

## 1431.ª SESIÓN

Miércoles 1.º de junio de 1977, a las 10.05 horas

Presidente: Sir Francis VALLAT

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

**Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales (continuación)** (A/CN.4/285<sup>1</sup>, A/CN.4/290 y Add.1<sup>2</sup>, A/CN.4/298)  
[Tema 4 del programa]

PROYECTO DE ARTICULOS  
PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL (continuación)

ARTICULO 19 (Formulación de reservas en el caso de tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales)<sup>3</sup> (continuación),

ARTICULO 19 bis (Formulación de reservas en el caso de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales),

ARTÍCULO 20 (Aceptación de las reservas y objeción a las reservas en el caso de los tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales)<sup>4</sup> (continuación) y

ARTICULO 20 bis (Aceptación de las reservas y objeción a las reservas en el caso de tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales)

1. El PRESIDENTE, habida cuenta de que los artículos 19, 19 bis, 20 y 20 bis plantean cuestiones de principio que son comunes a todos ellos, invita a los miembros de la Comisión a formular observaciones acerca, no sólo de los artículos 19 y 20, que ya han sido presentados formalmente por el Relator Especial, sino también de los artículos 19 bis y 20 bis, cuyo texto es el siguiente :

*Artículo 19 bis. — Formulación de reservas en el caso de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales*

1. En el caso de un tratado celebrado entre Estados y organizaciones internacionales,

un Estado en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, o

una organización internacional en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o adherirse al mismo, sólo podrán formular reservas si esta reserva está expresamente autorizada por el tratado o de otro modo por la totalidad de los Estados y organizaciones internacionales contratantes.

2. Por derogación de la regla enunciada en el párrafo anterior, en el caso de un tratado celebrado entre Estados y organizaciones internacionales a raíz de una conferencia internacional, en las condiciones previstas en el párrafo 2 del artículo 9 del presente proyecto de artículos, y del cual no se desprenda, ni por el número reducido de Estados que hayan participado en la negociación ni por el objeto ni por el fin del tratado, que la aplicación del mismo en su integridad entre todas las partes contratantes es condición esencial del consentimiento de cada una de ellas en obligarse por el tratado,

un Estado en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, o

una organización internacional en el momento de firmar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o adherirse al mismo, podrán formular reservas, a menos

- a) que la reserva esté prohibida\* por el tratado;
- b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o
- c) que, en los casos no previstos en los apartados a y b, la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

*Artículo 20 bis. — Aceptación de las reservas y objeción a las reservas en el caso de tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales*

1. Una reserva expresamente autorizada por el tratado o de otro modo por la totalidad de los contratantes, Estados y organizaciones internacionales, no exigirá la aceptación ulterior de los demás contratantes, sean Estados u organizaciones internacionales, a menos que el tratado así lo disponga o que se haya convenido otra cosa.

2. En el caso previsto en el párrafo 2 del artículo 19 bis y a menos que el tratado disponga otra cosa:

a) la aceptación de una reserva por otro contratante, sea Estado u organización internacional, constituirá al autor de la reserva en parte en el tratado en relación con ese otro contratante si el tratado ya está en vigor o cuando entre en vigor para esos contratantes;

b) la objeción hecha por un contratante, sea Estado u organización internacional, a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre el autor de la objeción y el autor de la reserva, a menos que el autor de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria;

c) un acto por el que un contratante, sea Estado u organización internacional, manifieste su consentimiento en obligarse por un tratado y que contenga una reserva surtirá efecto en cuanto acepte la reserva al menos otro contratante, sea Estado u organización internacional.

3. A los efectos del párrafo 2, y a menos que el tratado disponga otra cosa, se considerará que una reserva ha sido aceptada por un contratante, sea un Estado o una organización internacional, cuando éste no ha formulado objeción a la reserva dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que haya recibido la notificación de la reserva o en la fecha en que haya manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, si esta última es posterior.

2. El Sr. CALLE Y CALLE dice que las explicaciones muy claras que han facilitado el Relator Especial y otros oradores, en particular el Sr. Ago<sup>5</sup>, han arrojado luz sobre la cuestión muy difícil y compleja de las reservas y la han situado en su perspectiva exacta.

3. En su cuarto informe, el Relator Especial señala que los artículos de la Convención de Viena<sup>6</sup> consagrados

<sup>1</sup> Anuario 1975, vol II, pág 27

<sup>2</sup> Anuario 1976, vol II (primera parte), pág 149

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

<sup>4</sup> Idem

\* En el documento A/CN.4/290 y Add 1 figura por error el término «prevista»

<sup>5</sup> 1429ª sesión, párr 19, 1430ª sesión, párrs 26 a 29

<sup>6</sup> Véase 1429ª sesión, nota 4

a las reservas son evidentemente una de las piezas maestras de esa Convención, tanto por su precisión técnica como por la gran flexibilidad que han introducido en el régimen de las convenciones multilaterales. Seguidamente afirma, de modo bastante categórico, que no hay razón alguna para colocar a las organizaciones internacionales en una situación diferente de la de los Estados en materia de reservas, puesto que la calidad de «parte» en un tratado es en realidad la que rige todo el sistema de reservas y que se deduce de la definición enunciada en el apartado g del párrafo 1 del proyecto de artículo 2<sup>7</sup> que una organización internacional a la que se aplica esa definición se equipara completamente a un Estado. El Relator Especial añade:

De ahí que no se pueda admitir sin precauciones que una organización sea parte en un tratado al mismo tiempo que sus miembros, o bien debe ajustarse tal situación mediante normas particulares, o asegurar que las competencias de la organización y de sus Estados miembros queden claramente delimitadas [ ]<sup>8</sup>

4. Esto es así a causa de los riesgos de conflicto entre la posición de los Estados como entidades soberanas y como miembros de la organización de que se trate o entre la posición que haya de adoptar un particular como representante de su país, por una parte, y como funcionario de la organización de que se trate, por otra parte. Este riesgo de conflicto es tanto más probable cuanto que las organizaciones internacionales se han creado con fines precisos y están obligadas en virtud de su propio reglamento a realizarlos, como ha subrayado acertadamente el Sr. Ago. Por tales razones, el Relator Especial estima ahora que, en el caso de las organizaciones internacionales, no sería suficiente limitarse a recoger los artículos correspondientes de la Convención de Viena, como ha hecho en su cuarto informe. Por eso propone un artículo 19, cuyo texto es análogo al del artículo correspondiente de la Convención de Viena, y un artículo 19 *bis* que establece un régimen distinto, menos liberal, aplicable en el caso de tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales. El párrafo 2 del artículo 19 *bis* remite al párrafo 2 del artículo 9. Ahora bien, esta disposición establece las condiciones que rigen la adopción del texto de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales. Así pues, el Sr. Calle y Calle considera que el párrafo 2 del artículo 19 *bis* no concierne a la formulación de reservas, que es una operación independiente de la adopción de un texto y que se efectúa después de esa adopción, sino más bien a las condiciones que se aplicarían a la adopción de un texto por el que se autorizaran o prohibiesen las reservas.

5. El Sr. Calle y Calle opina, por su parte, que la formulación de reservas por organizaciones internacionales debería estar sometida a un régimen bastante liberal. Las organizaciones internacionales, dado que disfrutan de la capacidad para celebrar tratados en razón de sus funciones y que son responsables ante sus Estados miembros del uso que hacen de esa capacidad, deberían estar autorizadas a fijar límites a sus obligaciones por medio

de reservas. No cree que las organizaciones abusarán de esa libertad, ya que están limitadas por sus instrumentos constitutivos y, en definitiva, sometidas a la autoridad de sus Estados miembros.

6. Convendría pedir a las organizaciones internacionales que manifestaran su opinión sobre los cuatro artículos que ahora propone el Relator Especial, puesto que, si la propia elaboración del proyecto de artículos ya despertó su inquietud, es probable que ésta aumente con la elaboración de disposiciones relativas a las reservas.

7. El Sr. SETTE CÂMARA dice que el quinto informe del Relator Especial (A/CN.4/290 y Add.1) no es sólo un nuevo ejemplo de la calidad excepcional de su labor, sino que muestra también hasta qué punto mantiene un espíritu receptivo ante las opiniones de los demás miembros de la Comisión y de los representantes en la Sexta Comisión, puesto que ha modificado completamente la sección dedicada a las reservas en relación con la parte correspondiente de su cuarto informe (A/CN.4/285).

8. En su cuarto informe, el Relator Especial había propuesto, para el problema de las reservas, soluciones muy sencillas que, conforme a la metodología convenida, se ceñían a los artículos correspondientes de la Convención de Viena. Estas soluciones partían de la idea de que la participación de las organizaciones internacionales en los tratados multilaterales celebrados entre Estados era aún sumamente escasa y por ello la cuestión de las reservas no presentaba un interés práctico inmediato. Sin embargo, al mismo tiempo que preconizaba extender a los tratados en los que eran partes organizaciones internacionales el régimen liberal previsto para las reservas en la Convención de Viena, el Relator Especial no había dejado de señalar los problemas muy complejos que podrían plantearse si los Estados y una organización internacional de la que eran miembros fueran partes en un mismo tratado. Como ha dicho el Relator Especial en su quinto informe, la aprobación por la Comisión del párrafo 2 del artículo 9, relativo a la adopción del texto de un tratado en una conferencia internacional en la que participen una o varias organizaciones internacionales, le ha obligado a buscar disposiciones adecuadas para prever la eventualidad —muy probable— de que se admita a organizaciones internacionales a participar en tratados multilaterales<sup>9</sup>.

9. Se infiere claramente de ese informe que, si se aplicara de un modo general a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales, de las que esos Estados son miembros, el régimen liberal de la Convención de Viena podría originarse una enorme confusión. Así, la solución consiste en aceptar el abandono del principio de la libertad de las reservas, lo que el Relator Especial propone en el párrafo 15 de ese informe, agregando que dicho abandono no tiene por objeto suprimir la libertad de las reservas, sino obligar a prever las consecuencias del principio antes de adoptarlo en cada caso determinado. Al propio tiempo, el Relator Especial reconoce en el párrafo 16 del mismo informe que la situación no es la misma en lo que concierne a los tratados celebrados entre dos o más

<sup>7</sup> *Ibid*, nota 3

<sup>8</sup> *Anuario* 1975, vol II, págs 38 y 39, documento A/CN.4/285, parte II del proyecto, secc 2, párrs 1, 2 y 4 del comentario general

<sup>9</sup> Véase documento A/CN.4/290 y Add 1, párr 9

organizaciones internacionales y concluye que se puede conceder a las organizaciones que son partes en ellos la misma libertad en materia de reservas que la que otorga a los Estados la Convención de Viena de 1969.

10. Tal es el razonamiento que ha inducido al Relator Especial a proponer dos grupos de artículos: los artículos 19 y 20, que están dedicados a los tratados celebrados entre dos o más organizaciones internacionales y los artículos 19 *bis* y 20 *bis* que están dedicados a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales. El Relator Especial ha puesto de relieve en el párrafo 23 de su quinto informe que propone un régimen general bastante estricto en materia de reservas, aunque se prevén excepciones, pero en el que las normas liberales y restrictivas se aplican, a su juicio, en las mismas condiciones a los Estados y a las organizaciones internacionales.

11. El Relator Especial examina detenidamente, en su quinto informe, los problemas que ya se habían planteado en debates anteriores de la Comisión respecto de la aplicabilidad del apartado *c* del artículo 3 de la Convención de Viena y de la relación entre esa disposición y el apartado *c* del artículo 3 del proyecto de artículos que se examina. Llega a la conclusión, en el párrafo 24 del informe, de que esos problemas podrían resolverse si el proyecto de artículos que se examina constituyera un todo completo, es decir, si definiera un régimen de las reservas aplicables en las relaciones entre dos Estados partes en un tratado celebrado entre Estados y organizaciones internacionales. A juicio del Relator Especial, éste será el régimen aplicable, y no las disposiciones de la Convención de Viena. Para precisarlo bien, propone que se incluya en el proyecto de artículos una disposición en virtud de la cual los Estados que sean partes a la vez en la convención que resulte del proyecto de artículos y en la Convención de Viena se sustraigan a la aplicación del párrafo *c* del artículo 3 de esta última. Sin embargo, el problema de los límites entre las dos convenciones reviste grandísima importancia, que sobrepasa sin duda al problema de las reservas propiamente dicho; y por ello el Sr. Sette Cámara prefiere reservar su actitud sobre este particular.

12. El Sr. Sette Cámara nada tiene que objetar al fondo del artículo 19 que propone el Relator Especial. Sin embargo, estima que las palabras «varias organizaciones internacionales», que figuran en el título y en el texto del artículo, deberían ser sustituidas por las palabras «dos o más organizaciones internacionales», que son los términos empleados en el título del tema del programa. Considera que puede transmitirse el proyecto de artículo 19 al Comité de Redacción.

13. El Sr. Sette Cámara tampoco tiene nada que objetar al artículo 19 *bis*, que limita a algunos casos precisos la facultad que tienen las organizaciones internacionales de formular reservas a tratados celebrados entre ellas mismas y Estados. En lo que respecta al párrafo 2 de ese artículo, lo que ha dicho el Sr. Calle y Calle respecto del efecto de remitirse al párrafo 2 del artículo 9 merece que se tome en consideración. La hipótesis expuesta en el párrafo 2 del artículo 19 *bis* es muy razonable, como lo prueba el hecho de que el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia ha participado igual-

mente que los Estados, y a invitación de ellos, en la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados.

14. El Sr. Sette Cámara estima, como el Sr. Calle y Calle, que habría que preguntar a las organizaciones internacionales qué piensan de las propuestas del Relator Especial relativas a su propia capacidad para formular reservas.

15. El Sr. NJENGA dice que puede aprobar, en general, el modo en que el Relator Especial aborda el problema de las reservas, pero que abriga dudas a este respecto, porque, si bien el papel de las organizaciones internacionales puede asimilarse en gran medida al de los Estados, nunca hay que olvidar que esas entidades constituyen dos categorías de sujetos del derecho internacional totalmente distintas. En consecuencia, la limitación que el proyecto de artículo 6 impone a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados no se aplica a los Estados que, en su calidad de entidades soberanas, gozan de plenos poderes para celebrar los acuerdos que estimen convenientes. Sin duda, la Comisión ha examinado ya la hipótesis de que las «normas pertinentes» mencionadas en el artículo 6 no existan en una organización internacional deseosa de celebrar un tratado; por su parte, el Sr. Njenga estima que no se debe impedir a una organización internacional que celebre tratados por la sola razón de que no dispone de normas escritas. Pero la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados sigue limitada por el objeto de la organización interesada, pues el Sr. Njenga no cree que se pueda reconocer a una organización internacional, por la sencilla razón de que es un sujeto del derecho internacional, el derecho de celebrar un tratado que no guarde ninguna relación con su función —o, con mayor motivo, el de formular reservas al mismo.

16. Sin embargo, quizá no se plantee el problema respecto de los artículos 19 y 20, ya que los tratados concertados entre organizaciones internacionales versan por lo general sobre cuestiones que dependen de sus campos respectivos de competencia. Además, esos tratados son probablemente de carácter restringido y presentan, pues, un interés para todas las partes, a las cuales debería lógicamente reconocerse un derecho igual de formular reservas. Suponiendo que los artículos 19 y 20 se refieran a tratados de carácter restringido, habría que hablar entonces no de «tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales», sino de «tratados celebrados entre dos o más organizaciones internacionales».

17. La serie de restricciones que el artículo 19 *bis* impone a las organizaciones internacionales es satisfactoria, pero quizá no está completa. Por ejemplo, se puede decir que se ha autorizado al Consejo de las Naciones Unidas para Namibia a participar en la Conferencia sobre la sucesión de Estados en materia de tratados porque ha sido considerado como el representante de una entidad soberana en potencia y que como tal no debe ser tratado de un modo distinto que los verdaderos Estados por lo que respecta a la capacidad para celebrar tratados o formular reservas. Probablemente, se concederá ese trato al Consejo en el próximo período de sesiones de la Conferencia sobre el

Derecho del Mar, pero la situación de la Comunidad Económica Europea, cuya admisión ya se ha propuesto como parte en la convención que pudiera aprobarse finalmente a ese respecto, es muy diferente. En efecto, si esa propuesta se ha hecho, ello obedece sobre todo a que los Estados miembros de la Comunidad han encargado a ésta de su política común en materia de pesca. El Sr. Njenga duda mucho que haya que autorizar a la Comunidad a formular reservas al tratado que pudiera celebrarse sobre una cuestión cualquiera distinta de la pesca, ya que ninguna de las otras cuestiones dependen de su esfera de competencia.

18. El Sr. Njenga desearía saber qué piensa el Relator Especial de la idea según la cual la capacidad de una organización internacional para formular reservas a un tratado debe estar limitada no sólo por las disposiciones actuales del artículo 19 *bis*, sino también por la condición de que la reserva haya de referirse a una cuestión concerniente al objeto y a los fines de la organización interesada.

19. El Sr. SCHWEBEL está identificado, en general, con las observaciones que han formulado el Sr. Njenga y el Sr. Calle y Calle. En principio, estima como el Sr. Calle y Calle que hay que realzar el estatuto y acrecentar los poderes de las organizaciones internacionales, y que la capacidad de éstas para formular reservas en tratados en los que son partes debe estar sometida a un régimen flexible. Pero duda que tal enfoque pueda tener incidencias en la práctica, sobre todo en la medida en que las organizaciones internacionales continúen funcionando a base de la igualdad de votos para todos sus miembros. Además, tiene el sentimiento de que, de un modo general, la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados no está bien definida y de que las restricciones a que está sometida son también oscuras. Aun en el caso de las Naciones Unidas, la Carta no da ninguna indicación precisa sobre la capacidad de la Organización para celebrar tratados. Sin embargo, quizá sea posible deducir del asunto de las reparaciones<sup>10</sup> que las organizaciones internacionales en general —e indudablemente las Naciones Unidas en particular— están autorizadas a celebrar tratados. El Sr. Calle y Calle ha observado acertadamente que la utilización de este poder está sometida a restricciones en la práctica, pero es difícil saber en qué medida las organizaciones internacionales utilizarán su poder para formular reservas, de un modo contrario a los intereses de sus miembros. En conjunto, el Sr. Schwebel aprueba el punto de vista que ha adoptado el Relator Especial en la cuestión de las reservas. Considera acertada la sugerencia del Sr. Calle y Calle según la cual habría que pedir a las organizaciones internacionales que dieran su opinión sobre las propuestas del Relator Especial.

20. El Sr. TABIBI se muestra plenamente de acuerdo con el Relator Especial en estimar que, para la adopción de un sistema de reservas, se ha requerido a la Comisión que tome una decisión política, sin basarla en el derecho internacional, lo que suscitaría múltiples problemas jurídicos delicados. Como ha señalado el Sr. Schwebel, la capacidad de las organizaciones interna-

cionales para celebrar tratados no está claramente definida. Cabe preguntarse si, en lo que se refiere a la conclusión de tratados, esas organizaciones son asimilables a los Estados, y el problema es aún más complejo en el caso de un tratado celebrado entre un Estado y una organización internacional. Como ha señalado el Relator Especial, otro problema diferente se presenta cuando las reservas a un tratado son formuladas por un Estado miembro de una organización internacional que sea ella misma parte en el tratado.

21. En una época en la que existen más de 200 organizaciones internacionales y en la que su número crece constantemente, es necesario elaborar normas que faciliten el funcionamiento de esas organizaciones y sirvan a las necesidades de la comunidad de las naciones. Las organizaciones internacionales desarrollan sus actividades y persiguen sus objetivos en beneficio de toda la humanidad y son la voz colectiva de los Estados, que es conveniente respetar. Por ello, el Sr. Tabibi aprueba la solución adoptada por el Relator Especial y estima que la Comisión tiene que aceptar el sistema que le ha propuesto. En cuanto a la redacción de las disposiciones sometidas a examen, no tiene observaciones importantes que formular.

22. El Sr. TSURUOKA, como el Relator Especial, estima que deben tomarse en consideración tanto los tratados existentes como los tratados en los que las organizaciones internacionales puedan ser partes en el porvenir; y que la Comisión, al elaborar su proyecto de artículos, debe velar por no poner trabas a la evolución natural de las actividades de las organizaciones internacionales. En materia de reservas, esa evolución es particularmente rápida.

23. En lo que se refiere a los artículos 19 y 19 *bis*, el Sr. Tsuruoka puede aceptarlos sin dificultad. Señala que las normas que enuncia la Comisión son normas supletorias y que siempre respetan el principio de la autonomía de las partes. El liberalismo en que se inspira el artículo 19 está de acuerdo con la Convención de Viena y no debería constituir un obstáculo para el desarrollo natural de las actividades de las organizaciones internacionales. En el artículo 19 *bis*, el Relator Especial propone una regla restrictiva, que el Sr. Tsuruoka apoya sin reservas. En efecto, la solución liberal en materia de reservas por la que finalmente optó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados fue el producto de un difícil compromiso entre los partidarios del liberalismo, que estimaban que un régimen liberal estimularía a los Estados a aceptar ciertos tratados en tanto que un régimen restrictivo los disuadiría, y los partidarios de un régimen restrictivo, que hacían valer que los tratados de carácter universal eran el resultado de compromisos logrados después de laboriosas negociaciones y que toda reserva podía romper el equilibrio así establecido. Estos últimos agregaban que a veces los Estados formulaban reservas por motivos poco loables y practicaban una política miope. El artículo 19, surgido de esas deliberaciones, implica ciertos sacrificios de los Estados, pero beneficia al orden jurídico internacional.

24. El artículo 19 *bis* propuesto por el Relator Especial enuncia una regla general restrictiva, acompañada de

<sup>10</sup> «Réparation des dommages subis au service des Nations Unies», Opinión consultiva C I J Recueil 1949, pág 174

una importante excepción. Se trata de una disposición ponderada, que no debería impedir el desarrollo armonioso de las organizaciones internacionales. Comprende en particular el caso, que el Relator Especial propuso en la sesión anterior, en que uno o dos Estados celebran un tratado con una organización internacional y objetan a las reservas que ésta quisiera formular, si el tratado se refiere a una asistencia que deba proporcionar la organización internacional, fracasa. Esta hipótesis también está prevista, particularmente, en el apartado *c* del artículo 19 de la Convención de Viena, que dispone que una reserva no debe ser incompatible con el objeto y el fin del tratado.

25 En cuanto a la sugerencia formulada en la sesión anterior por el Sr. Ushakov<sup>11</sup> al efecto de someter los Estados al régimen liberal y las organizaciones al régimen restrictivo, en el caso de tratados concluidos entre Estados y organizaciones internacionales, el Sr. Tsuruoka reconoce las ventajas prácticas de esa solución, aun cuando pueda parecer extraño tener dos categorías de partes en un mismo tratado.

26 El Sr. USHAKOV vuelve sobre la cuestión de saber si una organización internacional y sus Estados miembros, en calidad de partes en un tratado, pueden formular reservas diferentes. A su juicio, éste es un falso problema. Por una parte, la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados es siempre muy limitada. Por otra parte, la Comisión no tiene que preocuparse del riesgo de conflicto de jurisdicción entre una organización internacional y sus Estados miembros.

27 Por el contrario, debe limitar la facultad de las organizaciones internacionales para formular reservas. En efecto, si las Naciones Unidas llegan a ser parte en la futura convención sobre el derecho del mar, es evidente que no estarían capacitadas para formular reservas sobre las cuestiones que no les conciernen directamente, como son los límites del mar territorial o la zona económica exclusiva, o incluso el derecho al paso por los canales o los estrechos. Es preciso, pues, saber exactamente cuáles son las normas respecto de las cuales las organizaciones internacionales pueden formular reservas. Lo más sencillo es remitirse al tratado respectivo. Si nada dice sobre ello, lo que sucede frecuentemente, se aplica entonces la regla general. Esa regla debería ser que una organización internacional sólo pueda formular reservas a un tratado cuando este no lo prohíba. Asimismo, si la Comunidad Económica Europea, que tiene competencia para representar a sus Estados miembros con objeto de celebrar ciertas categorías de tratados (los tratados económicos), llega a ser parte en la futura convención sobre el derecho del mar, no tendrá competencia para formular reservas a todas las cláusulas de ese instrumento. En ese momento, todo conflicto de jurisdicción entre ella y sus Estados miembros sería un conflicto interno, que no incumbiría a la Comisión por cuanto no puede imponer a las organizaciones internacionales ni a sus miembros reglas que rijan sus relaciones internas. Por ello es menester que las organizaciones internacionales estén sometidas a normas especiales y que no puedan formular sino las reservas expresamente previstas en los tratados.

<sup>11</sup> 1430ª sesión, párr. 36

28 El Sr. EL-ERIAN considera que el Relator Especial ha tenido razón en distinguir entre el sistema de las reservas aplicables a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales y el sistema de reservas que rige los tratados celebrados entre dos o más organizaciones internacionales. En términos generales, el enunciado del proyecto de artículos tiene en cuenta las diferencias entre ambas situaciones.

29 En verdad, valdría la pena que el Relator Especial tratara de averiguar, como lo han propuesto el Sr. Calle y Calle y el Sr. Sette Cámara<sup>12</sup>, lo que piensan las organizaciones internacionales sobre la cuestión que se estudia, aun cuando las organizaciones interesadas sean reticentes para opinar sobre cuestiones en las cuales la práctica es casi inexistente. Por lo demás, el Relator Especial ya ha consultado a las organizaciones internacionales, quizá podría indicar a la Comisión si ha procedido de la misma manera que al elaborar el proyecto de artículos sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales, esto es, si ha pedido la opinión de las organizaciones respecto de los informes y del proyecto de artículos que ha redactado.

30 El Sr. QUENTIN-BAXTER dice que el tema que se examina plantea el complejo problema del equilibrio que debe establecerse entre la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional. En esta materia la práctica se encuentra en estado embrionario, incompleto y aun a veces oscuro. Adoptar una actitud demasiado tímida paralizaría el desarrollo futuro del derecho en esa esfera. Por el contrario, adoptar una actitud demasiado audaz equivaldría a edificar una estructura sin las bases adecuadas.

31 A este respecto, la principal consideración puede ser la idea que de la índole de una organización internacional tienen los miembros de la Comisión. Es evidente que el carácter de una de esas organizaciones es muy diferente del de los Estados que la crean. Si bien los Estados son, en cierta medida, a su vez entidades abstractas que, como puede comprobarse por la lectura de la Carta de las Naciones Unidas, existen para el bien de sus poblaciones, las organizaciones internacionales representan un grado de abstracción aún más elevado. En un contexto general, esas organizaciones no deben pues compararse con los Estados. Pero esto no quiere decir que, en un contexto particular, una organización internacional no tenga tanto peso, si no más, que los Estados. Por ejemplo, la relación entre las instituciones financieras internacionales y los diversos Estados miembros de esas organizaciones que les piden la concesión de créditos se parece mucho a una relación de banqueros a clientes. En un caso como éste, las organizaciones, respondiendo a la voluntad colectiva de sus Estados miembros, negocian, a petición de ellos, con los diversos Estados en un pie de igualdad, e incluso en un plano superior.

32 En atención a esta consideración esencial, el Sr. Quentin-Baxter se plantea ciertas cuestiones a propósito del artículo 19 *bis*. En primer lugar, ¿es exacto que en virtud de las disposiciones del párrafo 1, los Estados estarán excluidos del ámbito de aplicación del régimen

<sup>12</sup> 1431ª sesión, párrs. 6 y 14

de reservas fijado por la Convención de Viena únicamente porque una o varias organizaciones internacionales ha participado en un tratado celebrado al final de una conferencia internacional? En segundo lugar, las disposiciones del párrafo 2 del artículo 9, en virtud de las cuales la adopción del texto de un tratado entre Estados y una o más organizaciones internacionales en una conferencia internacional se efectúa por mayoría de dos tercios, ¿atenúan suficientemente el rigor de la norma establecida en el párrafo 1 del artículo 19 *bis*? En tercer lugar, ¿es verdaderamente necesario prever la total igualdad de derechos entre los Estados y las organizaciones internacionales en cuanto a la formulación de reservas, incluso si esas organizaciones son, o pueden llegar a ser, partes en el mismo tratado?

33 Al Sr Quentin-Baxter no le parece que el caso previsto en el párrafo 2 del artículo 9 pueda producirse frecuentemente. Puede concebir casos en los cuales el examen de un tratado podría entrañar la participación de una o varias organizaciones internacionales, quizá el ejemplo más evidente sea el de las instituciones financieras internacionales, pero podría suceder también, por ejemplo, que a las Naciones Unidas les correspondiera desempeñar un papel en lo que se refiere a los fondos marinos, o a todo organismo especializado en lo concerniente a una cuestión de su competencia. En tales casos, la comunidad de los Estados sostendrá negociaciones con miras a la celebración de un tratado en una conferencia internacional donde las organizaciones internacionales, fundamentalmente competentes en la materia que es objeto de la conferencia, desempeñarán un papel muy importante y quizá preponderante. Sin embargo, es improbable que una conferencia de ese tipo conceda derecho a voto a la organización o las organizaciones interesadas, o que ellas deseen gozar de ese derecho. En los casos de esa índole, es costumbre que los tratados sean aprobados por una mayoría de dos tercios de los Estados participantes en la conferencia. Además, se puede suponer que las organizaciones internacionales participantes no tendrán interés en que los resultados de la conferencia dependan de su voto.

34 La situación es casi la misma en el caso de una conferencia regional en que participen, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud y los Estados de la región del Pacífico meridional, pero bastante diferente en el caso en que una organización internacional representa, en un sentido, a los países miembros que le hayan dado competencia para hacerlo. Es posible imaginar, por ejemplo, circunstancias en las cuales la Comunidad Económica Europea, como tal, participe en una conferencia, aun cuando resulta difícil prever una igualdad absoluta en materia de derechos de voto. De todas maneras, el Sr Quentin-Baxter estima que sería un grave error excluir a los Estados del ámbito de aplicación de las normas fijadas por la Convención de Viena, cuando son ellos quienes constituyen la gran mayoría de los participantes en las conferencias internacionales reunidas para elaborar los nuevos tratados. Esos Estados deberían estar regidos, al menos entre ellos, por las normas de esa convención. A este respecto, en cuanto a la metodología, el Sr Quentin-Baxter aprueba el proceder del Relator Especial, que reproduce, en los casos en que es necesario, las disposiciones de la Convención de

Viena en vez de limitarse a remitirse a ese instrumento.

35 El Sr Quentin-Baxter dice no estar convencido de que sea necesario prever una igualdad completa de trato entre los Estados y las organizaciones internacionales en lo que respecta a la formulación de reservas, aunque sean partes en un mismo tratado. La forma en que los Estados y las organizaciones internacionales participan en un tratado difiere siempre y las obligaciones no incumben a las organizaciones del mismo modo que a los Estados. Tal vez conviniere más bien adoptar, tanto en el artículo 19 como en el artículo 19 *bis*, un régimen de reservas más estricto que el previsto en la Convención de Viena. En el caso de los tratados multilaterales celebrados entre Estados, es usual que los Estados puedan formular reservas únicamente respecto de cuestiones de importancia secundaria en que el azar y lo arbitrario pueden haber desempeñado un papel, pero no en lo que atañe a la finalidad y al objeto del tratado. El orador piensa en particular en los debates de las grandes conferencias multilaterales en que, en ocasiones, se ponen a votación disposiciones especiales del proyecto de tratado. Es normal en esos casos que se deje a un Estado la posibilidad de utilizar el sistema de las reservas. En cambio, las organizaciones internacionales están ligadas no solamente por las cláusulas fundamentales de un tratado relativas al objeto o a las finalidades del mismo, sino también por las limitaciones que les impone su propia constitución. Si debe hacerse todo lo posible por prever en un tratado restricciones de esa índole, no siempre es posible determinar con precisión cuál será la relación entre las disposiciones de un tratado y esas limitaciones. Aunque el Sr Quentin-Baxter no tenga una opinión definitiva sobre la cuestión, cree que esa consideración se podría aducir en favor de una norma algo más estricta en lo que respecta a las reservas formuladas por las organizaciones internacionales.

36 El Sr DADZIE comparte las opiniones expresadas por el Sr Ushakov y el Sr Ago. Estima, en particular, que se deben tener en cuenta dos situaciones: el caso en que los Estados son partes en un tratado al que también se adhiere un número limitado de organizaciones internacionales, y el caso en que las organizaciones internacionales son partes en un tratado al que también se adhiere un número limitado de Estados. En el primer caso, el régimen de las reservas debería basarse en las normas liberales enunciadas en la Convención de Viena, en el segundo caso, habría que asegurarse del consentimiento de los Estados partes, a fin de salvaguardar su posición frente a las organizaciones internacionales que sean partes en el mismo tratado. El Sr Dadzie no puede imaginar que, en el caso de un tratado en el que fueran partes Estados y organizaciones internacionales, éstas formularan reservas sobre cuestiones que no les concernieren, no obstante, tal eventualidad debe preverse. En todo caso, cree, como el Sr Quentin-Baxter, que las organizaciones internacionales no deberían estar en condiciones de igualdad con los Estados por lo que respecta a la formulación de reservas.

37 En su exposición preliminar, el Relator Especial mencionó<sup>13</sup> el caso de un tratado celebrado entre

<sup>13</sup> 1429.ª sesión, párr. 13.

Estados y una organización internacional en que la organización, y solamente ella, no confirma formalmente el tratado, de modo que sólo quedan Estados partes en el tratado. ¿Cuáles serán entonces las disposiciones aplicables? ¿Las del proyecto de artículos o las de la Convención de Viena? Si se prevé la posibilidad de que una organización internacional llegue ulteriormente a ser parte en ese tratado, deberán aplicarse las disposiciones del proyecto de artículos. En cambio, si no se prevé tal posibilidad, los Estados habrían de poder decidir libremente si prefieren regirse por las normas de la Convención de Viena. En tal caso, sería injusto oponerse a que los Estados hicieran valer derechos que dimanarían para ellos de la Convención de Viena, obligándolos a recurrir a una convención que prevé una situación aplicable a los Estados y a las organizaciones internacionales.

38 El Sr. ŠAHOVIĆ estima que las propuestas formuladas por el Relator Especial con respecto a las reservas son lógicas, pues están en conformidad con los principios fundamentales aprobados por la Comisión. En efecto, tales propuestas deben situarse en el marco de los artículos ya aprobados y, en particular, del artículo 6, relativo a la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados, y del párrafo 2 del artículo 9.

39 El artículo 6 responde a muchas de las preocupaciones expresadas por los miembros de la Comisión en cuanto a la acción que las organizaciones internacionales pueden emprender en materia de reservas en el marco de los acuerdos que pueden celebrar con Estados. En efecto, la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados que, con arreglo al artículo 6, está determinada por las normas pertinentes de cada organización, no se refiere solamente al acto mismo de la celebración del tratado, sino a todo el proceso que rodea a ese acto. Esa capacidad debe pues tomarse en cuenta en los artículos relativos a las reservas.

40 Por otra parte, el Sr. Šahovic señala que, respecto de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales, la solución propuesta por el Relator Especial en el párrafo 2 del artículo 19 *bis* es consecuencia directa de la norma enunciada en el párrafo 2 del artículo 9 de la Convención de Viena.

41 Cabe preguntarse si el apartado *c* del artículo 3 de la Convención de Viena permite aplicar el sistema previsto en esa Convención a los acuerdos entre Estados y organizaciones internacionales. El Sr. Šahović cree que sí. El Relator Especial explicó muy bien el alcance de esa disposición cuando dijo, en su quinto informe, que «se trata sólo de una medida transitoria, destinada a llenar en parte la laguna dimanada de que el alcance de la Convención [de Viena] se limita a los tratados celebrados entre Estados» (A/CN.4/290 y Add.1, párr. 24).

42 En cuanto a la relación existente entre la Convención de Viena y el proyecto de artículos, el Sr. Šahović recuerda que la Comisión reconoció a las organizaciones internacionales la capacidad de celebrar tratados con los Estados. Se plantea ahora el problema de saber si tal capacidad se debe limitar y en qué forma. El Sr. Šahović estima, por su parte, que quienes deben resolver

ese problema son los Estados dentro de las diferentes organizaciones internacionales y que la Comisión no debe ocuparse de ello al estudiar el tema actual.

43 La propuesta del Sr. Ushakov<sup>14</sup>, encaminada a aplicar una norma más estricta para las organizaciones internacionales, es interesante, así como la observación del Sr. Tsuruoka relativa a la diferencia entre el régimen aplicado a los Estados y el régimen aplicado a las organizaciones internacionales. No obstante, al aceptar tal diferencia, la Comisión introduciría en el proyecto un elemento de discriminación que podría destruir su fundamento. El Sr. Šahović estima que el proyecto debe basarse en la presunción de la igualdad completa de las partes en los tratados.

44 Por lo que respecta al método que debe seguirse, cree que habría que esperar el final del debate sobre todos los artículos relativos a las reservas para remitir al Comité de Redacción los artículos 19 y 19 *bis* y adoptar una decisión definitiva respecto de esos artículos.

45 En cuanto a la propuesta de consultar a las organizaciones internacionales sobre el problema de las reservas, cree que debería consultárselas, no sólo sobre esos artículos, sino sobre la totalidad del proyecto, y que, para proceder a esas consultas, la Comisión debería terminar primero sus trabajos.

46 El PRESIDENTE dice que la cuestión de saber hasta dónde debe avanzar la Comisión en el examen del proyecto de artículos antes de remitir algunas disposiciones al Comité de Redacción, suscita un problema. A su juicio, la Comisión debería examinar los artículos 20 y 20 *bis* antes de remitir cualquier disposición al Comité de Redacción, puesto que esos artículos están estrechamente ligados a los artículos 19 y 19 *bis*. Por lo demás, duda acerca de si debe proseguirse el debate más allá de esos cuatro artículos, que plantean cuestiones que el Comité de Redacción podría ya perfectamente examinar.

47 El Sr. REUTER (Relator Especial) cree que es necesario seguir con el debate general sobre los artículos 19, 19 *bis*, 20 y 20 *bis*, pero que, una vez terminado ese debate, convendría remitir esos artículos al Comité de Redacción en una primera fase, pues el Comité de Redacción tendrá que volver a examinar ulteriormente esos artículos. La Comisión tendrá entonces dos posibilidades: examinar los demás artículos relativos a las reservas (arts. 21, 22 y 23), sobre los que tal vez influya la posición adoptada sobre los artículos 19, 19 *bis*, 20 y 20 *bis*, o pasar a los artículos siguientes, menos difíciles que los artículos relativos a las reservas, confiando estos últimos al Comité de Redacción.

48 En cuanto a la posibilidad de consultar a las organizaciones internacionales, a que se han referido el Sr. Calle y Calle y otros miembros de la Comisión, el Relator Especial estima que, de momento, no se puede proceder a una consulta formal de las organizaciones internacionales sobre la cuestión de las reservas. Recuerda, en efecto, que la Comisión ha procedido ya a una consulta general sobre el conjunto del proyecto y

<sup>14</sup> 1430ª sesión, párr. 36.

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

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

*Se levanta la sesión a las 13 horas*

## 1432.ª SESIÓN

*Jueves 2 de junio de 1977, a las 11 05 horas*

*Presidente* Sir Francis VALLAT

*Miembros presentes* Sr Ago, Sr Calle y Calle, Sr Dadzie, Sr Díaz González, Sr El-Erian, Sr Francis, Sr Njenga, Sr Quentin-Baxter, Sr Reuter, Sr Riphagen, Sr Šahović, Sr Schwebel, Sr Sette Câmara, Sr Tabibi, Sr Tsuruoka, Sr Ushakov, Sr Verosta

**Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales (continuación) (A/CN.4/285<sup>1</sup>, A/CN.4/290 y Add.1<sup>2</sup>, A/CN.4/298)**

[Tema 4 del programa]

PROYECTO DE ARTICULOS  
PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL (continuación)

ARTICULO 19 (Formulación de reservas en el caso de

tratados celebrados entre varias organizaciones internacionales)<sup>3</sup>,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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