasión que era indudablemente la más propicia para ceder a la tentación de definir la noción de Estado, la Comisión decidió no emprender esa tarea. Y se ha atendido a esa decisión no sólo en lo que respecta al derecho de los tratados, sino también al ocuparse de las cuestiones de la representación de los Estados y de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales.

9. El Sr. CALLE Y CALLE observa que Checoslovaquia y los Países Bajos, en sus observaciones (A/CN.4/308 y Add.1, secc. A), han señalado que el artículo 1 restringe mucho el campo de aplicación del proyecto al excluir de ese campo de aplicación las cláusulas que figuran en tratados en que es parte una organización o una entidad internacional en la cual han delegado sus facultades sus Estados miembros. Esta opinión ha sido también expresada con toda claridad por la CEE y, hasta cierto punto, por el Consejo del Acuerdo de Cartagena (*ibid.*, secc. C).

10. Desde el primer momento se decidió proceder a un estudio especial de la cláusula de la nación más favorecida, no sólo desde el punto de vista de su aplicación a los intercambios y al comercio sino también como institución jurídica, y elaborar un proyecto que en cierto modo completara la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados⁵. Es preciso, pues, hacer una distinción entre la cuestión de los tratados entre Estados y la de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, actualmente en el programa. Por ello, con toda razón limita el artículo 1 la aplicación del proyecto a los tratados entre Estados, limitación que además se pone de relieve en la definición de «tratado» que se da en el apartado a del artículo 2.

11. La definición de la noción fundamental de Estado sería un trabajo muy largo y llevaría seguramente más tiempo todavía que el requerido para definir la noción de «agresión». No se ha definido la noción de «Estado» en otras convenciones en que esa definición habría estado más justificada que en el caso del proyecto sometido a examen. La Comisión debería seguir utilizando la palabra «Estado» como lo aconsejan el sentido común y la práctica usual, evitando así la asimilación de ciertas entidades a los Estados, resultado al que se llegaría si se siguiera la sugerencia de la CEE sobre la inclusión de una nueva definición en el artículo 2 (A/CN.4/308 y Add.1, secc. C, subsecc. 6, párr. 7). Se da perfecta cuenta el orador de la importancia de las organizaciones internacionales y de los tratados que contienen cláusulas de la nación más favorecida celebrados entre esas organizaciones y Estados, pero estima que ésta es una cuestión situada

³ American Society of International Law, *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. VI, N.º 6, noviembre de 1967, pág. 1233.

⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento N.º 10 (A/925)*, párr. 49.

⁵ Véase 1483.ª sesión, nota 2.

en gran parte fuera del campo de aplicación del proyecto de artículos.

12. En el apartado *c* del artículo 3 se dice concretamente que las restricciones a la aplicación de los artículos no afectarán a la aplicación de sus disposiciones a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de cláusulas por las que unos Estados se obliguen a otorgar el trato de la nación más favorecida a otros Estados, cuando tales cláusulas figuren en acuerdos internacionales celebrados por escrito en los que sean asimismo partes otros sujetos de derecho internacional. Ese debería ser también el caso por lo que atañe a los acuerdos internacionales que contienen cláusulas de la nación más favorecida concertados por la CEE y por otras organizaciones del mismo género. Quizá habrá que elaborar en el provenir otra serie de artículos que rijan las situaciones en que intervienen otros sujetos de derecho internacional, pero el artículo 1, que define el alcance del proyecto que se está examinando, debe conservar por ahora su forma actual.

13. Sir Francis VALLAT encomia la ponderación con que el Relator Especial ha tratado la difícil cuestión de la posición de la CEE como entidad que ejerce poderes soberanos en nombre de sus Estados miembros en una esfera regida por el derecho internacional. Reconoce el orador que, en la etapa actual, modificar el alcance general del proyecto de artículos sería un error. Lo que conviene es seguir adelante y, como suele hacerse, dejar el examen de los artículos que contienen definiciones para más adelante, cuando ya la Comisión haya tenido la posibilidad de evaluar, a la luz de los debates, los efectos del proyecto sobre casos como el de la Comunidad; pues de otra manera corre la Comisión el riesgo de tomar una decisión prematura, sin haber podido considerar todos los elementos del problema.

14. Por otra parte, es indispensable situar bien el problema. La CEE existe efectivamente y hoy en día es la principal entidad comercial del mundo. El problema es importante y no se puede silenciar, porque sería inútil elaborar una serie de artículos que no guardaran relación con la realidad. En materia de aduanas, la Comunidad ejerce por sí misma de manera efectiva poderes soberanos que, en realidad, los Estados miembros de ella ya no ejercen ni poseen. Por ejemplo, la Comunidad negocia como Parte Contratante en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en una esfera en que la cláusula de la nación más favorecida es de gran importancia. ¿Va, pues, la Comisión a adoptar una actitud negativa y a elaborar un proyecto de artículos sobre el trato de la cláusula de la nación más favorecida que en lo tocante a intercambios y comercio excluya a la Comunidad y a las entidades análogas?

15. Es cierto que están regidos por el derecho internacional los tratados que la CEE negocia y celebra con Estados. La Comisión, que es el órgano encargado de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional, no puede permitirse soslayar los problemas nuevos que surgen en la esfera del derecho internacional. Además, los tratados celebrados

por la Comunidad obligan a los Estados miembros de ella. En efecto, la legislación de la CEE sobre las cuestiones comerciales y aduaneras se aplica directamente, no a los gobiernos, sino a las poblaciones de los Estados miembros. Los reglamentos de la Comunidad, que en realidad son leyes, contienen una frase que dice expresamente que son íntegramente obligatorios y directamente aplicables en todos los Estados miembros. Por consiguiente, los tribunales de los Estados miembros están jurídicamente obligados a aplicar esos reglamentos como legislación de la Comunidad. Es la Comisión de las Comunidades Europeas la que como tal ejerce directamente las funciones internacionales, legislativas y ejecutivas; y afirmar que las ejerce por cuenta de los Estados miembros es una inexactitud. Tal es la realidad práctica y jurídica. Si la Comisión de Derecho Internacional opta por situar a la CEE y a las organizaciones análogas fuera del campo de aplicación del proyecto, privará al futuro instrumento sobre la cláusula de la nación más favorecida de gran parte de su alcance en materia comercial.

16. Sir Francis estima interesante la sugerencia de la CEE relativa al artículo 2, porque no tiende a dar una definición del Estado, sino sencillamente a que se entienda asimismo por «Estado» una entidad como la Comunidad. Esto no es lo mismo que tratar de encontrar una definición abstracta y general de la noción de «Estado». Los miembros de la Comisión reconocerán también que la Comunidad no es en realidad un Estado; quizá esté en camino de convertirse en una federación que podría describirse como una federación provista de poderes limitados conferidos al gobierno central. Por otra parte, sería inútil clasificarla entre las organizaciones supranacionales, porque es más difícil definir la noción de organización supranacional que la noción de Estado.

17. La historia no es jamás inmóvil. Siempre es posible hallar ejemplos de casos en que hay que adaptar la teoría general a las necesidades de una situación particular. Hablando claramente para poder encontrar la manera de hacer aplicable el proyecto de artículos a organizaciones como la Comunidad, es preciso estudiar seriamente la cuestión y meditarla a fondo.

18. El Sr. JAGOTA recuerda que el proyecto de artículos sometido a examen concierne a una rama del derecho de los tratados que se soslayó al adoptarse la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados porque la Comisión tenía que estudiarla más a fondo. La cláusula de la nación más favorecida figura habitualmente en acuerdos o tratados comerciales, razón por la cual forma parte integrante de lo que suele llamarse el derecho de las relaciones económicas internacionales. No obstante, la Comisión señaló sensatamente que, puesto que el trato de la nación más favorecida se podía aplicar en muchas otras esferas que no son la del comercio y los intercambios comerciales, convenía dar al instrumento relativo a ella un vasto campo de aplicación. Esa es la razón por la cual determina el artículo 4 que por «cláusula de la nación más favorecida» se entiende una disposición de un tratado en virtud de la cual un Estado se obliga a conceder el trato de la nación más favorecida

a otro Estado «en una esfera convenida de relaciones». Es bien evidente que incumbe a los Estados interesados determinar la esfera de relaciones en que ha de concederse. Por consiguiente, aun cuando haya muchos casos en que la cláusula se aplica al comercio y a los intercambios comerciales, la Comisión debe asegurarse de que las reglas enunciadas en el proyecto sean reglas generales por su propio sentido y por su campo de aplicación.

19. También puede decirse que el proyecto de artículos que se examina quizá no tenga igual valor que otros proyectos elaborados por la Comisión, puesto que en él se enuncian reglas supletorias, esto es, reglas que no serán aplicables sino en caso de que las partes no hayan establecido de común acuerdo, en el tratado que contenga la cláusula o en otra forma, disposiciones diferentes respecto de la aplicación de la cláusula, como está previsto en el artículo 26, tanto si el instrumento que se está elaborando llega a adoptar la forma de un protocolo adicional a la Convención sobre el derecho de los tratados como si llega a hacerse de él una convención independiente. Por tanto, está admitido que si surgiera un problema que requiera trato o examen especial, al formular la cláusula en un tratado bilateral o multilateral estarían en libertad las partes para resolver ese problema como quisieran. Así, pues, el proyecto de artículos tiene su razón de ser, pero no puede ser considerado como de igual importancia fundamental que las reglas de aplicación general, de las que sólo dentro de ciertos límites es posible apartarse.

20. Además se ha planteado la cuestión de si el proyecto, que por el momento se refiere a las cláusulas sobre el trato de la nación más favorecida que figuren en tratados entre Estados, debería también aplicarse a las cláusulas que figuren en tratados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional. En verdad, la Comisión ya ha decidido ocuparse, por separado, de la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, por la excelente razón de que eso permitiría examinar a fondo y sistemáticamente el asunto. Si al mismo tiempo y en un solo texto se trataran dos temas, no dejarían de suscitarse múltiples dificultades de interpretación.

21. La inclusión de cláusulas sobre el trato de la nación más favorecida en tratados diferentes de los celebrados entre Estados exclusivamente ya está prevista en el artículo 3, al disponer que, para esa categoría de tratados, el régimen jurídico de la cláusula será independiente del previsto en el proyecto. De este modo, en un tratado celebrado entre la CEE y un Estado o entre la CEE y otra organización internacional, nada impide a las partes prever el régimen jurídico para la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida que figure en el tratado. No obstante, se da perfecta cuenta el orador de que no puede eludirse el problema por el simple procedimiento de tratar por una parte de los Estados y por otra y separadamente de las organizaciones internacionales. Será inevitable plantear la cuestión de cómo establecer una distinción entre un Estado y otro sujeto de derecho internacional,

más particularmente cuando ese sujeto sea una organización intergubernamental internacional. Es evidente que, en el contexto del tema que se examina, el problema requiere un examen más a fondo. Una manera de abordar el problema consistiría en determinar si la relación que existe entre los Estados constitutivos y la organización interesada está reglamentado por el derecho internacional o por el derecho constitucional. Si es tal la relación que tanto los miembros constitutivos como la propia organización son sujetos de derecho internacional y tienen capacidad para celebrar tratados, no por ello constituyen un «Estado» a los efectos del proyecto. En cambio, si la relación está regida por el derecho constitucional, la unión de los Estados es un Estado en sí a los efectos del proyecto de artículos. Se ven surgir nuevas organizaciones de carácter muy peculiar que tienen facultades reglamentarias directas en lo que respecta a la población de los Estados constitutivos de la organización, sin que sea necesario que esos Estados adopten una legislación de aplicación.

22. En la fase actual, lo mejor que puede hacerse es tratar de comprender el problema, limitar el campo de aplicación del proyecto de artículos a los tratados celebrados por escrito entre Estados, y estudiar después la posibilidad de establecer, sea en un texto independiente o mediante una cláusula relativa a la aplicación del proyecto, ciertos principios rectores en cuanto al tipo de unión o de comunidad que pudiera asimilarse a un «Estado». Si el proyecto llega a adoptar la forma de una convención, se planteará el problema de si no sólo una organización como la CEE sino también los Estados miembros de ella, pueden ser partes en esa convención. Se tiende naturalmente a evocar problemas como el de la responsabilidad internacional o el de las reservas que pudieran formular la CEE, sus miembros o algunos de sus miembros; pero aún existe otra dificultad, que es la del problema práctico de la aplicación, es decir, la determinación de la esfera de competencia efectivamente conferida a la organización por sus unidades constitutivas y, por ejemplo, la determinación de si la acción emprendida o el recurso a que se acude en virtud de un tratado es de la competencia de la organización y consiguientemente representa una obligación de la organización, o si se trata solamente de una obligación del Estado en que se aplican los derechos u obligaciones dimanantes del tratado. Se advierte claramente que es preciso estudiar más a fondo la cuestión en su totalidad, pues su trascendencia no se reduce al caso de las cláusulas sobre el trato de la nación más favorecida, sino que interesa al derecho de los tratados en general.

23. El Sr. SCHWEBEL observa que la cuestión del campo de aplicación del proyecto de artículos sobre la cláusula de la nación más favorecida plantea incidentalmente la del estatuto de la CEE. En su opinión, la CEE es una organización internacional, aunque dotada de poderes particularísimos. No obstante, el hecho de que la CEE pueda con su actuación obligar a sus miembros o pueda actuar en nombre de ellos no es un hecho excepcional, ni en principio ni hasta cierto

punto en la práctica. Las Naciones Unidas, por ejemplo, tienen poderes de esa naturaleza en virtud del Capítulo VII de la Carta y otras organizaciones internacionales tienen poderes análogos en las esferas, más limitadas, de su competencia.

24. En principio, el orador nada tiene que objetar a la extensión del campo de aplicación del proyecto de artículos a las cláusulas de la nación más favorecida incluidas en acuerdos en que sean partes organizaciones internacionales. En realidad, estaría justificado hacerlo por las razones expuestas por Sir Francis Vallat. De lo que se trata es de saber cómo debe formularse ese criterio.

25. La manera de resolver la cuestión sugerida por la CEE en sus observaciones (A/CN.4/308 y Add.1, secc. C, subsecc. 6, párr. 7) que guarda relación con la definición de «Estado», tal vez no sea la mejor, pero merece examen. Quizá sería preferible ampliar el alcance del proyecto englobando a las organizaciones internacionales, o bien resolver la cuestión en el contexto del artículo 3 (Cláusulas excluidas del alcance de los presentes artículos). También podría la Comisión examinar la posibilidad de que la convención se aplicara no sólo a los tratados celebrados entre Estados, sino también a los celebrados entre Estados y grupos de Estados. Otra posibilidad consistiría en la aplicación de la convención a los tratados entre Estados y cualquier otra entidad que ejerza poderes en esferas a las que se apliquen los artículos en virtud de una delegación en esa entidad de poderes cedidos por los Estados soberanos que la componen: siguiendo así la sugerencia de la CEE, pero no mediante una definición de «Estado». Finalmente, el proyecto podría referirse no solamente a los tratados entre Estados, sino también a los tratados entre Estados y organizaciones internacionales, o incluso a los tratados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional. Todas esas posibilidades merecen estudio. Por su parte, el orador no tiene ninguna idea preconcebida acerca de cómo debe resolverse el problema, con tal de que se resuelva con sentido de la realidad y con un criterio progresista.

26. Se ha señalado con acierto que el proyecto de artículos es de carácter supletorio. El hecho es de importancia y debería moderar las objeciones formuladas contra la extensión del campo de aplicación del proyecto de artículos a las organizaciones internacionales, porque eso significa que en el momento en que un Estado concierta un tratado en el que se prevé la concesión del trato de la nación más favorecida está en completa libertad para resolver los problemas que puedan plantearse en cuanto a la posición de una organización internacional.

27. Opina el orador que el hecho de que este proyecto de artículos, de carácter suplementario, sólo se refiera a los acuerdos entre Estados y de que la Comisión examine por separado un proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales no implica que los acuerdos que contienen una cláusula de la nación más favorecida celebrados entre Estados y organizaciones internacionales deban

excluirse del campo de aplicación del proyecto que se examina, por considerarse que también estos acuerdos pueden llegar ulteriormente a ser objeto de un instrumento distinto. Quienes tienen objeciones de fondo que formular en contra de la extensión del campo de aplicación del proyecto relativo a la cláusula de la nación más favorecida deberían más bien exponer la forma en que proponen resolver los problemas que efectivamente plantea en este aspecto la vida internacional contemporánea.

28. El Sr. ROMANOV (Secretario de la Comisión), respondiendo a una pregunta formulada por el Sr. FRANCIS, dice que la Secretaría, siguiendo las instrucciones dadas por la Comisión a consecuencia de la recomendación de la Asamblea General, ha pedido a algunos órganos de la Naciones Unidas, entre ellos la UNCTAD, que presentaran las observaciones que estimaran oportunas acerca del proyecto de artículos sobre la cláusula de la nación más favorecida. La UNCTAD acusó recibo de la carta que a este respecto le había dirigido el Asesor Jurídico, pero no figura entre los órganos y organizaciones que han comunicado sus observaciones de fondo (véase A/CN.4/308 y Add.1, párr. 2).

29. El Sr. FRANCIS recuerda que cuando la Sexta Comisión de la Asamblea General aprobó un proyecto de resolución por el que recomendó a la Comisión de Derecho Internacional que prosiguiera el estudio de la cláusula de la nación más favorecida, propuso en sesión plenaria de la Asamblea General una enmienda a ese texto⁶. Esa enmienda tenía por objeto remitir la cuestión, no a la Comisión de Derecho Internacional, sino a la CNUDMI que, en opinión del orador, se encontraba en mejores condiciones para tratarla puesto que era una Comisión especializada en cuestiones comerciales.

30. Sigue el orador con alguna incertidumbre en lo que respecta al artículo 1, habida cuenta, sobre todo, de la posición de su propia región y de la Comunidad del Caribe, que es en muchos aspectos semejante a la de la CEE. La dificultad con que tropieza se complica debido a que la UNCTAD no ha presentado todavía sus observaciones acerca del proyecto de artículos, y mientras no lo haya hecho se ve obligado el orador a dejar sus observaciones personales para más adelante. Evidentemente, puede ser que la Comisión haya entretanto terminado de examinar la cuestión, pero quizá se podría invitar a la UNCTAD a comunicar sus observaciones con tiempo suficiente para que se reproduzcan en un anexo al informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en el período de sesiones en curso.

31. Por último, refiriéndose al procedimiento de trabajo, dice el orador que tal vez la Comisión, con objeto de acelerar sus trabajos, podría examinar el proyecto de artículos por grupos de artículos conexos, en lugar de examinarlo artículo por artículo.

⁶ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo sexto período de sesiones, Sesiones plenarias, 1999.^a sesión*, párrs. 17 y 18.

32. El Sr. ŠAHOVIĆ opina que no hay que modificar el texto del artículo 1, tanto por razones prácticas como por razones de principio. La Comisión ha hecho bien en limitar el campo de aplicación del proyecto de artículos a las cláusulas de la nación más favorecida contenidas en los tratados celebrados entre Estados. El proyecto en su totalidad ha sido concebido desde ese punto de vista, de modo que si su alcance se ampliara habría que modificar varios artículos.

33. Sin embargo, aun cuando reconoce la existencia del problema que podrían plantear las organizaciones supranacionales y comprende las preocupaciones expresadas por ciertos miembros de la Comisión a tal respecto, opina que la Comisión debería abordar el problema pragmáticamente, esto es, cada vez que surja en el examen de un artículo. Recuerda que la Comisión, desde el comienzo de su labor sobre la cláusula de la nación más favorecida, ha considerado que debe inspirarse en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, puesto que lo que se examina es la aplicación de la cláusula desde el punto de vista del derecho de los tratados. La Comisión ha subrayado bien que en el proyecto de artículos deben mantenerse en el fondo las reglas primarias, y eso es, por otra parte, lo que se desprende del artículo 3, relativo a las cláusulas excluidas del alcance del proyecto. Además, desde el punto de vista de la técnica jurídica, con arreglo a ese artículo se podría aplicar el proyecto a cláusulas concertadas entre Estados y otros sujetos de derecho internacional. Por tanto, estima el orador que la Comisión no debe sobrestimar la importancia de la cuestión del campo de aplicación del proyecto.

34. El Sr. THIAM dice que es evidente que la Comisión, al limitarse a las cláusulas de la nación más favorecida concertadas entre Estados, se atiene a una práctica conocida. Ahora bien, conviene que la Comisión, cada vez que se manifiesta una tendencia nueva, refleje esa tendencia en sus trabajos, actuando así en favor del desarrollo progresivo del derecho internacional. El Relator Especial, tras haber examinado el caso de los Estados, de las organizaciones internacionales y de las organizaciones supranacionales, ha llegado a la conclusión de que es preciso limitarse a las cláusulas concertadas por Estados. En realidad, la diferencia existente entre las organizaciones internacionales y las organizaciones supranacionales es de grado, más que de naturaleza, ya que el carácter supranacional de ciertas organizaciones puede ser más o menos acentuado. Cuando se lleva la integración al extremo, se llega a una forma de Estado federal, saliendo de ese modo de la esfera de las organizaciones internacionales para entrar en la de los Estados. En tales circunstancias se hace difícil distinguir las organizaciones internacionales de las organizaciones supranacionales. Para tener en cuenta la tendencia a la supranacionalidad, más bien convendría examinar cuáles son los poderes realmente conferidos a tal o cual organización internacional. Si la organización estuviere habilitada para concertar tratados que contenen

gan una cláusula de la nación más favorecida, sería difícil excluirla del campo de aplicación del proyecto.

35. Estima por consiguiente el orador que, sin modificar por ello fundamentalmente el texto del proyecto, convendría reflejar de una u otra manera la tendencia actual, que consiste en permitir a las organizaciones internacionales someter a obligaciones impuestas por tratados no sólo a los Estados, sino también a poblaciones enteras. Así es como la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental se encamina hacia una integración cada vez mayor. Por tanto, la Comisión debería expresar esa tendencia general, si no es en un artículo o en varios, por lo menos en el comentario.

36. El Sr. QUENTIN-BAXTER reconoce que en la fase actual no puede la Comisión renunciar a distinciones cuidadosamente establecidas ni mezclar cuestiones de forma con cuestiones de fondo, modificando las disposiciones preliminares y las disposiciones esenciales del proyecto de artículos. Por otra parte, sería desatinado que la Comisión hiciera como si ignorase la presencia en la escena mundial de la CEE y de organizaciones de carácter análogo, lo que podría hacer creer que está perdiendo el contacto con las realidades de la vida internacional.

37. Ve el orador la CEE como una especie de infraestructura, que no está ni por encima ni por debajo de los Estados que forman parte de ella sino que, sencillamente, los reemplaza cuando se trata de resolver ciertas cuestiones que son de su competencia.

38. En su opinión, la médula de la cuestión de que la Comisión se ocupa ahora no está en la distinción entre los tratados celebrados entre Estados y los tratados en que también son parte organizaciones internacionales. Uno de los criterios que con toda razón se ha subrayado es el de la determinación del derecho que rige las relaciones en cada caso: sea el derecho internacional o el constitucional. Por su parte, el orador insistiría en otra cuestión pertinente: la entidad interesada ¿actúa con respecto a un territorio o simplemente en su calidad general de organización internacional? Conviene establecer una clara distinción entre los poderes conferidos al Consejo de Seguridad por el Capítulo VII de la Carta de la Naciones Unidas o los otros muchos poderes reales conferidos a las organizaciones internacionales por sus miembros, y los casos en que una organización actúa con respecto a un territorio, es decir, en que su papel se puede asimilar al de un Estado. Tal vez la Comisión, al analizar este problema, pueda basarse en el aleccionador ejemplo del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia y el papel que desempeña.

39. Es indudable que tiene que tomar en cuenta el caso conjetural de Estados que pueden o deben elegir una organización internacional como mecanismo encargado de celebrar acuerdos y de llevar a cabo en el plano internacional transacciones que los someterán a obligaciones en su propio territorio. Este tipo de análisis no resuelve ciertamente todas las cuestiones, porque queda el problema fundamental de la enorme

diferencia entre los criterios de competencia aplicables a los Estados y los aplicables a las organizaciones internacionales. Uno de los aspectos de ese problema es el de que los miembros de la CEE se consideran obligados, en lo que respecta a su propio territorio, por las decisiones que toma la CEE dentro de los límites de su competencia y en nombre de ellos. En tales casos, la CEE desempeña un papel análogo al que normalmente incumbe a los órganos competentes del gobierno de un Estado.

40. Coincide el orador en la opinión general de que tan vasto es el problema que la Comisión no puede esperar resolverlo durante la segunda lectura del proyecto de artículos. Tiene sin embargo la esperanza de que la Comisión, en sus comentarios sobre el proyecto de artículos, exponga su opinión sobre la posición, en lo tocante a esos artículos, de una organización como la CEE, que actúa en virtud de poderes que le son conferidos por Estados respecto de su propio territorio.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1485.^a SESIÓN

Miércoles 24 de mayo de 1978, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. José SETTE CÂMARA

Miembros presentes: Sr. Calle y Calle, Sr. Díaz González, Sr. El-Erian, Sr. Francis, Sr. Jagota, Sr. Njenga, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Riphagen, Sr. Šahović, Sr. Schwebel, Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Thiam, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Francis Vallat, Sr. Verosta.

Cláusula de la nación más favorecida (continuación)
(A/CN.4/308 y Add.1, A/CN.4/309 y Add.1 y 2)
[Tema 1 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS APROBADO POR LA COMISIÓN:
SEGUNDA LECTURA (continuación)

ARTÍCULO 1 (Alcance de los presentes artículos)¹ (conclusión)

1. El Sr. EL-ERIAN desea ampliar su declaración anterior (1484.^a sesión), en la que sólo se refirió a la definición del término «Estado», evocando tres grandes cuestiones.

2. En primer lugar, la del sentido de un texto en que se procura limitar el tema declarando que los artículos se aplicarán a las cláusulas de la nación más favorecida contenidas en tratados entre Estados. A juicio del Sr. El-Erian, ese artículo significa que, en su orientación fundamental y en la doctrina en que

se inspira, el proyecto de artículos está manifiestamente destinado a aplicarse a los Estados. No implica que tal o cual artículo no pueda tener en cuenta las circunstancias de un caso particular, sino que las disposiciones del proyecto de artículos deben considerarse e interpretarse como un todo.

3. En segundo lugar, la cuestión de saber lo que se entiende por «Estado»; a juicio del Sr. El-Erian, ese término reviste el mismo sentido que en otros varios proyectos de la Comisión, que se refieren a los Estados sin tratar de definir el término. Además, en su comentario de 1949 relativo al proyecto de declaración sobre los derechos y deberes de los Estados, la Comisión indicó que la palabra «Estado» se utilizaba en el sentido comúnmente aceptado en la práctica internacional². Desde el punto de vista jurídico, la definición del término no ofrece dificultad alguna y, de hecho, las uniones panamericanas incluyeron una definición en una de sus convenciones. No obstante, se trata esencialmente de un problema de reconocimiento, que ha llevado a algunos miembros de la comunidad de las naciones a considerar a ciertas entidades de otro modo que a los demás Estados.

4. En cuanto a las uniones de Estados y a las organizaciones internacionales, el Sr. El-Erian estima que, a pesar de ciertas analogías, hay entre esos dos tipos de instituciones diferencias fundamentales. Las uniones de Estados —ya sean personales o reales o ya se trate de una confederación de Estados— consisten generalmente en una reunión de Estados que tienen poderes centrales comunes. Así, una confederación de Estados suele ser una etapa hacia la creación de un Estado federal e incluso unitario. En cambio, una organización internacional prevé el marco de una cooperación internacional entre Estados, sin ser necesariamente considerada como etapa hacia la creación de un Estado. A ese respecto, el Sr. El-Erian recuerda que cuando se elaboraba la Carta de la Organización de la Unidad Africana, se había emitido la idea de una confederación de Estados africanos y hasta de un gobierno panafricano, pero tal idea había sido luego abandonada en favor de una asociación de Estados de carácter más práctico, constituida con fines de cooperación en ciertas esferas.

5. El caso de las uniones aduaneras es especialmente delicado. En el *Asunto del régimen aduanero entre Alemania y Austria* (1931)³, la Corte Permanente de Justicia Internacional decidió que la entrada de Austria en una unión aduanera con Alemania vulneraba la independencia de Austria en virtud del artículo 88 del Tratado de Saint Germain-en-Laye. Sin embargo, tal decisión se adoptó por muy escasa mayoría de votos y la lectura de las opiniones concordantes no es muy convincente. El Sr. El-Erian no ve cómo el hecho de entrar en una asociación con otro Estado para ciertos fines puede considerarse que menoscaba la independencia de un Estado.

² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento N.º 10 (A/925), párr. 49.*

³ *C.P.J.I.*, serie A/B, N.º 41, pág. 37.

¹ Véase el texto en la 1483.^a sesión, párr. 8.