

decide, mediante una votación mayoritaria, no plantear la cuestión y seguir ejecutando el tratado, y luego cambia súbitamente de política debido al ingreso de nuevos Estados miembros, se plantea el problema de la responsabilidad de la organización. La Comisión debe, pues, dejar en suspenso este problema, porque no puede resolverlo en el proyecto de artículos que se examina ni en otro lugar, ya que actualmente no tiene en estudio un proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Por otra parte, volverá a encontrar este problema en relación con el artículo 46.

40. En cuanto al problema planteado por la seguridad de las relaciones internacionales, el Relator Especial señala que la Constitución de la V República Francesa contiene una regla según la cual Francia puede ratificar un tratado contrario a su Constitución, pero a condición de modificar el texto de ésta antes de ratificar el tratado. La Carta constitutiva de la CEE tiene una disposición análoga, según la cual la Comunidad puede celebrar un tratado contrario a su Carta, pero con algunas condiciones: a iniciativa de algunos de sus órganos podrá solicitarse el parecer del Tribunal de Justicia, y en caso de una opinión negativa el tratado no puede entrar en vigor sino después que se haya modificado el acta constitutiva<sup>10</sup>.

41. El Relator Especial estima, en conclusión, que si la Comisión decide, optando por la variante B, no aplicar a las organizaciones internacionales la regla que figura en el apartado *b* del artículo de la Convención de Viena, deberá prever una disposición relativa a la prescripción. Pero no podrá resolver este problema hasta después de haber examinado el artículo 46.

42. El Sr. USHAKOV no ignora que algunas organizaciones internacionales tienen una práctica contraria a sus reglas. Pero puede admitirse este estado de cosas sin consignar por ello una regla general afirmando que una organización internacional puede, por su práctica, contradecir sus propias reglas.

43. El Sr. REUTER (Relator Especial) hace observar que si bien algunas organizaciones internacionales tienen una carta constitutiva muy rígida, puede haber otras cuyas reglas sean más flexibles. Aunque reconoce con el Sr. Ushakov la imposibilidad de enunciar una regla general que establezca esa flexibilidad, estima posible, por el contrario, enunciar, en términos prudentes, una regla que reserve a cada organización internacional la libertad de admitir otra costumbre en sus reglas pertinentes. Por su parte, estima que no se ha de excluir la costumbre para todas las organizaciones internacionales y que hay que guardarse de adoptar una fórmula demasiado rígida que impida las posibilidades de evolución de esas organizaciones.

*Se levanta la sesión a las 18 horas.*

<sup>10</sup> Véase el Tratado de Roma, por el que se creó la CEE: Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 294, pág. 17. Para una versión española, véase Servicio de Estudios del Banco Urquijo, *El Mercado Común Europeo: estudio y textos*, 2.ª ed., Madrid, 1958, art. 228, pág. 277.

## 1550.ª SESIÓN

*Martes 12 de junio de 1979, a las 10.05 horas*

*Presidente:* Sr. Milan ŠAHOVIĆ

*Miembros presentes:* Sr. Dadzie, Sr. Díaz González, Sr. Evensen, Sr. Francis, Sr. Jagota, Sr. Njenga, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Riphagen, Sr. Schwebel, 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.4/319)**

[Tema 4 del programa]

#### PROYECTO DE ARTÍCULOS

PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL (continuación)

ARTÍCULO 45 (Pérdida del derecho a alegar una causa de nulidad, terminación, retiro o suspensión de la aplicación de un tratado)<sup>1</sup> (conclusión)

1. El Sr. JAGOTA observa que, en la sesión anterior, el Relator Especial señaló la posibilidad de una tercera variante del proyecto de artículo 45, que recogería el texto A, eliminándole el inciso *b*. Esta tercera solución es acertada, pues la supresión del inciso *b* permitiría a los Estados y a las organizaciones internacionales partes en un tratado que desearan no tener en cuenta una circunstancia que pudiera alegarse como causa de nulidad de un tratado y mantener dicho tratado en vigor convenir expresamente en ello mediante un canje de notas o de cartas y no tácitamente mediante su conducta o su aquiescencia. Por consiguiente, el Comité de Redacción deberá examinar si esa variante ofrecería una solución satisfactoria.

2. El Relator Especial ha recordado que la propuesta destinada a eliminar el apartado *b* del artículo 42 (que pasó a ser el artículo 45 de la Convención de Viena<sup>2</sup>) fue rechazada<sup>3</sup> en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. En consecuencia, si la Comisión decide eliminar el inciso *b* de la variante A, deberá justificar su decisión. Podría precisar su posición subrayando que la Convención de Viena concierne a los tratados en que los Estados son las únicas partes y que, por tanto, la conducta de los Estados, en sus relaciones recíprocas, es pertinente para determinar si hay o no pérdida del derecho a alegar una causa de nulidad de un tratado, mientras que el proyecto de artículos presentado a la Comisión se refiere a los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales exclusivamente. Se podría añadir que conviene garantizar la igualdad de las partes en un tratado. No se podría admitir que un Estado parte en un tratado perdiese su derecho a alegar una causa de nulidad de un tratado en razón de su conducta o de su aquiescencia.

<sup>1</sup> Véase el texto en la 1548.ª sesión, párr. 6.

<sup>2</sup> Véase 1546.ª sesión, nota 1.

<sup>3</sup> Véase 1549.ª sesión, párr. 30.

cia, mientras que una organización internacional parte en el mismo tratado se acogería a un régimen distinto.

3. Se plantea igualmente la cuestión de determinar en qué forma una organización internacional debe expresar su aceptación a considerar que un tratado continúa en vigor. Con frecuencia, las normas de las organizaciones internacionales sobre el procedimiento de celebración de los tratados son poco detalladas. El órgano rector de la institución puede decidir entonces quién debe aprobar un tratado o confirmar su validez en nombre de la organización. Por consiguiente, existirá una cierta diversidad, según la práctica de las distintas organizaciones. Sin embargo, decir que una organización debe expresar su aceptación de conformidad con esa práctica no quiere decir que una simple conducta la comprometerá o causará la pérdida de su derecho a alegar una causa de nulidad de un tratado. Si es conveniente mantener cierta flexibilidad, conviene también garantizar la igualdad de trato entre las partes.

4. Sr. Jagota propone, por tanto, que el Comité de Redacción estudie la posibilidad de mantener la primera frase y el apartado *a* de la variante A, y de eliminar el apartado *b*, que podría reemplazarse por el texto siguiente, que se inspira en el párrafo 7 del artículo 37<sup>4</sup>:

«El consentimiento de una organización internacional previsto en el inciso anterior se regirá por las normas pertinentes de esa organización.»

5. El Sr. SUCHARITKUL aprueba la propuesta del Sr. Jagota. La finalidad del derecho internacional debe ser, a su juicio, la protección de los débiles. Esa finalidad no siempre se ha logrado en el pasado. Pero las condiciones han cambiado mucho, y actualmente se puede concebir una sociedad internacional en la que la protección jurídica estuviera mejor garantizada.

6. El Sr. Sucharitkul considera que el concepto de aquiescencia es un concepto caduco, que proviene de la teoría de la prescripción adquisitiva o extintiva. Señala que, en el proyecto de artículo 45, no se trata exclusivamente de las organizaciones internacionales, sino también de los Estados. Por consiguiente, hay que garantizar la protección de todos los débiles, ya se trate de organizaciones internacionales o de Estados.

7. El Sr. TABIBI dice que todos los argumentos expuestos por el Relator Especial, tanto en su informe como en forma verbal, en favor de las variantes A y B son igualmente convincentes. Después de haber escuchado las observaciones de los miembros de la Comisión, apoya, sin embargo, la propuesta del Sr. Jagota, que le parece responder a todas las preocupaciones expresadas en el curso de los debates y que debería ofrecer una solución satisfactoria cuando se presente el texto a la Sexta Comisión de la Asamblea General. No obstante, aun cuando el Comité de Redacción optara finalmente por esa tercera variante, las otras dos deberían figurar en el informe de la Comisión a la Asamblea General, para que los miembros de la Sexta Comisión pudiesen expresar sus opiniones a ese respecto.

8. El Sr. FRANCIS dice que la propuesta del Sr. Jagota le ha inspirado en primer término una reacción de prudencia, por referirse a la cuestión fundamental de saber si, en vista de la existencia del apartado *b* del

artículo 45 de la Convención de Viena, la supresión del apartado correspondiente del proyecto de artículo 45 que se examina permite afirmar que si en sus relaciones entre ellos los Estados partes no están obligados por su comportamiento, ello obedece únicamente a que la creación de ese vínculo jurídico se ha hecho imposible por la presencia de una o de varias organizaciones internacionales. Aún más, las «reglas de la organización», tal como las define el apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2 del proyecto, engloban la práctica establecida por la organización que, según el Sr. Francis, comprende el comportamiento. El apartado *b* de la variante B permitiría, pues, asegurar la paridad de trato entre las organizaciones y los Estados.

9. El Sr. Francis recuerda que una de las objeciones formuladas en la Conferencia sobre el Derecho de los Tratados contra la propuesta encaminada a suprimir el apartado *b* del texto que ha pasado a ser artículo 45 era que, en virtud de esa disposición, podría considerarse que algunos tratados permanecían en vigor, contrariamente a lo que ocurriría si se suprimiera la disposición. Ahora bien, desde aquella Conferencia han cambiado muchas cosas. La Convención de Viena está a punto de entrar en vigor y se ha aprobado la Convención sobre la sucesión de Estados en materia de tratados<sup>5</sup>, que proclama el principio de la «tabla rasa». Así, habida cuenta de la existencia de este último instrumento, cabe preguntarse si los Estados que admitían difícilmente que el comportamiento pudiera producir efectos en cuanto a la validez de los tratados no tienen desde ahora un punto de vista diferente. Sin tener objeciones insuperables contra la propuesta del Sr. Jagota, el Sr. Francis desearía no obstante estar convencido de que las consideraciones que él mismo ha evocado no entran en juego.

10. El Sr. TSURUOKA es favorable, por su parte, a la variante B, con algunas modificaciones de redacción. Sin embargo, en el caso de que la Comisión decida aprobar la variante A, estima que convendría agregar a ese texto un nuevo párrafo que dijera así:

«En todo caso, se considerará que un Estado o una organización internacional que invoca una causa de nulidad de un tratado en virtud de los [artículos 46 a 50] o de los [artículos 60 y 62] ha dado su aquiescencia a la validez del tratado si ha transcurrido un período de doce meses desde la fecha en que ese Estado o esa organización ha ejercido por primera vez derechos u obtenido la ejecución de obligaciones conforme a ese tratado.»

El Sr. Tsuruoka señala que esa propuesta se inspira en la enmienda al artículo 42 (que pasó a ser artículo 45) propuesta por los Estados Unidos de América y Guyana en la Conferencia sobre el Derecho de los Tratados<sup>6</sup>.

11. El Sr. VEROSTA estima también que el Comité de Redacción podría tomar como base de examen la propuesta del Sr. Jagota, porque esa propuesta mantiene la distinción entre los Estados y las organizaciones internacionales. Ahora bien, la Comisión ha establecido esa distinción en todos los artículos importantes del proyecto ya aprobado.

<sup>5</sup> *Ibid.*, nota 6.

<sup>6</sup> Véase 1549.<sup>a</sup> sesión, nota 9.

<sup>4</sup> Véase 1546.<sup>a</sup> sesión, nota 4.

12. Al Sr. Verosta le parece aceptable la fórmula «que se rija por las reglas pertinentes de la organización», propuesta por el Sr. Jagota. Sin embargo, señala a la atención de la Comisión la definición que se da en el apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2, según la cual

Se entiende por «reglas de la organización» en particular los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones pertinentes y su práctica establecida.

Señala igualmente a la atención de la Comisión el apartado *b* del párrafo 3 y el apartado *b* del párrafo 4 del artículo 7, según los cuales, se considerará que una persona representa a una organización internacional para la adopción o la autenticación del texto de un tratado o para comunicar el consentimiento de esa organización en obligarse por un tratado,

si se deduce de la práctica o de otras circunstancias que se considera a esa persona representante de la organización a tal efecto sin la presentación de poderes.

Le parece que la práctica de las organizaciones internacionales se entiende en un sentido más restrictivo en el apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2 que en el apartado *b* del párrafo 3 y en el apartado *b* del párrafo 4 del artículo 7.

13. El Sr. PINTO precisa que su preferencia por la variante B no se funda ni en consideraciones de fuerza o de debilidad relativas a las organizaciones internacionales y Estados ni en consideraciones de lógica o de legalidad, sino en el criterio primordial del interés colectivo en un caso particular. Sobre esta base, prefiere la variante B en razón de las exigencias prácticas resultantes de la estructura, la organización y los mecanismos de adopción de decisiones de las organizaciones internacionales, por oposición a los de los Estados.

14. El Sr. Pinto no tiene nada que objetar a la propuesta del Sr. Jagota (párr. 4 *supra*). Si se desea evitar que se conceda a ambas partes un trato manifiestamente diferente, la propuesta del Sr. Jagota puede ser sometida al Comité de Redacción.

15. En cuanto a la propuesta del Sr. Tsuruoka (párr. 10 *supra*), el interés colectivo por la estabilidad de los tratados compite con el interés colectivo que impone la evolución cuando las circunstancias lo exigen. Esa propuesta parece fundada en la hipótesis, definitiva e irrefutable, de que se reputarían prescritos los derechos no ejercidos. El Sr. Pinto examinaría gustoso la solución que se considera en ella si la hipótesis que sirve de punto de partida no fuera tan categórica. Al reservar la posibilidad de probar que la falta de ejercicio de los derechos durante un plazo de 12 meses no responde a una intención cualquiera del Estado de no ejercer dichos derechos, sino que procede de causas muy distintas, se tendría en cuenta la eventualidad de un cambio social, preservando al propio tiempo la estabilidad de los tratados.

16. El Sr. JAGOTA desea precisar la diferencia entre la práctica establecida y el comportamiento. Aunque puede traducirse en un comportamiento, la práctica establecida depende de la esfera del procedimiento que concierne a la competencia para expresar la aceptación en nombre de un Estado o de una organización internacional. Por el contrario, la disposición relativa al comportamiento es una disposición de fondo concerniente a la pérdida de un derecho por aquiescencia. Sin embargo, aunque la prácti-

ca establecida sirva simplemente de criterio para determinar si se ha expresado o no de un modo regular el acuerdo en nombre de un Estado o de una organización internacional, entraña no obstante cierto elemento de formalismo, puesto que la aceptación debe ser expresa. Por el contrario, si se mantiene la disposición relativa al comportamiento, se considerará que la aceptación del Estado o de la organización internacional se ha dado tácitamente en razón de ese comportamiento.

17. El Sr. REUTER (Relator Especial) observa que los miembros de la Comisión parecen estar de acuerdo en transmitir el proyecto de artículo 45 al Comité de Redacción. Este deberá decidir lo que se ha de decir en el texto del artículo y lo que se ha de decir únicamente en el comentario, porque se pueden decir en el comentario algunas cosas importantes que no es indispensable mencionar en el texto del artículo.

18. El Relator Especial no cree que el Sr. Jagota esté en lo justo al decir que, al aprobar una disposición que modifique el texto del artículo 45 de la Convención de Viena en lo que concierne al comportamiento de los Estados, la Comisión no violaría la Convención de Viena en la medida en que esa disposición sólo valdría para la categoría especial de tratados prevista en el proyecto de artículos. Se ha de observar, en efecto, que existen tratados abiertos a todos los Estados que sólo dan paso a una o dos organizaciones internacionales. Al modificar el texto de la Convención de Viena en lo relativo a la situación de los Estados partes en esos tratados, la Comisión adoptaría una disposición que surtiría efectos en las relaciones entre Estados.

19. El Relator Especial hace observar que el sentido del texto de la Convención de Viena depende del modo como se interprete. Las palabras «se ha comportado», en el apartado *b* del artículo 45, son muy vagas y no excluyen la formación de cierta práctica. Pueden designar una práctica, pero también un simple comportamiento. Por ejemplo, si un Estado o una organización internacional no invoca una causa de nulidad en el caso de un tratado contrario a su Constitución, no se trata aún de una práctica sino de un mero hecho. Se puede vacilar en admitir que un comportamiento único puede modificar un tratado, pero se está obligado a tener en cuenta la práctica de los Estados y no se puede negar a las organizaciones internacionales el derecho a tener ellas también su práctica, igual que los Estados.

20. El Relator Especial estima, en definitiva, que la solución del problema planteado por el artículo 45 depende del modo como se interprete la palabra «comportamiento» en la Convención de Viena. De esta interpretación depende la cuestión de si se ha de modificar o no el texto de la Convención de Viena por lo que respecta a las organizaciones internacionales. Así, la Comisión podría someter diversas variantes a la Sexta Comisión de la Asamblea General.

21. El PRESIDENTE dice que si no se formula ninguna objeción, considerará que la Comisión decide transmitir el proyecto de artículo 45 al Comité de Redacción.

*Así queda acordado*<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Para el examen del texto presentado por el Comité de Redacción, véase 1576.<sup>a</sup> sesión.

ARTÍCULO 46 (Violación de disposiciones concernientes a la competencia para celebrar tratados)

22. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a presentar el proyecto de artículo 46 (A/CN.4/319), cuyo texto es el siguiente:

*Artículo 46. — Violación de disposiciones concernientes a la competencia para celebrar tratados*

1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

*Variante A*

2. El hecho de que el consentimiento de una organización internacional haya sido manifestado en violación de una disposición de las reglas de la organización concernientes a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicha organización como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una regla de importancia fundamental de la organización.

3. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado y cualquier organización que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

*Variante B*

2. En el caso previsto en el párrafo precedente, una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

3. El hecho de que el consentimiento de una organización internacional haya sido manifestado en violación de una disposición de las normas de la organización concernientes a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicha organización como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una regla de importancia fundamental de la organización.

4. En el caso previsto en el párrafo 3, una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que no sea miembro de la organización de que se trate y para cualquier organización internacional que proceda en la materia conforme a la práctica usual de esa organización y de buena fe.

23. El Sr. REUTER (Relator Especial) propone que se introduzcan dos ligeras correcciones en el texto de la variante B agregando, en los párrafos 2 y 4, las palabras «o cualquier organización internacional» tras las palabras «cualquier Estado».

24. El Relator Especial recuerda que, si bien la cuestión prevista en el artículo 46 de la Convención de Viena ha dado lugar a muchos debates de orden teórico, la Comisión y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados han sido sensibles sobre todo a consideraciones de orden práctico, por haber estimado indispensable garantizar la seguridad de las relaciones internacionales en materia de tratados. Han considerado que cuando el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se haya manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, ese Estado sólo puede alegar dicha causa de nulidad con dos condiciones: la violación ha de ser manifiesta y ha de afectar a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

25. La Conferencia sobre el Derecho de los Tratados agregó a esa regla una disposición tomada del comentario

de la Comisión relativo al artículo 43 (que pasó a ser el artículo 46), en la que precisa qué hay que entender por «violación manifiesta»<sup>8</sup>, y el texto del artículo fue aprobado por 94 votos, con 3 abstenciones solamente<sup>9</sup>.

26. ¿Hay que extender esta regla pura y simplemente a las organizaciones internacionales? ¿Hay que descartarla en lo que les concierne o hay que adaptarla a su situación?

27. El Relator Especial no ha tomado en consideración la posibilidad de descartar la regla formulada en el artículo 46 de la Convención de Viena en lo que concierne a las organizaciones internacionales, por haberle parecido imposible admitir sin ninguna restricción el derecho de una organización internacional a invocar como causa de nulidad una violación de sus reglas concernientes a la competencia para celebrar tratados. En efecto, la violación de una regla pertinente de una organización internacional es, en la mayoría de los casos, la violación de un tratado, porque las obligaciones internacionales se crean por tratados. Un Estado contratante no puede, pues, negarse a reconocer el consentimiento de una organización internacional oponiéndose a la interpretación que esa organización da de sus propias reglas, por ser un tercer Estado con relación al tratado. Así, no se puede permitir a una organización internacional que invoque sin restricciones la violación de una de sus reglas, porque se le permitiría de este modo liberarse de todos los tratados que celebrara.

28. En consecuencia, el Relator Especial ha propuesto dos soluciones: la primera (variante A) consiste en extender pura y simplemente a las organizaciones internacionales la solución de avenencia aprobada para los Estados por la Conferencia de Viena; la segunda (variante B) consiste en mantener la regla de la Convención de Viena para los Estados modificándola para las organizaciones internacionales.

29. El Relator Especial estima que, incluso si se decide modificar la regla de la Convención de Viena, se debe mantener la condición según la cual la regla violada ha de ser de «importancia fundamental». No le parece necesario, en efecto, conceder a las organizaciones internacionales una protección que vaya más allá de sus reglas fundamentales. Por supuesto, cabe preguntarse qué se ha de entender por una regla «fundamental». Quizá la Comisión pueda precisarlo en el texto del artículo o en el comentario.

30. El Relator Especial estima también que se ha de mantener la condición según la cual la violación ha de ser «manifiesta». Pero esta condición suscita varios problemas. Cuando la Convención de Viena dispone en el párrafo 2 del artículo 46 que

Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe,

se refiere a cualquier Estado, sin distinción.

<sup>8</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 178, documento A/CONF.39/14, apartado f del párr. 394.

<sup>9</sup> *Ibid.*, segundo período de sesiones, *Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.6), pág. 92, 18.<sup>a</sup> sesión plenaria, párr. 38.

31. Sin embargo, existe una hipótesis particular en el proyecto de artículos, que es la de los Estados miembros de una organización internacional. Esa hipótesis es particular porque la personalidad de la organización internacional no borra completamente la de los Estados miembros. El Relator Especial recuerda a este respecto que la Comisión ha formulado objeciones cuando ha dado a entender, respecto del artículo 36, que los Estados miembros no son siempre terceros Estados con relación a una organización internacional.

32. Si una organización internacional celebra un tratado con un Estado miembro, ¿tiene ese Estado derecho a decir que ignora las reglas pertinentes de la organización? El Relator Especial cree que sería excesivo afirmarlo, porque son los Estados miembros los que elaboran las reglas pertinentes de la organización y los que integran los órganos en los que se celebran los tratados de la organización. Así, los Estados miembros deben saber si un tratado es contrario a las reglas pertinentes de la organización.

33. El Relator Especial estima que la seguridad de las relaciones internacionales no exige, para los acuerdos entre una organización internacional y Estados miembros, una regla tan estricta como la que se enuncia en el párrafo 2 del artículo 46 de la Convención de Viena. En consecuencia ha excluido a los Estados miembros del criterio que figura en el párrafo 4 de la variante B. Ha excluido igualmente a las organizaciones internacionales miembros de la organización de que se trate, que deben ser asimiladas a los Estados miembros, por haber estimado que no se debe descartar la hipótesis de una organización internacional miembro de otra organización internacional.

34. ¿Cómo se han de determinar las reglas relativas a la nulidad de los tratados celebrados entre una organización internacional y sus Estados miembros? El comentario al artículo que se examina indica claramente que, en el caso de un acuerdo entre una organización internacional y sus Estados miembros, son normalmente las reglas pertinentes y la práctica de la organización las que determinan en qué condiciones puede invocarse la nulidad.

35. A juicio del Relator Especial, sería peligroso pretender que el artículo 46 puede resolver una cuestión tan delicada, porque incumbe a cada organización determinar en qué condiciones puede invocarse la nulidad de un tratado celebrado entre ella y los Estados miembros. El proyecto de artículo 46 sólo rige las relaciones externas de las organizaciones internacionales, en las que debe reinar la seguridad, pero no pretende regir sus relaciones internas con sus Estados miembros, que varían de una organización a otra. El Relator Especial hace observar que, al excluir a los Estados miembros del ámbito del criterio propuesto en el párrafo 4 de la variante B para determinar si una violación es manifiesta, se excluyen al mismo tiempo del campo de aplicación del artículo 46 todos los tratados celebrados por organizaciones internacionales con sus Estados miembros, incluidos los tratados celebrados por las Naciones Unidas y los organismos especializados.

36. El Sr. USHAKOV se adhiere, en general, a las opiniones expresadas por el Relator Especial en el comentario al artículo 46 y en su presentación verbal relativa a esta disposición. Para comprender bien en qué se distin-

que la situación de una organización internacional de la de un Estado en el artículo que se examina, hay que referirse en primer lugar al artículo correspondiente de la Convención de Viena. Según esta disposición, un Estado no puede alegar como vicio del consentimiento el hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. Justifican este artículo cuatro consideraciones que se aplican exclusivamente a los Estados y no a las organizaciones internacionales.

37. En primer lugar, todo Estado es dueño de su derecho interno. De conformidad con el artículo 45 de la Convención de Viena, puede incluso hacer excepciones explícitas o tácitas a normas fundamentales de su derecho interno relativas a la celebración de los tratados, pues es la misma voluntad la que fija las obligaciones internacionales del Estado y el contenido de su derecho interno. Por su parte, la organización internacional es también dueña de su instrumento constitutivo y de las otras reglas pertinentes, pero de una forma diferente. Así, el órgano de una organización internacional capacitado para celebrar tratados está obligado por las reglas pertinentes de la organización y no tiene competencia para modificar estas reglas, debiendo someterse su modificación al procedimiento previsto por otras reglas, que pueden, por ejemplo, precisar una decisión de otro órgano y la ratificación de los Estados miembros.

38. En segundo lugar, y como indica el Relator Especial en el párrafo 1 del comentario al artículo que se examina, «cada Estado tiene que adoptar las garantías necesarias para que no se viole su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados». Un Estado puede adoptar tales garantías teniendo en cuenta la unidad del poder público. En efecto, existe una jerarquía de los órganos del Estado, y la conducta del órgano que celebra un tratado puede ser controlada por un órgano superior. Pero la situación no es la misma en las organizaciones internacionales, cuyos órganos son independientes unos de otros. Aunque puede suceder que un órgano de una organización controle a otro órgano de una manera o de otra, no existe, en cambio, una verdadera jerarquía entre los órganos de las organizaciones internacionales.

39. En tercer lugar, las disposiciones del derecho interno de los Estados relativas a la celebración de los tratados son a veces muy complicadas. ¿Cómo saber, por ejemplo, si los servicios meteorológicos de la Unión Soviética están capacitados para celebrar acuerdos con los servicios meteorológicos de Francia? Por esta razón el artículo 46 de la Convención de Viena sólo excluye las normas de derecho interno de importancia fundamental, considerando que un Estado debe tener conocimiento, por ejemplo, de la constitución de los Estados con los que celebra tratados. Asimismo, los Estados deben saber dentro de qué límites el Presidente de los Estados Unidos de América puede celebrar acuerdos en forma simplificada o cuál es el contenido de la ley relativa a la celebración de acuerdos y a su denuncia promulgada en la Unión Soviética en 1978. Por el contrario, no se puede exigir de

un Estado que analice el derecho interno de otro Estado para determinar si los servicios meteorológicos de éste tienen competencia para celebrar tratados. Precisamente porque con frecuencia es difícil conocer las disposiciones del derecho interno de un Estado relativas a la competencia para celebrar tratados, el artículo 46 menciona expresamente las normas de importancia fundamental. Una organización internacional se encuentra en situación diferente, puesto que es relativamente fácil para un Estado o para otra organización internacional conocer sus reglas pertinentes. Como se desprende de las opiniones expresadas por las organizaciones internacionales y analizadas por el Relator Especial en el párrafo 4 del comentario al artículo que se examina, el que negocia con una organización se encuentra regularmente informado de la evolución de una situación que interesa a todas las etapas de la celebración de un acuerdo, en particular por medio de la correspondencia administrativa. Nada debería impedir a un Estado o a una organización internacional pedir a la organización internacional con la que se celebra un acuerdo aclaraciones sobre sus reglas pertinentes. Por el contrario, puede parecer fuera de lugar preguntar a un Estado si los servicios que proponen la celebración de un tratado tienen realmente competencia para ello.

40. En cuarto lugar, se indica en el párrafo 2 del artículo 46 de la Convención de Viena:

Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

En lo que se refiere a la celebración de los tratados por los Estados existe una práctica secular, y el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 7 de la Convención de Viena, según el cual los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores tienen competencia para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado, no hace más que proclamar una práctica antigua. También existe una práctica según la cual los tratados de paz no se celebran nunca por autoridades subalternas. Así, se puede admitir que existe ahora una práctica y no una simple conducta repetida, según la cual los ministerios de aviación civil son los que celebran los acuerdos relativos a esa esfera. Ahora bien, no existe práctica usual para las organizaciones internacionales, y menos aún secular, en materia de celebración de tratados. Por ejemplo, no se observa que sea siempre el jefe de la secretaría de una organización internacional quien concierta los acuerdos de la organización. Sería, pues, prematuro referirse a la «práctica usual» de las organizaciones internacionales.

41. En conclusión, no habría que referirse en el artículo que se estudia a las reglas de importancia fundamental de la organización, sino a cualquiera de sus reglas relativas a la competencia para celebrar tratados. Si acaso, se podría limitar la referencia a las reglas de su instrumento constitutivo y otras reglas pertinentes esenciales.

42. En relación con el párrafo 6 del comentario al artículo, en el que el Relator Especial se pregunta si una organización, después de haber «comunicado» su voluntad a quien contrata con la organización, pierde el derecho a privar de todo efecto a esa comunicación alegando una violación de las reglas de la organización relativas a la competencia para celebrar tratados, el Sr. Ushakov dice que esa cuestión no es pertinente. Respecto

a los Estados, el artículo 46 no prevé el caso en que un parlamento, después de haber ratificado un tratado y comunicado su ratificación al otro Estado parte, pretendiera que su decisión fuera contraria a la Constitución. Se refiere al caso en que un órgano superior invocase el vicio del consentimiento de un órgano inferior. Es lo que ocurriría si un gobierno alegase que un tratado había sido concertado por uno de sus servicios sin tener competencia para ello. Igualmente, un órgano superior de una organización internacional puede invocar el vicio del consentimiento del órgano inferior que ha celebrado un tratado. Así, los acuerdos previstos en el artículo 43 de la Carta de las Naciones Unidas no pueden celebrarse más que por el Consejo de Seguridad. Si el Secretario General celebrase esos acuerdos sin autorización especial, el Consejo de Seguridad podría alegar que el Secretario General ha actuado en violación de la Carta y que su consentimiento está viciado. Pero ni el artículo en estudio ni el artículo correspondiente de la Convención de Viena prevén el caso en que un órgano compruebe ulteriormente que ha actuado contra las reglas relativas a la capacidad para celebrar tratados.

43. Con respecto a la redacción, el Sr. Ushakov duda que las modificaciones que el Relator Especial ha aportado verbalmente a los párrafos 2 y 4 de la variante B del artículo sean oportunas. La nueva redacción propuesta da a entender que todo Estado debe comportarse de conformidad con la práctica usual de las organizaciones internacionales y, viceversa, que toda organización debe comportarse de conformidad con la práctica usual de los Estados. En definitiva, la fórmula anterior era preferible.

44. El Sr. REUTER (Relator Especial) cree comprender que, para el Sr. Ushakov, la determinación de una práctica usual no es en definitiva más que el hecho de los Estados pero que el conocimiento de esa práctica corresponde a las organizaciones internacionales y se supone que éstas han de remitirse a ella. Para el Relator Especial, no habría inconveniente en expresar este matiz en el párrafo 2 e incluso en el párrafo 4 de la variante B.

45. Hablando a continuación como miembro de la Comisión, el Sr. Reuter está de acuerdo con el Sr. Ushakov en que no existe una práctica usual propia de todas las organizaciones internacionales, aunque se perfila una tendencia, por ejemplo, a confiar ciertas funciones al representante permanente y único de una organización que es el secretario general. Por el contrario, en lo que se refiere a los Estados, se ha establecido la práctica prevista en el artículo 7 de la Convención de Viena. Si bien sería peligroso intentar establecer analogías constitucionales entre las organizaciones internacionales para tratar de deducir una práctica general, no por ello deja de ser cierto que cada organización puede tener su propia práctica usual. Indudablemente existen organizaciones internacionales cuyo instrumento constitutivo no contiene ninguna disposición sobre la competencia para celebrar tratados, pero generalmente se establece una práctica de la que nace una norma y desde este punto de vista se puede considerar que existe una práctica usual. El Estado que confía en tal práctica por parte de una organización internacional se encuentra desde ese momento en una situación que merece una cierta protección.

46. Se puede imaginar, por ejemplo, una organización

económica que celebra acuerdos de asistencia económica con los Estados, pese a que su instrumento constitutivo no prevea la celebración de esos acuerdos. Si, después de haber celebrado seis acuerdos de este tipo con Estados diferentes, celebra otro con un séptimo Estado, este último va a confiar en tal práctica. Suponiendo que los acuerdos precedentes hayan sido celebrados por un director de la organización y que el consejo ejecutivo de la organización se da cuenta, en el momento de celebrar el séptimo, que ese director no tenía competencia para tal efecto, existe ya una cierta práctica de la organización, sobre todo si ha transcurrido cierto tiempo antes de que el consejo ejecutivo se dé cuenta de la situación. Esta práctica puede modificarse, pero no se puede admitir, en consideración a los Estados con los que se han celebrado los acuerdos, que los seis acuerdos precedentes se consideren nulos.

47. La Comisión ha reconocido ya que una práctica de una organización internacional no nace en un día y no puede ahora negar la existencia de una práctica. Es cierto que puede suceder que las organizaciones internacionales cometan abusos. Pero también puede ocurrir que esa práctica usual de una organización remedie las insuficiencias de su instrumento constitutivo y le permita vivir cumpliendo sus funciones. Por ello, considerar como nulos los acuerdos celebrados en virtud de tal práctica sería un golpe fatal para esa organización.

*Se levanta la sesión a las 13 horas.*

## 1551.ª SESIÓN

*Miércoles 13 de junio de 1979, a las 10.10 horas*

*Presidente:* Sr. Milan ŠAHOVIĆ

*Miembros presentes:* Sr. Castañeda, Sr. Dadzie, Sr. Díaz González, Sr. Evensen, Sr. Francis, Sr. Jagota, Sr. Njenga, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Riphagen, Sr. Schwebel, Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov.

### **Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales (continuación) (A/CN.4/319, A/CN.4/L.296)**

[Tema 4 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS  
PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL (continuación)

#### **ARTÍCULO 46 (Violación de disposiciones concernientes a la competencia para celebrar tratados) <sup>1</sup> (continuación)**

1. El Sr. PINTO dice que la verificación de la constitucionalidad de los tratados es asunto de cada Estado. No

incumbe al Estado con el que se contrata verificar la constitucionalidad de la expresión del consentimiento de un Estado. Sin embargo, ello no significa que el derecho no exija un mínimo de prudencia y de circunspección por parte de quienes contratan con un Estado. Estos deben comportarse con un grado normal de prudencia y de atención para poder pretender con razón que se han fiado de la competencia de un Estado para celebrar un tratado. Pero no están obligados a ir más lejos de lo que una práctica prudente normal exige en tal caso. La parte con la que contrata un Estado puede, por ejemplo, pedir que se le exhiban los plenos poderes de la persona que expresa el consentimiento del Estado o solicitar la opinión de un alto funcionario de los servicios jurídicos del Estado que atestigüe que se han dado todas las validaciones, todos los consentimientos y todas las aprobaciones constitucionales. Bastará cualquier práctica considerada como usual en las relaciones entre las partes interesadas y no es necesario entrar en el detalle del sistema jurídico del Estado con el que se contrata. La otra exigencia es que la parte con la que se contrata debe obrar de buena fe sin invocar con fines ilícitos una incompetencia que conocía previamente. Si se ha observado la práctica usual y no se discute la buena fe, la otra parte puede fundarse en la representación tácita de un Estado de que el consentimiento de este último en quedar obligado por un tratado es válido, y un Estado no puede denunciar la validez del tratado alegando que no se ha respetado un aspecto de su derecho interno.

2. El artículo 46 de la Convención de Viena <sup>2</sup> enuncia una excepción a esta regla, y el Relator Especial propone que el proyecto de artículo 46 mantenga esta excepción. El artículo 46 de la Convención es muy conciso. La regla y la excepción se interpenetran y la regla debe deducirse del enunciado de la excepción. El Relator Especial propone que el proyecto de artículo 46 siga la misma redacción. Para facilitar la estabilidad de las relaciones convencionales, la parte con la que contrata el Estado puede, con razón, remitirse a una representación tácita por un Estado de la constitucionalidad de la expresión de su consentimiento, a menos que la violación del derecho interno sea a la vez manifiesta y fundamental. Cuando la violación del derecho interno hubiera debido ser conocida de la parte con la que contrata el Estado —es decir, si es «objetivamente evidente» por ser a la vez inmediatamente aparente y de carácter fundamental—, entonces el Estado puede pretender en efecto que la falta de observancia de su derecho interno vicia su consentimiento en quedar obligado y que la parte con la que contrata hubiera debido tener conocimiento de ello, y realmente lo ha tenido, y no puede obtener una ventaja respecto del Estado, que queda entonces realmente en situación desventajosa. Sin embargo, para que se realice tal situación es preciso que, en la forma y en el fondo, sea absolutamente patente la violación del derecho interno.

3. La cuestión sometida a la Comisión consiste en saber si tal regla y tal excepción existen y deben preverse en las relaciones convencionales entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. Se ha dicho que, si bien la regla y la excepción confirmadas

<sup>1</sup> Véase el texto en la 1550.ª sesión, párr. 22.

<sup>2</sup> Véase 1546.ª sesión, nota 1.