

66. INTERPRETACION DEL ACUERDO DE 25 DE MARZO DE 1951 ENTRE LA OMS Y EGIPTO

Opinión consultiva de 20 de diciembre de 1980

En su opinión consultiva sobre la cuestión relativa a la interpretación del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto, que le había sido presentada mediante una solicitud de la Asamblea Mundial de la Salud, la Corte estableció los principios y normas jurídicos respecto de las consultas, las negociaciones y la notificación aplicables entre la OMS y Egipto en caso de que la Oficina Regional de la OMS para el Mediterráneo Oriental, establecida en Alejandría, fuera trasladada fuera del territorio egipcio.

1. Por 12 votos contra 1, la Corte decidió acceder a la solicitud de que emitiera una opinión consultiva.

2. Con respecto a la *cuestión 1*, cuyo texto era el siguiente:

“Si las disposiciones relativas a la negociación y notificación contenidas en la sección 37 del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la Organización Mundial de la Salud y Egipto eran aplicables en caso de que una de las partes en el acuerdo deseara trasladar la Oficina Regional fuera del territorio egipcio”,

la Corte, por 12 votos contra 1, opinó que, en el caso de un traslado de la Oficina Regional de la OMS fuera de Egipto, la OMS y Egipto tendrían, en particular:

a) La obligación mutua de celebrar consultas de buena fe respecto de las condiciones y modalidades con arreglo a las cuales podría efectuarse el traslado; b) La obligación mutua de celebrar consultas y negociaciones respecto de los diversos arreglos necesarios para realizar ese traslado en forma ordenada y con un perjuicio mínimo para la labor de la OMS y los intereses de Egipto, y c) La obligación de la parte que desee realizar el traslado, de notificarlo con antelación razonable a la otra parte.

3. Con respecto a la *cuestión 2*, cuyo texto era:

“De ser así, ¿cuáles serían las responsabilidades jurídicas de la Organización Mundial de la Salud y de Egipto respecto de la Oficina Regional en Alejandría durante el período de dos años comprendido entre la notificación y la rescisión del Acuerdo?”,

la Corte, por 11 votos contra 2, opinó que, en caso de que se decidiera trasladar la Oficina Regional, las obligaciones jurídicas de la OMS y de Egipto entre la propuesta de traslado y su ejecución consistirían en cumplir de buena fe los deberes mutuos establecidos en la respuesta a la *cuestión 1*.

*
* *

La composición de la Corte fue la siguiente:

Presidente: Sir Humphrey Waldock; *Vicepresidente:* Elias; *Magistrados:* Forster, Gros, Lachs, Morozov, Nangendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian y Sette-Camara.

Los Magistrados Gros, Lachs, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian y Sette-Camara agregaron a la opinión consultiva sus opiniones separadas. El Magistrado Morozov agregó una opinión disidente.

En esas opiniones, los magistrados expresaron claramente y explicaron sus motivos para las posiciones que habían adoptado respecto a las diversas cuestiones tratadas en la opinión de la Corte.

*
* *

Antecedentes de hecho y de derecho de la presentación de la solicitud

(Párrafos 1 a 32 de la opinión consultiva)

Tras detallar las diversas fases de las actuaciones (párrafos 1 a 9), la Corte recuerda los antecedentes de la Oficina Regional de la OMS en Alejandría, desde la creación en esa ciudad de una Junta de Salud General en 1831, con objeto de prevenir epidemias, hasta la integración de la Oficina Sanitaria de Alejandría en la OMS en 1949 como un órgano regional. La Oficina Regional para el Mediterráneo Oriental comenzó a funcionar el 1º de julio de 1949, mientras se celebraban negociaciones entre la OMS y Egipto para concertar un acuerdo sobre los privilegios, inmunidades y facilidades que habrían de concederse a la Organización. Ese acuerdo se firmó más tarde, el 25 de marzo de 1951, y entró en vigor el 8 de agosto de 1951 (párrafos 10 a 27).

La Corte examina seguidamente los acontecimientos que llevaron a la presentación de la solicitud de opinión consultiva. Recapitula el procedimiento seguido en la OMS, desde la recomendación por una Subcomisión de la Comisión Regional para el Mediterráneo Oriental, el 11 de mayo de 1979, de que la Oficina se trasladara a otro Estado de la región, hasta la recomendación por la misma Comisión, el 9 de mayo de 1980, de que la Oficina Regional se trasladara lo antes posible a Amman (Jordania) y la aprobación por la Asamblea Mundial de la Salud, el 20 de mayo de 1980, de la resolución WHA33.16, en la cual, debido a las opiniones divergentes respecto a la aplicabilidad de la sección 37 del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 al traslado de la Oficina Regional, solicitó una opinión consultiva de la Corte sobre dos cuestiones antes de adoptar ninguna decisión (párrafos 28 a 32).

Competencia para dictar una opinión

(Párrafo 33 de la opinión consultiva)

Antes de proseguir, la Corte examina si debe negarse a responder a la solicitud de opinión consultiva en razón de su carácter supuestamente político. Concluye que hacerlo sería ir en contra de la jurisprudencia que ha establecido. Si una cuestión sometida en una solicitud es de naturaleza tal que queda incluida en el ejerci-

cio normal de sus facultades judiciales, la Corte no tiene que ocuparse de los motivos que puedan haberla inspirado.

Significado y alcance de las cuestiones planteadas a la Corte

(Párrafos 34 a 36 de la opinión consultiva)

La Corte considera seguidamente el significado y las consecuencias de las cuestiones hipotéticas sobre las que se le pide que dé su opinión. El texto de la sección 37 del Acuerdo de 25 de marzo de 1951, a que se refiere la primera cuestión, es el siguiente:

“El presente Acuerdo podrá revisarse a petición de cualquiera de las partes. En ese caso, las dos partes celebrarán consultas relativas a las modificaciones que hayan de hacerse en sus disposiciones. Si las negociaciones no dan como resultado un entendimiento en el plazo de un año, el presente Acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de las partes dando una notificación previa de dos años.”

La Corte señala que, para ser fiel a las exigencias de su carácter judicial en el ejercicio de su jurisdicción consultiva, debe determinar cuáles son las cuestiones jurídicas realmente debatidas en las preguntas que se le formulan en una solicitud. Esto es lo que había hecho en el pasado, al igual que la Corte Permanente de Justicia Internacional. La Corte señala también que la respuesta a cuestiones del tipo de las planteadas en la solicitud que se le ha sometido, si fueran incompletas, podrían no sólo ser ineficaces, sino incluso inducir a error en cuanto a las normas jurídicas aplicables al asunto que está considerando la OMS.

Teniendo en cuenta las opiniones divergentes expresadas en la Asamblea Mundial de la Salud respecto a varios puntos, parece que la verdadera cuestión jurídica considerada por la Asamblea Mundial de la Salud, que debe entenderse que es también la cuestión jurídica sometida a la Corte en la solicitud de la OMS, es: ¿cuáles son los principios y normas jurídicas aplicables a la cuestión de en qué condiciones y con arreglo a qué modalidades podría efectuarse el traslado de la Oficina Regional fuera de Egipto?

Las diferentes opiniones expuestas
(Párrafos 37 a 42)

Al responder a la cuestión así formulada, la Corte señala en primer lugar que no se discute el derecho de una organización internacional a elegir la ubicación de su sede o de una oficina regional. Pasa luego a examinar las opiniones divergentes expresadas en la Asamblea Mundial de la Salud y, ante la Corte, en las exposiciones escritas y orales respecto a la pertinencia del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 y la aplicabilidad de su sección 37 a un traslado de la Oficina Regional fuera de Egipto.

Con respecto a la *pertinencia del Acuerdo de 1951*, una de las opiniones expresadas era que ese Acuerdo era una transacción separada, subsiguiente al establecimiento de la Oficina Regional, y que, aunque podía contener referencias a la sede de la Oficina Regional en Alejandría, no establecía la ubicación de la Oficina en esa ciudad. De ello se seguía que no afectaba al derecho de la Organización a trasladar la Oficina Regional fuera de Egipto. Se alegaba que el Acuerdo se refería a las inmunidades y prerrogativas concedidas a la Oficina en el contexto más amplio de las inmunidades y prerrogativas concedidas por Egipto a la Organización Mundial de la Salud.

Según la opinión opuesta, el establecimiento de la Oficina Regional y su integración en la OMS no habían concluido en 1949; se efectuaron mediante una serie de actos, en un proceso compuesto cuyo paso final y definitivo fue la concertación del acuerdo de sede de 1951. Se alegaba, entre otras cosas, que la ausencia de una disposición específica respecto al establecimiento de la Oficina de la OMS en Alejandría se debía al hecho de que el Acuerdo se refería a una Oficina Sanitaria preexistente allí. Además, se afirmaba que el Acuerdo se remitía constantemente a un acuerdo de sede existente en el registro de la Organización Mundial de la Salud y en los archivos oficiales del Estado egipcio (párrafos 37 a 39).

Con respecto a la aplicabilidad de la sección 37 al traslado de la Oficina fuera de Egipto, las diferencias de opinión resultaban esencialmente del significado que se atribuyera en la primera oración a la palabra “revisado”. Según una opinión, el traslado de la sede no constituiría una revisión y, por lo tanto, no estaría abarcado por la sección 37, que no se aplicaría a la denuncia del Acuerdo que entrañaría el traslado de la Oficina fuera de Egipto. Los que mantenían esa opinión concluían que, como el Acuerdo no contenía ninguna disposición relativa a la denuncia, se aplicaban al presente caso las normas generales del derecho internacional, que preveían, respecto a ese tipo de acuerdos, la posibilidad de su denuncia y la necesidad de una notificación previa. Según la opinión opuesta, la palabra “revisado” podía significar también una revisión general del Acuerdo, incluida su cancelación, y así se usaba en el Acuerdo de 1951. Según los mantenedores de esta opinión, aunque se rechazara su interpretación, Egipto seguiría teniendo derecho a recibir una notificación con arreglo a las normas generales de derecho internacional.

La Corte resolvió que, cualquiera que fuera la posición adoptada respecto a los argumentos expuestos en relación con la pertinencia y la aplicabilidad del Acuerdo de 1951, eran aplicables al caso de un traslado de ese tipo ciertos principios y normas jurídicas (párrafos 40 a 42).

Obligaciones mutuas de cooperación y buena fe
(Párrafos 43 a 47)

Ya se considerara que los entendimientos mutuos a los que habían llegado Egipto y la OMS de 1949 a 1951 constituían acuerdos diferentes o partes separadas de una sola transacción, habían creado entre Egipto y la Organización un régimen jurídico contractual que seguía constituyendo la base de sus relaciones jurídicas. Esas relaciones seguían siendo las de un Estado anfitrión y una organización internacional, y su esencia la constituía un conjunto de obligaciones mutuas de cooperación y buena fe. Teniendo en cuenta los problemas prácticos que originaría un traslado, la OMS y Egipto debían cooperar estrechamente a fin de evitar cualquier riesgo de perturbación grave de la labor de la Oficina Regional. En particular, debía asignarse al proceso un período razonable de tiempo (párrafos 43 y 44).

A juicio de la Corte, ciertas indicaciones de las consecuencias de esas obligaciones mutuas de cooperar de buena fe, en una situación como la que se estaba considerando, pueden hallarse en numerosos acuerdos de sede, así como en el párrafo 2 del artículo 56 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en la disposición correspondiente del proyecto de artículos redactado por la Comisión de Derecho Internacional sobre los tratados entre Estados y orga-

nizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales (párrafos 45 a 47).

Principios jurídicos y normas aplicables
(Párrafos 48 y 49)

La Corte resuelve que los principios jurídicos y normas aplicables, y las obligaciones consiguientes, consisten en:

— Celebrar consultas de buena fe respecto de las condiciones y modalidades con arreglo a las cuales puede efectuarse el traslado de la Oficina Regional fuera de Egipto;

— En caso de que se decida realizar un traslado, hay que celebrar consultas y negociaciones respecto de los diversos arreglos necesarios para efectuar el traslado en forma ordenada y con un perjuicio mínimo para la labor de la Organización y los intereses de Egipto;

— La parte que desee realizar el traslado debe notificarlo con antelación razonable.

Los períodos de tiempo necesarios para cumplir las obligaciones de consultar y negociar y la antelación con que debe hacerse la notificación son cuestiones que varían necesariamente con arreglo a las circunstancias de cada caso particular. En principio, por consiguiente, corresponde a las partes en cada caso determinarlas. Ciertas indicaciones sobre la duración posible de esos períodos pueden hallarse en las disposiciones de los acuerdos de sede, incluida la sección 37 del Acuerdo de 25 de marzo de 1951, y en el artículo 56 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y el artículo correspondiente del proyecto de artículos elaborado por la Comisión de Derecho Internacional sobre los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. La principal consideración, tanto para la OMS como para el Estado anfitrión, debe ser en cada caso su obligación de cooperar de buena fe para promover los objetivos y propósitos de la OMS.

Segunda cuestión planteada a la Corte
(Párrafo 50)

Consecuencia de cuanto antecede es que la respuesta de la Corte a la segunda cuestión debe ser que las responsabilidades jurídicas de la Organización y de Egipto, durante el período de transición entre la notificación de la propuesta de trasladar la Oficina y su ejecución, consisten en cumplir de buena fe los deberes mutuos anteriormente establecidos.

*
* * *

Por las razones precedentes, la Corte dicta una opinión consultiva cuya parte dispositiva se reproduce enteramente a continuación:

PARTE DISPOSITIVA DE LA OPINIÓN CONSULTIVA

“LA CORTE*,

“1. Por 12 votos¹ contra 1²,

“Decide acceder a la solicitud de emitir una opinión consultiva;

* Cuya composición era: *Presidente*: Sir Humphrey Waldock; *Vicepresidente*: Elias; *Magistrados*: Forster, Gros, Lachs, Morozov, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara.

¹ *Presidente*: Sir Humphrey Waldock; *Vicepresidente*: Elias; *Magistrados*: Forster, Gros, Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara.

² *Magistrado*: Morozov.

“2. Con respecto a la cuestión 1,

“Por 12 votos¹ contra 1²,

“Opina que, en el caso especificado en la solicitud, los principios y normas jurídicos y las obligaciones mutuas que entrañan respecto de las consultas, las negociaciones y la notificación, aplicables entre la Organización Mundial de la Salud y Egipto, son los enunciados en el párrafo 49 de la presente opinión consultiva, y que en particular:

“a) Sus obligaciones mutuas en virtud de esos principios y normas jurídicos imponen a la Organización y a Egipto el deber de celebrar consultas de buena fe respecto de las condiciones y modalidades con arreglo a las cuales podría efectuarse el traslado de la Oficina Regional de Egipto;

“b) En caso de que se decidiera finalmente que la Oficina Regional había de trasladarse de Egipto, las obligaciones mutuas de cooperación obligan a la Organización y a Egipto a celebrar consultas y negociaciones respecto de los diversos arreglos necesarios para realizar el traslado del lugar existente al nuevo en forma ordenada y con un perjuicio mínimo para la labor de la Organización y los intereses de Egipto;

“c) Sus obligaciones mutuas en virtud de esos principios y normas imponen a la parte que desea realizar el traslado el deber de notificar con antelación razonable a la otra parte para poner fin a la situación existente respecto de la Oficina Regional en Alejandría, teniendo debidamente en cuenta todos los arreglos prácticos necesarios para efectuar un traslado ordenado y equitativo de la Oficina a su nueva ubicación;

“3. Con respecto a la cuestión 2,

“Por 11 votos³ contra 2⁴,

“Opina que, en caso de que se decidiera que la Oficina Regional se trasladara de Egipto, las obligaciones de la Organización Mundial de la Salud y de Egipto durante el período de transición entre la notificación de la propuesta de trasladar la Oficina y su ejecución consisten en cumplir de buena fe los deberes mutuos que la Corte ha establecido en la respuesta a la cuestión 1.”

RESUMEN DE LA OPINIÓN DISIDENTE
DEL MAGISTRADO MOROZOV

El Magistrado Morozov votó en contra de la opinión consultiva porque, en lo fundamental, le parece un intento de implicar a la Corte en el manejo de una de las consecuencias de un grave conflicto político existente en el Oriente Medio. Ese conflicto está directamente relacionado con la causa de la situación cada vez más tirante existente en la región del Mediterráneo Oriental, como resultado del Acuerdo firmado en Camp David en los Estados Unidos de América el 27 de septiembre de 1978, el cual, como se decía en particular en la exposición escrita presentada a la Corte por la República Árabe Siria, “impidió que la región lograra la paz amplia y verdadera que requerían los Estados árabes”.

Según la opinión disidente, la Corte, que, en virtud del Artículo 65 de su Estatuto, tiene una facultad dis-

³ *Presidente*: Sir Humphrey Waldock; *Vicepresidente*: Elias; *Magistrados*: Forster, Gros, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara.

⁴ *Magistrados*: Lachs y Morozov.

crecional de emitir o no emitir una opinión consultiva, debe en este caso negarse a dictar una opinión a fin de evitar una situación embarazosa en la que estaría implicada en el manejo de una controversia entre Estados con un carácter claramente político.

El Magistrado Morozov expresó también la opinión de que la Corte, incluso desde el punto de vista de los que consideraban que la solicitud de la OMS tenía un carácter puramente jurídico, actuó erróneamente al modificar en lo substancial las dos cuestiones que le había planteado la OMS. Por ejemplo, la cuestión 1, referente a la aplicabilidad de la sección 37 del Acuerdo de 1951, fue reemplazada por la cuestión de "las condiciones y modalidades con arreglo a las cuales podría efectuarse el traslado de la Oficina Regional de Egipto". El mismo intento de volver a redactarla se hizo también con la cuestión 2.

Las referencias hechas a la práctica anterior de la Corte no justifican, a su juicio, esa clase de reformulación que, por cuestión de principio, es incompatible con las funciones judiciales de la Corte definidas en el Capítulo IV de su Estatuto. Además, la Corte reconoce tácitamente que la sección 37 del Acuerdo de 1951 no es aplicable a la cuestión del traslado de la Oficina al no responder a la cuestión 1 planteada por la OMS.

El Magistrado Morozov considera que ciertas recomendaciones hechas por la Corte a la OMS no responden en lo esencial a su pregunta. Constituyen un intento de inmiscuirse en las actividades de la OMS, la cual, con arreglo a su constitución, tiene un derecho exclusivo a adoptar la *decisión* relativa al establecimiento de su Oficina Regional y, por consiguiente, a trasladarla, incluidas todas las medidas necesarias para la ejecución de esa decisión.