

Estados, o a los Estados y a las demás organizaciones, o a las demás organizaciones que hayan participado en las negociaciones».

Se levanta la sesión a las 12.50 horas.

1553.ª SESIÓN

Viernes 15 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. Ghali, Sr. Jagota, Sr. Njenga, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Riphagen, Sr. Schwebel, Sr. Sucharitul, 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 47 (Restricción específica de los poderes para manifestar o comunicar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado)¹ (*conclusión*)

1. El Sr. USHAKOV duda que sea necesario el párrafo 2 del artículo 47. Existe en efecto una gran diferencia entre los poderes para obligar a un Estado manifestando su consentimiento y los poderes para comunicar el consentimiento de una organización internacional. Según la práctica de los Estados y conforme al artículo 7 de la Convención de Viena² y al artículo correspondiente del proyecto, se considera que algunas personas, en virtud de sus funciones, representan al Estado para manifestar sin presentación de plenos poderes el consentimiento de ese Estado en obligarse por un tratado. No ocurre así en lo que concierne a las organizaciones internacionales, porque la decisión de una organización de obligarse por un tratado emana en todos los casos del órgano competente. Por ello, en el párrafo 4 del artículo 7 del proyecto³ se trata de la comunicación del consentimiento de la organización internacional y no de la manifestación de su consentimiento. El párrafo 2 del artículo que se examina concierne precisamente a esa comunicación. El Sr. Ushakov se pregunta qué restricción se puede introducir en los poderes para comunicar el consentimiento emanado de un órgano de la organización. El representante provisto de esos poderes puede hacer la comunicación o no hacerla, pero no le es posible hacerla de un modo parcial

o provisional. En esas condiciones, el párrafo 2 del artículo 47 le parece inútil.

2. El proyecto de artículo que se examina plantea también el problema de las relaciones entre los artículos 7 y 11 del proyecto. Los dos párrafos que integran el artículo 11, titulado «Formas de hacer constar el consentimiento en obligarse por un tratado», versan respectivamente sobre el consentimiento del Estado y sobre el de la organización internacional. Conforme al párrafo 2, el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado se hará constar mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, un acto de confirmación formal, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido. Estos diferentes medios implican una decisión del órgano competente de la organización, a excepción de la firma. Pero no hay caso de que un representante de una organización pueda obligar directa y definitivamente a la organización por su firma. Sólo si esta posibilidad estuviera prevista en el artículo 11 se justificaría el párrafo 2 del artículo 47. El Sr. Ushakov infiere de esto que la Comisión ha hecho mal quizá en plantear, en el artículo 11, que el consentimiento de una organización en obligarse por un tratado puede hacerse constar mediante la firma.

3. El Sr. REUTER (Relator Especial) no comparte en absoluto las inquietudes del Sr. Ushakov. En lo concerniente a la posibilidad de introducir una restricción específica de los poderes para comunicar el consentimiento de una organización internacional, da el ejemplo siguiente: después de haber tomado conocimiento del texto de un tratado, el órgano permanente de una unión aduanera da a su representante poderes para firmarlo *ad referendum* si no obtiene, por parte de otro signatario, la renuncia a una reserva hecha en el momento de la aprobación del texto del tratado; si el representante firma el tratado obligando definitivamente a la organización sin haber obtenido la renuncia deseada, y si sus instrucciones han permanecido secretas, se aplica el artículo 47.

4. En cuanto a las relaciones entre los artículos 7 y 11, el Relator Especial señala que, en el párrafo 4 del artículo 7 la Comisión no ha precisado los modos de comunicación que pueden emplearse. Ha sido a petición del Sr. Ushakov, y venciendo una oposición bastante fuerte, como se ha empleado la palabra «comunicar» no para excluir la eventualidad de que una organización internacional se comprometa mediante la firma, puesto que el párrafo 2 del artículo 11 lo prevé, sino para salvaguardar el orden de las competencias de las organizaciones internacionales. Desde ese momento, la demostración del Sr. Ushakov tiende, ya a modificar artículos anteriores al artículo que se examina, ya a mostrar que la Comisión ha hecho mal en emplear la palabra «comunicar». En este último caso, sería preferible perseverar en ese error para mantener la lógica con los artículos precedentes.

5. El Sr. USHAKOV indica que la noción de comunicación no es exclusiva de los representantes de las organizaciones internacionales. El representante de un Estado puede, por ejemplo, comunicar la ratificación de ese Estado. Si la decisión que transmite va revestida de la firma del jefe de Estado, no tendrá que presentar poderes, pero en el caso contrario deberá presentarlos. Es por que

¹ Véase el texto en la 1552.ª sesión, párr. 35.

² Véase 1546.ª sesión, nota 1.

³ *Ibid.*, nota 4.

una organización no está en condiciones por sí misma de firmar sus decisiones por lo que se prevé, en el artículo 7, que un representante comunique el consentimiento de la organización. En lo que respecta a los Estados, pueden conferirse de antemano a una persona poderes para firmar tratados, mientras que, en lo que concierne a las organizaciones internacionales, el órgano competente debe haber adoptado una decisión sobre el texto de un tratado antes de autorizar a un representante a firmarlo. El artículo 7 se ha redactado en consecuencia. Ahora bien, en el artículo 11 se prevé que una organización puede obligarse por la firma de su representante. Haría falta, ya fuera ajustar el artículo 7 al artículo 11 o, aún mejor, suprimir en el artículo 11 la mención de la firma.

6. El Sr. REUTER (Relator Especial) estima que las observaciones del Sr. Ushakov plantean a la vez cuestiones de fondo y de forma. En lo concerniente al fondo, el Sr. Ushakov desearía prohibir a las organizaciones internacionales celebrar tratados que las obligaran por la sola firma de su representante. Sin embargo, la práctica demuestra que muchas organizaciones facultan a su secretario ejecutivo o a su secretario general para firmar acuerdos que pasan así a ser definitivos. Teniendo en cuenta esta práctica, la Comisión ha mencionado la firma entre los modos de hacer constar el consentimiento de una organización en obligarse por un tratado. Ahora el Sr. Ushakov vuelve a poner todo en tela de juicio basándose en una mera concesión de terminología. Si en el proyecto de artículo 47 se ha empleado la palabra «comunicar» con preferencia a la palabra «manifestar», ha sido únicamente para mantener la armonía con artículos ya aprobados. En tales condiciones, lo único que puede hacer la Comisión es tomar nota de la posición del Sr. Ushakov y reservar su consideración para la segunda lectura del proyecto de artículos.

7. El Sr. JAGOTA observa que el Sr. Ushakov parece estimar que los procedimientos de celebración de tratados de una organización internacional difieren de los de los Estados en el sentido de que tienen un carácter más formal. En otros términos, una organización internacional sólo está autorizada a obligarse por medio de un tratado si el órgano competente de esa organización lo decide así, y sólo una vez que ha sido adoptada esa decisión puede comunicarse el consentimiento de la organización en obligarse por el tratado. El Sr. Ushakov infiere de esto que no puede haber restricción mantenida secreta de los poderes para comunicar el consentimiento de una organización. Sin embargo, se ha de tener en cuenta el procedimiento normalmente seguido por los Estados y por las organizaciones internacionales para la celebración de los tratados. A este respecto, el Relator Especial ha trazado en el artículo 47 una distinción justificada entre los Estados y las organizaciones internacionales, disponiendo que el consentimiento de un Estado se manifiesta, mientras que el de una organización internacional se comunica.

8. El artículo 7 del proyecto precisa quién tiene poderes para manifestar o comunicar el consentimiento en obligarse por un tratado, y el artículo 11 trata de la cuestión de saber cómo debe manifestarse o comunicarse ese consentimiento. En cuanto al proyecto de artículo 47, no se ocupa de los poderes para manifestar o comunicar un

consentimiento, sino de la cuestión, completamente distinta, de las restricciones de las que esos poderes pueden ser objeto. El proyecto de artículo prevé, en efecto, que si se imponen restricciones al representante de un Estado o de una organización internacional, ya sean o no esas restricciones de carácter confidencial, deben haberse notificado a la otra parte en la negociación para que el Estado o la organización puedan invocarlas en el caso de que no hubieran sido respetadas. Cuando se ha señalado, oficial u oficiosamente, a la atención de un Estado que participa en la negociación el hecho de que el representante del otro Estado participante está obligado a hacer una reserva respecto de una cláusula del tratado, si ese representante descuida hacerlo y se dispone a firmar el conjunto del tratado, el primer Estado está obligado a cerciorarse de que el representante del otro Estado ha obtenido en el intervalo la autorización para firmar el tratado sin introducir ninguna reserva, pues en otro caso, las disposiciones del párrafo 1 del artículo 47 serán aplicables. Se aplica la misma regla *mutatis mutandis* a las organizaciones internacionales.

9. El proyecto distingue acertadamente entre la cuestión de la competencia de la persona para manifestar o comunicar el consentimiento en obligarse por un tratado —que es objeto de los artículos 7 y 11— y la cuestión de las restricciones introducidas en esa competencia, de que trata el artículo 47. Es exclusivamente por necesidades de redacción por lo que ese artículo establece una distinción entre los Estados y las organizaciones internacionales, puesto que la misma regla se aplica tanto a las organizaciones internacionales como a los Estados. Si el artículo 47 debe considerarse sencillamente como un aspecto particular de la cuestión de la competencia para manifestar o comunicar el consentimiento en obligarse por un tratado, habrá que examinar de nuevo el conjunto de los artículos 7, 11 y 47.

10. El Sr. USHAKOV se pregunta cómo se podría considerar que el apartado *b* del párrafo 4 del artículo 7 permite a una persona no comunicar el consentimiento de una organización sino manifestarlo. No puede concebir que se infiera de la práctica o de otras circunstancias que una persona pueda ser considerada como representante de una organización a los efectos de manifestar el consentimiento de esa organización sin presentación de poderes. Es de todo punto imposible considerar que la práctica habilite a algunas personas para obligar directamente a las organizaciones internacionales, como habilita a los jefes de Estado, los jefes de gobierno y los ministros de relaciones exteriores para obligar a los Estados. En realidad, el párrafo 4 del artículo 7 se refiere a una noción totalmente distinta: la de la comunicación, que existe también en lo concerniente a los Estados. Así, el Secretario General de las Naciones Unidas está por lo general habilitado para transmitir las decisiones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. Cualquier otra persona debe ser específicamente autorizada a este efecto. Sin embargo, en uno y otro caso, sólo se trata de la transmisión de instrumentos o de decisiones. Los poderes para firmar sólo pueden conferirse al representante de una organización tras una decisión del órgano competente, y nunca de antemano, como es el caso en lo que respecta a los Estados.

11. El Sr. FRANCIS dice que la formulación propuesta por el Relator Especial no suscita para él dificultades en cuanto al fondo. La celebración de un tratado por una organización internacional debe considerarse teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 6, así como de otros artículos del proyecto, especialmente los artículos 7 y 11. La argumentación del Sr. Ushakov está justificada cuando, por ejemplo, el consentimiento se refiere a una cuestión que exige una decisión por parte de la organización internacional. Sin embargo, en virtud del apartado j del párrafo 1 del artículo 2, las reglas de la organización comprenden no sólo las decisiones de esa organización, sino también su práctica establecida. Dado que las Naciones Unidas tienen como práctica establecida crear oficinas del PNUD en los países miembros, el Sr. Francis está convencido de que el funcionario competente del PNUD tiene poderes para concertar con un país miembro un acuerdo que obligue irrevocablemente a las partes. Difícilmente podrá ponerse en duda la eficacia jurídica de esta práctica establecida.

12. Si los poderes del Secretario General de las Naciones Unidas fueran objeto de una restricción que contradijera la práctica normal en materia de celebración de acuerdos y si esa restricción no se notificara al otro Estado participante en la negociación, la cuestión quedaría desde luego sujeta a las disposiciones del artículo 47. Por el contrario, la práctica establecida de una organización internacional podría ser tal que resultara superfluo producir en toda ocasión poderes apropiados consignados por escrito. En lo relativo a la aplicación del artículo 47, importa muy particularmente precisar que toda modificación de la práctica establecida de una organización internacional debe comunicarse a las otras partes interesadas. A juicio del Sr. Francis, no basta que la organización afirme haber encargado al jefe de su secretaría que notifique una modificación a las otras partes: deberá cerciorarse de que se ha informado efectivamente a esas partes.

13. A juicio del Sr. SCHWEBEL, ciertamente no es difícil prever casos en los que el Secretario General de las Naciones Unidas pueda tener la capacidad para celebrar, mediante canje de cartas, un acuerdo equivalente a un tratado en el que se hagan arreglos de carácter obligatorio acerca de un representante residente en un Estado Miembro, sin que la Asamblea General tenga que intervenir para aprobar esos arreglos. Estos podrían conformarse a directivas bien establecidas o a un arreglo anterior ya aprobado por un órgano competente de las Naciones Unidas. Sin embargo, el Secretario General podría modificar los arreglos para responder a necesidades locales e imponer restricciones a su representante, el cual, representando al propio Secretario General, representaría igualmente a las Naciones Unidas. Se sigue esta práctica en el caso de las oficinas de información creadas por las Naciones Unidas en muchos países.

14. Incluso en casos más importantes, cabe preguntarse si, por ejemplo, los acuerdos celebrados entre las Naciones Unidas y los Estados huéspedes con vistas al sostenimiento de las fuerzas de mantenimiento de la paz son en realidad regularmente aprobados por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General. En la práctica, el Secretario General podría limitarse a presentar un informe expo-

niendo sus actividades y sus intenciones; el órgano competente, al aprobar el informe, aprobaría al propio tiempo la acción del Secretario General. De un modo análogo, si el comandante de una fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas celebra un acuerdo de cesación de las hostilidades a fin de dar a sus tropas la libertad de movimiento prevista en la resolución pertinente del Consejo de Seguridad, ese acuerdo constituye en realidad un tratado, aunque pueda no haber sido previamente aprobado por las Naciones Unidas. Tal acuerdo será objeto de un informe del comandante al Secretario General, el cual dará cuenta a su vez al órgano competente de las Naciones Unidas.

15. Es evidente que pueden presentarse muchas situaciones a las cuales serán aplicables las disposiciones del artículo 47, y esto sólo en el contexto de las Naciones Unidas, sin mencionar el caso de las uniones aduaneras al que se ha referido el Relator Especial. Por ello, el Sr. Schwebel está dispuesto a aceptar el proyecto de artículo 47 en cuanto al fondo y duda que ese texto exija ninguna modificación de redacción.

16. El Sr. SUCHARITKUL aprueba el proyecto de artículo 47, que le parece corresponde perfectamente a la práctica. Es frecuente que los poderes de un representante sean limitados, por ejemplo en el tiempo, o por razones presupuestarias, y es justo que, si esas limitaciones no se han comunicado a la otra parte contratante, el Estado o la organización representados no puedan invocar la falta de conformidad con las instrucciones así dadas.

17. El Sr. VEROSTA considera que el proyecto de artículo 47 se conforma a la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales. En cuanto a la forma, quizá convenga precisar que las organizaciones previstas en el párrafo 2 son organizaciones «internacionales». Además, si la Comisión llega a la conclusión de que la palabra «manifestar» puede restablecerse en algunos artículos, también deberá hacerlo en el párrafo 2 del artículo que se examina.

18. El PRESIDENTE declara que si no se formula ninguna objeción, considerará que la Comisión decide transmitir el artículo 47 al Comité de Redacción para que lo examine teniendo en cuenta las deliberaciones de la Comisión.

*Así queda acordado*⁴.

Se levanta la sesión a las 11.30 horas.

⁴ Para el examen del texto presentado por el Comité de Redacción, véase 1576.ª sesión.

1554.ª SESIÓN

Lunes 18 de junio de 1979, a las 15.10 horas

Presidente: Sr. Milan ŠAHOVIĆ

Miembros presentes: Sr. Dadzie, Sr. Díaz González, Sr. Evensen, Sr. Francis, Sr. Jagota, Sr. Njenga, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Riphagen, Sr. Schwebel,