

tratado de forma «accesoria» se benefician de una asimilación a las partes «principales». Por su parte, el Sr. Reuter duda profundamente de que en la práctica se pueda hacer una distinción entre los tratados. Estima necesario proponer soluciones simples a la Asamblea General, que podría desalentarse ante un texto demasiado sutil. Recuerda que uno de los resultados de la Convención de Viena tal como se concertó en 1969 es que la objeción a una reserva y la aceptación de una reserva tienen en definitiva el mismo efecto, mientras que no es seguro que tal haya sido el objetivo perseguido inicialmente por los participantes.

55. En este punto concreto, le parecería preferible decir que las reservas quedan prohibidas a las organizaciones internacionales en todos los casos. En efecto, el Sr. Ushakov casi le convenció al afirmar que la organización internacional debe poder emitir reservas cuando su presencia es esencial a la existencia del tratado. Sin embargo, recuerda que, en el texto presentado a la Comisión en primera lectura y con el fin de hacer una concesión a esa tesis, había mantenido en realidad una solución exactamente inversa. Esta circunstancia le hace ver con gran desconfianza un exceso de complejidad.

Se levanta la sesión a las 18 horas.

1649.ª SESIÓN

Martes 12 de mayo de 1981, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. Doudou THIAM

Miembros presentes: Sr. Barboza, Sr. Calle y Calle, Sr. Díaz González, Sr. Francis, Sr. Njenga, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Riphagen, Sr. Šahović, Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Francis Vallat, Sr. Verosta.

Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales (continuación) (A/CN.4/339 y Add.1 a 5, A/CN.4/341 y Add.1)

[Tema 3 del programa]

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

ARTÍCULO 19 (Formulación de reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales) y

ARTÍCULO 19 *bis* (Formulación de reservas por los Estados y las organizaciones internacionales en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados) ¹ (continuación)

1. El Sr. BARBOZA dice que se ha intentado muchas veces codificar la cuestión de las reservas tanto a nivel regional, por ejemplo dentro del marco de la OEA, como a nivel internacional, por ejemplo en la Convención de Viena ². El hecho de que respecto de esta última no hubiera unanimidad por parte de sus autores, aunque sea actual y completa, muestra la complejidad de la cuestión. Si tal es la situación en lo que respecta a los tratados celebrados entre entidades homogéneas como son los Estados, fácil es imaginar hasta qué punto se acrecentará la complejidad en el caso de que se ocupa la Comisión, a saber, el de los tratados celebrados entre entidades no homogéneas como son los Estados y las organizaciones internacionales. Hay que proceder, pues, con suma prudencia al tratar de codificar esta esfera y tener presente el efecto que una formulación muy general puede tener en la práctica sobre la vida de organizaciones que deben celebrar una infinidad de tratados.

2. El Sr. Barboza recuerda a este respecto a los miembros de la Comisión la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la *Reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas* ³, que ha sentado jurisprudencia en materia de personalidad internacional de las organizaciones internacionales. Algunos aspectos de esta opinión consultiva guardan relación con el tema que estudia la Comisión. Por ejemplo, la Corte subrayó la necesidad de conferir personalidad internacional a las organizaciones internacionales creadas para ejercer ciertas funciones que no pueden ser desempeñadas conjuntamente por diversos ministros de relaciones exteriores. La característica más importante de la personalidad internacional es la capacidad de celebrar tratados. La Corte estimó, sin embargo, que la capacidad de las organizaciones internacionales era diferente de la de los Estados y estableció determinados criterios para determinar la naturaleza de esta capacidad; por ejemplo, mencionó la naturaleza de la organización internacional, sus normas internas, sus objetivos y los medios que le confiere su instrumento constitutivo para alcanzar esos objetivos.

3. Así, pues, el Sr. Barboza estima que, si la capacidad de celebrar tratados es un aspecto tan importante de la personalidad jurídica, la facultad de formular reservas debe formar parte de esa capacidad. Si se reconoce una, debe reconocerse también la otra, tanto más cuanto que se define una «reserva» en el proyecto de artículos (art. 2, párr. 1, apartado *d* ⁴) como una declaración destinada a excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en lo que res-

¹ Véase el texto en la 1648.ª sesión, párr. 24.

² Véase 1644.ª sesión, nota 3.

³ *C.I.J. Recueil 1949*, pág. 174.

⁴ Véase 1647.ª sesión, nota 1.

pecta a la parte a que afecta la reserva. Esto amplía manifiestamente la capacidad de las partes en el tratado, en especial de las organizaciones internacionales. Si no fuera así, las organizaciones internacionales se considerarían obligadas, si ciertas disposiciones les resultasen inaceptables, a retirarse de un tratado o abstenerse de adherirse a él, lo que sería contrario a la universalidad de los tratados.

4. La capacidad de celebrar tratados incluye dos elementos principales, el primero de los cuales es el elemento de libertad, que constituye la base de todo tratado. El otro elemento es la igualdad. Claro está que los Estados y las organizaciones internacionales no son iguales; la capacidad de las organizaciones es limitada, como lo prevé expresamente el proyecto de artículo 6⁵, que se refiere justificadamente a las limitaciones impuestas por las normas de la organización. Pero una vez que la organización ha logrado superar el obstáculo que constituyen sus propias limitaciones, debe haber igualdad, pues la igualdad de las partes es la esencia misma de todo contrato.

5. El Sr. Barboza ha indicado ya que, a su juicio, en lugar de adoptar una posición general de principio abstracta, la Comisión debería adoptar una actitud pragmática y buscar una conciliación de las dos tendencias extremas que se han manifestado en su seno y en la Sexta Comisión de la Asamblea General. Esta fórmula conciliatoria le parece aparente en el proyecto de artículos, con una excepción, que tiene su importancia: la capacidad de una organización internacional de formular reservas. El Sr. Barboza se refiere al párrafo 2 del artículo 19 *bis* que, a su juicio, no sitúa a las organizaciones internacionales y a los Estados en pie de igualdad: no es inconcebible que una organización internacional, cuya participación en el tratado es esencial al objeto y al fin de éste, desee formular una reserva que no sea incompatible con el objeto y el fin del tratado, pero no pueda hacerlo sin haber sido expresamente autorizada a ello. A este respecto, por consiguiente, la diferencia entre la situación de los Estados y la de las organizaciones internacionales es apreciable y, como lo indica la OIT en el párrafo 13 de sus observaciones (A/CN.4/339), puede tener consecuencias enojosas. No sería, pues, conveniente limitar la capacidad de las organizaciones más allá de lo que prevé el párrafo 2 del artículo 19 *bis*.

6. El Sr. PINTO recuerda a la Comisión que ha indicado ya (1645.ª sesión) que no sería especialmente útil considerar la cuestión de las reservas desde el punto de vista de la igualdad o de la desigualdad de los Estados y de las organizaciones internacionales en materia de celebración de tratados. Las organizaciones internacionales son fundamentalmente diferentes y, según ha dicho, pueden ser consideradas como los «robots» de la comunidad internacional, en el sentido de que están programadas por los Estados miembros para obrar de una determinada manera; en esta medida, parecen depender de los Estados, mientras que los Estados no dependen de ellas del mismo modo. Puede también considerarse

que las organizaciones internacionales son personas internacionales compuestas. En efecto, aunque una organización internacional disfrute de personalidad jurídica y sea, pues, más que la suma de sus partes, esas partes —los Estados miembros— no dejan de desempeñar una función en la dirección de las operaciones de la organización, lo que se traduce también a este respecto en una situación de dependencia de la organización internacional y en una diferencia de calidad y, por lo tanto, en una desigualdad entre los Estados y las organizaciones internacionales. Es preferible adoptar la actitud pragmática preconizada por ciertos miembros de la Comisión para determinar lo que se requiere en un caso concreto y cómo preverlo.

7. En el párrafo 56 de su décimo informe (A/CN.4/341 y Add.1), el Relator Especial ha señalado a la atención de la Comisión la práctica según la cual se reconoce que una organización internacional tiene el derecho de exigir que una reserva a una convención, que tendría por consecuencia modificar unilateralmente los privilegios e inmunidades de dicha organización, no entre en vigor sin el consentimiento de la organización. El Sr. Pinto considera que ésta es una razón de reconocer el derecho de una organización internacional a formular sus propias reservas como contrapartida de su derecho a rechazar las reservas formuladas por otras partes, incluidos los Estados. Comparte este criterio y apoya las conclusiones generales formuladas por el Relator Especial en el párrafo 65 de su informe respecto de la libertad de las organizaciones internacionales de formular reservas y la necesidad de enunciar, en su caso, una excepción en términos generales.

8. Pero, al margen de toda cuestión de igualdad, todo lo que la Comisión debe hacer es conferir a la organización internacional la capacidad de celebrar tratados que le permita ejercer sus funciones. ¿Qué tipo de capacidad procedería reconocer a una organización internacional en materia de celebración de tratados? ¿Y qué tipo de capacidad sería injusto negarle en esta materia si se quiere que cumpla las tareas para las que ha sido programada? En opinión del Sr. Pinto, tal vez sea necesario tener dos cosas presentes: por una parte, el funcionamiento esencialmente programado de la organización internacional y, por otra, el poder de dirección que conservan los Estados miembros. Toda limitación general del poder de formular reservas, o de cualquier otro poder, debería subordinarse fundamentalmente a las limitaciones enunciadas en las normas de la organización. Después de todo, el derecho de la organización a rechazar una reserva a la que considera que no puede aportar su consentimiento se basa en el poder de dirección de los Estados miembros.

9. En el precedente relativo a la Convención de 1947 sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados, que el Relator Especial cita en los párrafos 56 y 57 de su informe, ¿de dónde deriva el poder de la organización de negarse a aceptar una reserva? En opinión del Sr. Pinto, ese poder deriva de la posibilidad de movilizar la opinión en el seno del órgano principal de la organización. Existe, en el seno de ese órgano, lo que podría denominarse una corriente de conformidad —una *opinio juris* en el seno de la

⁵ Véase el texto en la 1646.ª sesión, párr. 36.

asamblea de las partes constituyentes— y todo miembro se expone, pues, a ser criticado. El Relator Especial indica en su informe que el Secretario General de las Naciones Unidas ha pedido que se retire una reserva relativa a la Convención de 1946 sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas y ha señalado que debería plantear esta cuestión ante la Asamblea General si, pese a su objeción, se mantuviera la reserva. El Sr. Pinto estima que esto muestra que la corriente de conformidad parece ser favorable al reconocimiento del poder de rechazar la reserva. Asimismo, le parece que la corriente de conformidad consistiría en reconocer el derecho de formular reservas, cuando el funcionamiento de la organización lo exija. Esta es la razón por la que el Sr. Pinto aprueba, sin demasiadas dudas, el párrafo 3 del artículo 19 *bis*, en el que se reconoce a una organización la libertad general de formular reservas. No vería inconveniente en el caso especial previsto en el párrafo 2 de ese mismo artículo si la Comisión lo considera necesario, pero no piensa que sea verdaderamente una salvaguardia complementaria.

10. El caso especial previsto en el párrafo 66 del informe del Relator Especial es tal vez importante, pero cabe preguntarse si habrá alguna vez tratados en los que los Estados elijan organizaciones internacionales como asociados y en que las organizaciones internacionales o las funciones que se les confíen no sean indiscutiblemente esenciales al objeto y al fin del tratado. Si no lo fueran, ¿qué habría podido inducir a las organizaciones internacionales a celebrar un tratado con los Estados? Si un grupo de Estados confiere a una organización internacional ciertas funciones de control que hacen que la organización se convierta en un asociado esencial a los fines del tratado, ¿no será el mejor medio de garantizar que no eluda sus obligaciones el cuidar de que las decisiones necesarias sean adoptadas por sus órganos rectores y de que las reglas de la organización se orienten en el sentido que procede, en lugar de redactar una disposición más o menos oscura que limite el poder de la organización de formular reservas?

11. Por último, el Sr. Pinto advierte, por la nota 79 del informe, que el Relator Especial estima que se rebasarían los límites del informe si se examinaran, incluso superficialmente, ciertos tipos de tratados. El Sr. Pinto lo deplora tanto más cuanto que las opiniones del Relator Especial comienzan a ejercer una influencia en las negociaciones celebradas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre del Derecho del Mar y en otras partes.

12. El Sr. SUCHARITKUL comprueba que hay dos tendencias encontradas: una favorable a la asimilación de la situación de los Estados, por una parte, y de las organizaciones internacionales, por otra; y otra tendencia favorable a la distinción de las posiciones respectivas de esas entidades. La controversia procede del problema de la igualdad de los Estados y de las organizaciones internacionales.

13. El Sr. Sucharitkul piensa, al igual que Sir Francis Vallat (1648.ª sesión), que existe una igualdad entre los Estados y las organizaciones internacionales en lo que respecta a la aplicación de las disposiciones del tratado

desde el momento en que éste se ha celebrado y ha entrado en vigor. Está también de acuerdo con el Sr. Ushakov (*ibid.*) en cuanto a la posibilidad de tratar en pie de igualdad a los Estados y las organizaciones internacionales.

14. Sin embargo, como se ha hecho observar, la igualdad sólo existe respecto del derecho de los tratados, pues la realidad muestra que no hay igualdad ni siquiera entre las organizaciones internacionales, como lo confirma por otra parte el artículo 6 del proyecto, en el que se puntualiza que la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las normas pertinentes de esa organización, normas que varían sumamente según los casos. Por el contrario, el artículo 6 de la Convención de Viena, que sólo se refiere a los Estados, dispone: «Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados» —sin restricción alguna—. El Estado aparece así necesariamente distinto de la organización internacional.

15. Debe observarse, sin embargo, que, en su proyecto de artículos, y especialmente en los artículos 27 y 46⁶, la Comisión ha procurado establecer un paralelismo constante entre el derecho interno del Estado y las reglas de la organización internacional. Ahora bien, en el plano estatal el derecho interno varía según los Estados y la capacidad misma de celebrar tratados puede estar limitada constitucionalmente. El Sr. Reuter ha citado anteriormente el caso de la Quinta República Francesa, cuya Constitución guarda silencio sobre la capacidad de formular reservas. Por otra parte, el propio Estado cambia y su capacidad de celebrar tratados está sometida a modificaciones de conformidad con las revisiones constitucionales.

16. El Sr. Sucharitkul comprueba que, a este respecto, la situación de los Estados no es muy diferente de la de las organizaciones internacionales. No cabe negar, en efecto, una verdad tan clara como la desigualdad de los Estados y de las organizaciones internacionales en cuanto a la capacidad de celebrar tratados tal como está regulada, en el caso de los Estados, por la ley fundamental y, en el de las organizaciones internacionales, por las normas pertinentes de estas últimas.

17. El Sr. Sucharitkul aprueba la posición del Sr. Reuter sobre la personalidad jurídica internacional. En efecto, estima también que, en la esfera del derecho de los tratados, conviene atenerse a la existencia de la capacidad de celebrar tratados y no a la posesión de una personalidad jurídica internacional distinta o de determinadas características tales como la existencia de una secretaría permanente.

18. Asimismo, aprueba en general la solución propuesta por el Sr. Reuter con respecto a la práctica, pues la mayoría de los tratados celebrados entre organizaciones internacionales y Estados son acuerdos relativos a la sede o acuerdos concernientes a los privilegios e inmunidades de las organizaciones internacionales. Señala que en esta esfera son de recordar tres grandes tratados generales multilaterales: la Convención de 1946 sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones

⁶ Véase 1647.ª sesión, nota 1.

Unidas⁷, la Convención de 1947 sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados⁸ y la Convención de Viena de 1975⁹. En la práctica, esos instrumentos han sido objeto de muchas reservas, especialmente respecto de los privilegios e inmunidades de los nacionales del país huésped de una organización. El Sr. Sucharitkul estima que la Comisión debería examinar esta práctica de manera más detallada antes de formular una opinión definitiva en esta materia.

19. Considera, no obstante, que la capacidad de formular reservas debería estar limitada, ya que a su vez lo está la capacidad de celebrar tratados. La posibilidad de formular reservas debería obedecer a condiciones previas y, especialmente, a la exigencia de que el tratado prevea reservas o de que las reservas respondan a determinadas condiciones previstas en el tratado. Por otra parte, los límites de la capacidad de celebrar tratados deberían ser también los de la capacidad de formular reservas.

20. El Sr. ŠAHOVIĆ señala que en la 1648.ª sesión el Relator Especial expuso varios medios susceptibles de resolver los problemas pendientes. Estima que, en la fase de la segunda lectura, la Comisión debería concretarse a perfeccionar los textos ya aprobados en primera lectura y a solucionar las cuestiones que anteriormente quedaron sin respuesta. No considera necesario reanudar un debate que ya tuvo lugar y no cree que el texto del proyecto deba modificarse a fondo. Señala que Sir Francis Vallat ya ha demostrado que el derecho de las organizaciones internacionales a formular reservas procede del artículo 6 del proyecto, y a su vez hace observar que el párrafo 2 del artículo 9¹⁰ tiene el mismo sentido, ya que reconoce a los «participantes» en la elaboración de un tratado el derecho a pronunciarse contra el texto de un tratado en el momento de su aprobación, derecho que comporta necesariamente el de formular reservas.

21. En cuanto a la segunda cuestión importante, la de la igualdad entre los Estados y las organizaciones internacionales, el Sr. Šahović señala que el Sr. Reuter fue muy preciso al referirse a los principios del régimen convencional, que se funda en la libertad y la igualdad de las partes. Por su parte el Sr. Šahović nunca ha tenido la menor duda: toda discriminación entre los Estados y las organizaciones internacionales que pudiese deslizarse en el proyecto sería en realidad una laguna del texto elaborado por la Comisión. Si bien reconoce la necesidad de tener en cuenta tesis diferentes que pueden oponerse, estima, sin embargo, que la Comisión debe dedicarse a promover el principio de la igualdad entre las partes en un tratado y desechar deliberadamente el empleo de un criterio doble, ello dentro de la lógica misma del desarrollo progresivo del derecho internacional. Considera que, desde este punto de vista del desarrollo progresivo, la Comisión puede proponer libremente varios artículos a los Estados para que posteriormente decidan ellos sobre la cuestión.

22. Por último, el Sr. Šahović desea que la Comisión pase a examinar el texto propiamente dicho de los artículos y trate de concretar las ideas que ya se expresaron en primera lectura.

23. El Sr. VEROSTA cree, como el Sr. Pinto, que quizá sea necesario estudiar todavía más a fondo la práctica de los Estados.

24. Señala que la opinión jurídica del Secretario General de las Naciones Unidas, citada por el Sr. Reuter en el párrafo 56 de su informe, se refiere a un caso particular que resulta de la voluntad de los Estados Miembros de la Organización y de los Estados partes en la Convención sobre prerrogativas e inmunidades otorgadas a la Organización para que pueda desempeñar correctamente sus funciones.

25. El Sr. Verosta desearía también que los textos preparados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, mencionados anteriormente por el Sr. Pinto, se presentaran a la Comisión antes de terminar el debate actual.

26. Por último, querría saber si la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales ofrece otros ejemplos que pueden iluminar a la Comisión y, en particular, si los tratados que en gran número ha celebrado una organización regional, como la CEE, en la que los Estados han delegado muchas competencias, han dado lugar a reservas. En la hipótesis de que no hubiera ejemplos, estima que la Comisión podría limitarse a establecer un texto amplio dejando la elección de la solución pertinente, en cada caso particular, a los Estados miembros que controlan el funcionamiento de las organizaciones.

27. El Sr. RIPHAGEN indica que oyendo el debate se podría creer a veces que los tratados nacen espontáneamente, cuando son el fruto de negociaciones y el resultado de una unanimidad entre los negociadores o, al menos, de una decisión tomada por mayoría en una conferencia internacional. En los dos casos, puede haber un plazo durante el cual puede volver a ponerse en tela de juicio el resultado logrado. Por lo tanto, la institución de las reservas es a menudo muy necesaria para salvar un tratado y para garantizar su ratificación por todos los participantes. Es un punto que no debe perderse de vista, sobre todo en el caso de las organizaciones internacionales que son menos monolíticas que los Estados y que se rigen por sus propias reglas internas. Así, pues, puede ser necesario, para salvar un tratado y garantizar la participación de la organización, autorizar a la organización a formular una reserva para que pueda cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de sus reglas internas.

28. En cierto sentido, las reservas constituyen una reapertura de las negociaciones; nadie está obligado a aceptarlas y dan a todos la ocasión de explicar su posición. Desde un punto de vista práctico, la Comisión debería desconfiar de toda limitación *a priori* de la posibilidad de formular reservas, razón por la que el Sr. Riphagen ha dudado de la oportunidad del párrafo 2 del artículo 19 *bis*.

29. El Sr. REUTER (Relator Especial) declara, en lo que se refiere a la práctica, que ha incluido en su infor-

⁷ Resolución 22 A (I) de la Asamblea General, anexo.

⁸ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 33, pág. 329.

⁹ Véase 1644.ª sesión, nota 7.

¹⁰ Véase el texto en la 1646.ª sesión, párr. 61.

me todos los datos que pudo recoger sobre ciertas situaciones en que se preveía el problema de las reservas. No tiene nada que añadir a ese respecto, máxime cuando en el seno de la misma Comisión se han formulado reservas en cuanto a la condición de organización internacional de la CEE. Por lo demás, cree que el Relator Especial encargado de una cuestión particular debe sobre todo tratar de centrar y simplificar permanentemente el debate sobre su proyecto de artículos. Sin embargo, no tiene ninguna objeción a que se presente a la Comisión la situación más reciente de los trabajos de la Conferencia sobre el Derecho del Mar. Comprende asimismo que algunos miembros desean volver sobre las propuestas que el Sr. Ushakov presentó en 1977¹¹.

30. El Relator Especial hace suyas las observaciones del Sr. Šahović y desea subrayar los importantes puntos de coincidencia que se desprenden de los debates. En primer lugar, la Comisión parece admitir la igualdad de los Estados y de las organizaciones internacionales en materia de tratados. Además reconoce que del artículo 6 del proyecto se desprende una restricción fundamental, que limita estrechamente la capacidad de las organizaciones internacionales para formular reservas. Estima el orador que corresponde al Comité de Redacción decidir si es conveniente recordar en cada artículo las limitaciones planteadas a ese respecto en el artículo 6. Por último, hace observar que la Comisión admite que en el caso de las organizaciones internacionales un límite general en la materia resulta de la definición misma de las reservas y que un tercer límite procede de las disposiciones del tratado propiamente dicho, que puede prever que se excluyan ciertas reservas o que el derecho de una organización internacional a presentar reservas está expresamente limitado.

31. Logrado acuerdo en estos puntos, surgen las dificultades desde el momento en que se pretende formular los artículos mismos. Una mayoría de los miembros de la Comisión parecería favorable al texto establecido en primera lectura, que entabla en principio la posibilidad de formular reservas con ciertos límites mínimos acompañados de límites complementarios, mientras que el proyecto presentado en segunda lectura sólo indica un límite único y relativamente preciso. El verdadero problema está en cómo expresar otros límites que no sean aquellos sobre los que están de acuerdo los miembros de la Comisión. Algunos miembros han estimado que el artículo 19 de la Convención de Viena impone, en su apartado c, un límite general que es el de la compatibilidad con el objeto y el fin del tratado. El Sr. Reuter comprueba que en el párrafo 2 del artículo 19 *bis* del proyecto no se emplea otro criterio.

32. Sin embargo, el Sr. Reuter se pregunta si el criterio del objeto y el fin del tratado no lleva consigo límites particulares para las organizaciones internacionales y si no sería preferible tratar de declarar, sin emplear una fórmula demasiado estricta, que el objeto y el fin del tratado comportan, cuando se trata de la participación de las organizaciones internacionales, límites que convendría enunciar en una frase, que podría redactar-

se de la forma siguiente: «Pueden ser contrarias al objeto y al fin de un tratado las reservas de una organización internacional que...», citando a continuación varios casos que sirvieron como ejemplo, entre ellos el de la existencia de una contradicción entre una reserva de una organización internacional y una reserva de un Estado. Da las gracias al Sr. Ushakov por haber intentado introducir una distinción de alcance general entre diferentes categorías de tratados, algunos de ellos celebrados principalmente entre organizaciones y otros principalmente entre Estados. Sin embargo, no cree que sea posible establecer así categorías que los mismos autores de la Convención de Viena renunciaron a establecer en la esfera de los tratados entre Estados. Reconoce que el objeto y el fin del tratado son criterios vagos pero cree que sería posible citar como ejemplo ciertos casos significativos de la situación particular de las organizaciones internacionales.

33. El Sr. USHAKOV dice una vez más que los artículos del proyecto relativos a las reservas no deben referirse más que a los tratados multilaterales aun cuando las disposiciones de la Convención de Viena relativas a las reservas se refieran a la vez a los tratados multilaterales y los tratados bilaterales. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, no sin razón, decidió apartarse del proyecto de artículos elaborado por la Comisión y no atenerse sólo a los tratados multilaterales. La supresión hecha por el Relator Especial de las expresiones «tratado entre varias organizaciones internacionales», «tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales» y «tratado entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados» no debería significar que se entiende que el proyecto engloba los tratados bilaterales entre dos organizaciones o entre un Estado y una organización. En lo que se refiere a los tratados entre Estados, quizá sea útil, por razones políticas, que los Estados puedan formular reservas no sólo en los tratados multilaterales sino también en los tratados bilaterales. Si el Parlamento de uno de los dos Estados partes de un tratado bilateral ratifica el tratado sin reserva y el otro formula una reserva, basta entonces un silencio de 12 meses para que la reserva de este último sea aceptada, sin que el gobierno del primer Estado vuelva a presentarla al Parlamento. Pero no parece que haya ninguna razón que milite en favor de una misma regla respecto de los tratados bilaterales entre dos organizaciones internacionales o entre una organización y un Estado.

34. Por otra parte, hay que señalar que la capacidad para formular reservas no está vinculada en modo alguno a la capacidad para celebrar tratados. Como se desprende del artículo 6 de la Convención de Viena, la capacidad de los Estados para celebrar tratados no es limitada. Todo Estado puede celebrar cualquier tratado. Por el contrario, no puede formular cualquier reserva, según se desprende del artículo 19 de la Convención. Lo mismo ocurre con las organizaciones internacionales. El hecho de que una organización tenga capacidad para celebrar tratados no significa tampoco que pueda formular cualquier reserva.

35. Cabe señalar también que, en materia de reservas, actualmente no existen normas de derecho interna-

¹¹ Véase 1648.ª sesión, nota 21.

cional consuetudinario aplicables a los tratados en los que son partes organizaciones internacionales y, en particular, a los tratados celebrados sólo entre organizaciones internacionales. Al proponer normas en la materia, la Comisión, por lo tanto, no hace una obra de codificación sino de desarrollo progresivo de derecho internacional. Por el contrario, en la Convención de Viena las normas relativas a las reservas en los tratados celebrados entre Estados se codificaron sobre la base de una práctica establecida y de la jurisprudencia internacional.

36. El Sr. Ushakov se refiere al proyecto de artículo 19 (Formulación de reservas) que propuso¹², e indica que la claridad de las situaciones jurídicas cuenta para él más que la sencillez de la redacción.

37. En el párrafo 1 de su proyecto se enuncia la regla según la cual una organización internacional parte en un tratado entre varias organizaciones puede formular una reserva si ésta está expresamente autorizada por el tratado o si se ha convenido de otro modo en que la reserva está autorizada. Esta situación jurídica es simple. En efecto, cuando se autoriza una reserva no puede tratarse ni de objeción a esa reserva, ni de relaciones separadas entre la parte que formula la reserva y las que la aceptan o no la aceptan. Es evidente que, por el momento, sólo se pueden tener en cuenta tratados multilaterales restringidos celebrados entre organizaciones. Los tratados multilaterales abiertos a la participación de todas las organizaciones internacionales son inconcebibles. Y entonces, ¿por qué no enunciar la regla según la cual debe autorizarse una reserva, ya sea en el mismo tratado, ya sea después de la celebración del tratado? Adoptar para los tratados entre organizaciones internacionales la misma solución que para los tratados entre Estados sería complicar la situación. Sin embargo, habría que precisar que los tratados entre organizaciones a que se refiere el proyecto son únicamente los tratados restringidos.

38. El párrafo 2 del texto propuesto por el Sr. Ushakov se refiere a los tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales. Como esos tratados regulan esencialmente las relaciones entre Estados, con la participación de una o varias organizaciones internacionales, la regla propuesta es parecida a la del artículo 19 de la Convención de Viena. En principio, cada Estado puede hacer reservas relativas a sus relaciones con los demás Estados partes.

39. En el párrafo 3 se prevé que, en el caso de tal tratado, una organización internacional podrá formular una reserva si ésta está expresamente autorizada por el tratado o si se ha convenido de otro modo en que la reserva está autorizada. En efecto, no se podría autorizar a una organización internacional a formular cualquier reserva cuando se trata esencialmente de relaciones entre Estados partes en el tratado. Como en el caso previsto en el párrafo 1, no puede surgir ningún problema de aceptación de la reserva o de objeción a la reserva puesto que la reserva está autorizada.

40. El párrafo 4 se refiere también a los tratados en-

tre Estados y una o varias organizaciones internacionales, pero aquellos en cuyo caso la participación de la organización en el tratado es esencial para su objeto y fin. La situación de los Estados partes queda entonces asimilada a la de la organización: pueden formular una reserva si ésta está expresamente autorizada por el tratado o si se ha convenido de otro modo en que la reserva está autorizada. Las reglas cuya ejecución se encarga a la organización de controlar, aunque no le conciernen directamente, presentan para ella una gran importancia ya que las reservas que formularan los Estados podrían, al modificarlas, tener una consecuencia sobre sus funciones de control. Ahora bien, al celebrar el tratado la organización internacional se compromete a ejercer un cierto tipo de control.

41. En cuanto al párrafo 5, se refiere a los tratados celebrados por organizaciones internacionales con la participación de uno o varios Estados. La situación del Estado se asimila a la de la organización. Esa solución resuelve también el problema de las objeciones.

42. La primera variante del proyecto de artículo 19 propuesta por el Relator Especial (A/CN.4/341 y Add.1, párr. 69) exige una última observación relativa a la redacción. El párrafo 2 de ese proyecto, que se refiere a la capacidad de una organización internacional para formular reservas, se refiere a «un tratado»; en él se precisa que la organización no puede formular reservas al tratado «con respecto a su aplicación por los Estados». Ahora bien, la expresión «un tratado» puede aplicarse tanto a un tratado multilateral como a un tratado bilateral. Si se trata de un tratado bilateral entre un Estado y una organización, evidentemente no puede aplicarse por Estados sino por un Estado. Si es un tratado celebrado entre organizaciones internacionales y un Estado, no se aplica tampoco por Estados y lo mismo sucede con un tratado bilateral entre dos organizaciones. En consecuencia, evidentemente no es posible referirse a «un tratado» en esa disposición.

43. El Sr. QUENTIN-BAXTER apoya la opinión de Sir Francis Vallat (1648.ª sesión) y de otros oradores según la cual no sería oportuno intentar limitar el poder de formular reservas en los tratados y se une, pues, resueltamente a los esfuerzos que tienden a garantizar la igualdad general entre las partes en tales instrumentos.

44. Por el contrario, tiende también a compartir las dudas expresadas, en particular, por el Sr. Riphagen respecto a la oportunidad de mantener la disposición del párrafo 2 del artículo 19 *bis* ya sea en la forma aprobada en primera lectura o tal como propone ahora el Relator Especial en los párrafos 69 y 70 de su informe.

45. Una disposición de este tipo tiene efectivamente cierto valor en la medida en que tiende a hacer hincapié sobre la situación particular en la que la participación de una organización es esencial para un tratado, pero como el Canadá ha señalado en sus observaciones (A/CN.4/339), es difícil conciliar la expresión [participación] «esencial para el objeto y el fin del tratado» con la expresión [reserva] «incompatible con el objeto y el fin del tratado» que figura en el apartado c del párrafo 3 de la versión actual del artículo 19 *bis*. La

¹² Anuario... 1977, vol. II (segunda parte), pág. 111, nota 464.

dificultad se debe menos a la obligación de definir el «objeto» y el «fin» (es decir, en otras palabras, la «esencia» de un tratado) que a una confusión de ideas, a un intento de enunciar al mismo tiempo en el artículo dos prohibiciones diferentes, a saber la prohibición de formular reservas hecha a una parte cuya participación en el tratado es esencial y la prohibición de formular reservas que afecten a partes esenciales del tratado.

46. La dificultad sería aún mayor si el texto del párrafo 2 y del apartado *c* del párrafo 3 del artículo 19 *bis* fuese sustituido por el apartado *c* de la versión propuesta por el Relator Especial en el párrafo 70 de su informe. A ese respecto, el Sr. Quentin-Baxter comparte totalmente la opinión de la OIT —expresada en los párrafos 12 a 14 de sus observaciones—, que merece ser felicitada por haber respondido, y de forma tan constructiva, a la invitación de presentar observaciones formulada por la Comisión. Si un tratado se elabora sobre la base de las funciones de una organización internacional dada, las reservas de la organización que se refieran a esas funciones serán automáticamente excluidas por ser incompatibles con el objeto y el fin del instrumento. Sin embargo, no parece que exista verdaderamente una razón para excluir las reservas formuladas por la organización que conciernen al objeto y el fin del tratado y no tienen ninguna relación con la función particular de la organización.

47. El Sr. Quentin-Baxter se inclina aún más a aprobar la propuesta del Relator Especial encaminada a suprimir el artículo 19 *ter* (A/CN.4/341 y Add.1, párr. 74), ya que las dificultades a las que él mismo ha hecho alusión se agravarían si se mantuviera esta disposición en su forma actual o en forma parecida.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1650.ª SESIÓN

Miércoles 13 de mayo de 1981, a las 11.05 horas

Presidente: Sr. Doudou THIAM

Miembros presentes: Sr. Barboza, Sr. Calle y Calle, Sr. Dadzie, Sr. Díaz González, Sr. Francis, Sr. Njenga, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Riphagen, Sr. Šahović, Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sir Francis Vallat, Sr. Verosta.

Cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales (continuación) (A/CN.4/339 y Add.1 a 5, A/CN.4/341 y Add.1)

[Tema 3 del programa]

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

ARTÍCULO 19 (Formulación de reservas en el caso de tratados entre varias organizaciones internacionales) y

ARTÍCULO 19 *bis* (Formulación de reservas por los Estados y las organizaciones internacionales en el caso de tratados entre Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y uno o varios Estados) ¹ (conclusión)

1. El Sr. FRANCIS, refiriéndose a las observaciones de la OIT sobre las reservas (A/CN.4/339) señala que, al parecer, esta organización piensa que el artículo 19 *bis* subordina a una autorización expresa la formulación por una organización internacional de reservas a disposiciones no esenciales de un tratado en el que la misma participación de la organización es esencial. El orador cree que es un error, ya que el párrafo 2 del artículo autoriza a formular reservas tanto si están expresamente autorizadas como si se ha convenido de otro modo autorizarlas. El Sr. Francis está seguro de que en la práctica será fácil que quede «convenido de otro modo», por los Estados al igual que por las organizaciones internacionales, que una organización que se encuentra en la situación de que se trata puede formular reservas a las disposiciones de un tratado que no sean esenciales al objeto y el fin de éste.

2. Por lo demás, el Sr. Francis opina que en segunda lectura la Comisión ha de esforzarse siempre por mantener las transacciones a las que llegó en primera lectura. Si bien en un primer momento había pensado que había que reconocer a las organizaciones internacionales los mismos derechos que a los Estados en lo que se refiere a la conclusión de tratados, estima que en este caso es necesario el tipo de transacción mencionado por el Relator Especial en el párrafo 54 de su décimo informe (A/CN.4/341 y Add.1). Le han ratificado en su opinión las observaciones del Gobierno canadiense (A/CN.4/339), según el cual:

La Comisión parece estar en lo justo al proponer normas más restrictivas para las reservas y objeciones de las organizaciones internacionales en esos casos. Sin embargo, cabe esperar que la Comisión pueda formular un texto alternativo para expresar este enfoque, con objeto de evitar posibles controversias en los casos en que la participación de una organización internacional no sea esencial para el objeto y el fin del tratado.

3. Sir Francis VALLAT dice que los debates de la Comisión le han llevado a una conclusión distinta a la del Sr. Francis sobre la cuestión de las reservas formuladas por las organizaciones internacionales. Considera que, por regla general, la Comisión sólo con la máxima circunspección debe introducir fórmulas de transacción en sus proposiciones. Puesto que su labor es codificar,

¹ Véase el texto en la 1648.ª sesión, párr. 24.