

**CUESTIÓN DE LOS TRATADOS CELEBRADOS ENTRE ESTADOS
Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE DOS O MÁS
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

[Tema 4 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/312

**Séptimo informe sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales
o entre dos o más organizaciones internacionales, por el Sr. Paul Reuter, Relator Especial**

Proyecto de artículos, con comentarios (continuación *)

*[Original: francés]
[1.º de junio de 1978]*

ÍNDICE

	<i>Página</i>
PROYECTO DE ARTÍCULOS, CON COMENTARIOS (<i>continuación</i>)	266
PARTE IV.—ENMIENDA Y MODIFICACIÓN DE LOS TRATADOS	266
	<i>Párrafos</i>
Consideraciones generales	1-4 266
Artículo 39.—Norma general concerniente a la enmienda de los tratados	266
<i>Comentario</i>	266
Artículo 40.—Enmienda de los tratados multilaterales	267
<i>Comentario</i>	267
Artículo 41.—Acuerdos para modificar tratados multilaterales entre algunas partes única- mente:	
Variante I	267
Variante II	268
<i>Comentario</i>	268

* Los proyectos de artículos presentados anteriormente por el Relator Especial figuran en los informes tercero, cuarto, quinto y sexto [*Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 135, documento A/CN.4/279; *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 27, documento A/CN.4/285; *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), pág. 149, documento A/CN.4/290 y Add.1; *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte), pág. 127, documento A/CN.4/298, respectivamente].

Proyecto de artículos, con comentarios
(continuación)

PARTE IV.—ENMIENDA Y MODIFICACIÓN
DE LOS TRATADOS

Consideraciones generales

1. La Parte IV de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados¹ consta únicamente de tres artículos: el artículo 39, que es muy breve y en el que se enuncia el principio de la enmienda de los tratados por acuerdo entre las partes; el artículo 40, que se refiere a la enmienda de los tratados multilaterales, y el artículo 41, relativo a los acuerdos para modificar tratados multilaterales entre algunas de las partes, únicamente; estos dos últimos artículos son relativamente complejos.

2. Los artículos 40 y 41 no dejan de tener relación con otras disposiciones de la Convención, en particular con el artículo 30 y con los artículos relativos a la suspensión o a la violación de los tratados. Si los análisis a veces sutiles en que se fundan han puesto a prueba la sagacidad de la Comisión, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados aceptó casi por unanimidad los textos preparados por la Comisión, no haciendo en ellos más que algunos retoques de redacción de poca importancia.

3. Es el hecho de que esos dos artículos no se apliquen más que a los tratados multilaterales lo que ha llevado a interrogarse sobre su extensión a los tratados concertados entre dos o más organizaciones internacionales o entre Estados y organizaciones internacionales. En efecto, aunque ya se ha previsto, en particular en lo que respecta a las reservas, el caso de los tratados multilaterales concertados entre organizaciones internacionales, se trata de una hipótesis poco frecuente, sobre todo en forma de tratados multilaterales abiertos². En cambio, el caso de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales plantea otra duda. Cabe imaginar que un tratado multilateral cuyas partes sean en su mayoría Estados admita también a algunas organizaciones internacionales como partes en un pie de igualdad con los Estados: esta hipótesis es la que condujo a la Comisión a aprobar ya el párrafo 2 del proyecto de artículo 9³:

2. La adopción del texto de un tratado entre Estados y una o varias organizaciones internacionales en una conferencia internacional en la que participen una o varias organizaciones internacionales se efectuará por mayoría de dos tercios de los participantes presentes y votantes, a menos que éstos decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente.

¹ Para el texto de la Convención, véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311. Denominada en adelante «Convención de Viena».

² Véase *Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), págs. 107 y 108, documento A/32/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2, art. 19, párr. 4 del comentario.

³ Para el texto de todos los artículos aprobados hasta ahora por la Comisión, *ibid.*, págs. 100 y ss., documento A/32/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 1.

La práctica ha puesto, sin embargo, de relieve ejemplos muy diferentes de tratados multilaterales entre Estados y organizaciones internacionales, que son *tratados multilaterales cerrados en los que las partes, que son teóricamente iguales, no están, sin embargo, en una situación simétrica entre sí*⁴. Estaría, pues, justificado preguntarse si, en los casos en que hay Estados y organizaciones internacionales no sería preciso tener en cuenta esa hipótesis para introducir nuevas distinciones, aunque para ello haya que apartarse de la simplicidad de las disposiciones de la Convención de Viena.

4. No obstante, hay que señalar que la Convención de Viena, en la que no se dio una definición del tratado multilateral, sometió a las mismas reglas a todos los tratados multilaterales entre Estados, cualesquiera que sean las diferencias profundas que los separen debido a su carácter abierto o cerrado, o a la simetría o disimetría de las posiciones de las partes entre sí. Por otra parte, si se tiende a apartarse en lo que respecta a las organizaciones internacionales de las normas enunciadas en cuanto a los compromisos de los Estados por la Convención de Viena, es en función de un sentimiento un tanto diferente, basado en el carácter siempre limitado de la capacidad de las organizaciones internacionales. Ya se ha dado paso a esa tendencia en los proyectos de artículos relativos a las reservas⁵, pero ahora hay que equilibrarla con la idea de que en un sistema basado en el consensualismo, como el del derecho de los tratados, y especialmente el de la Convención de Viena, es fundamental la igualdad de las partes en las reglas que determinen el mecanismo y el juego de los consentimientos. Tal es la razón por la que, como se va a hacer ver, ha parecido posible seguir muy de cerca la Convención de Viena en el caso de los artículos 39 y 40, mientras que el artículo 41 presenta quizá algunas dificultades.

**Artículo 39.—Norma general concerniente
a la enmienda de los tratados⁶**

Un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes. Se aplicarán a tal acuerdo las normas enunciadas en la parte II, salvo en la medida en que el tratado disponga otra cosa.

Comentario

1) El texto de la Convención de Viena no exige ninguna modificación, ni siquiera de redacción. En efecto, la norma que en él se enuncia no es más, aunque en otra forma, que la norma *pacta sunt servanda*.

⁴ Véanse los ejemplos dados, *ibid.*, pág. 109, nota 454.

⁵ *Ibid.*, págs. 107 a 117, documento A/32/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2, arts. 19 a 23 bis.

⁶ Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«Artículo 39.—Norma general concerniente
a la enmienda de los tratados

»Un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes. Se aplicarán a tal acuerdo las normas enunciadas en la Parte II, salvo en la medida en que el tratado disponga otra cosa.»

2) En el comentario que hizo la Comisión de Derecho Internacional acerca del artículo 35 de su proyecto de 1966 (que pasó a ser el artículo 39 de la Convención de Viena)⁷, se señala el alcance del término «acuerdo». Este término, muy general, excluye la aplicación a las enmiendas del principio del «acto contrario»: cualquiera que sea la forma que se decida dar al tratado, éste podrá ser enmendado por un acuerdo cuya forma sea distinta de la del tratado original; la remisión a la parte II de la Convención de Viena no hace más que subrayar que esa Convención dio la máxima flexibilidad a los diversos modos de celebración de los tratados.

3) Si, al considerar el presente proyecto, se consultan los proyectos de artículos mediante los cuales se adaptó la parte II de la Convención de Viena a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, se comprueba que en el presente proyecto no se ha discutido nunca la flexibilidad de las disposiciones de la Convención de Viena, flexibilidad que ha sido, por el contrario, plenamente salvaguardada. Está, pues, perfectamente justificado proponer para el proyecto de artículo 39 la redacción que ya se utilizó en la Convención de Viena.

Artículo 40.—Enmienda de los tratados multilaterales⁸

1. Salvo que el tratado disponga otra cosa, la enmienda de los tratados multilaterales se regirá por los párrafos siguientes.

2. Toda propuesta de enmienda de un tratado multilateral en las relaciones entre todas las partes habrá de

⁷ *Anuario...* 1966, vol. II, pág. 255, documento A/6309/Rev.1 (segunda parte), cap. II, proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados y comentarios, arts. 35 y 36, párr. 4 del comentario.

⁸ Disposición correspondiente de la Convención de Viena:

«Artículo 40.—Enmienda de los tratados multilaterales

»1. Salvo que el tratado disponga otra cosa, la enmienda de los tratados multilaterales se regirá por los párrafos siguientes.

»2. Toda propuesta de enmienda de un tratado multilateral en las relaciones entre todas las partes habrá de ser notificada a todos los Estados contratantes, cada uno de los cuales tendrá derecho a participar:

»a) en la decisión sobre las medidas que haya que adoptar con relación a tal propuesta;

»b) en la negociación y la celebración de cualquier acuerdo que tenga por objeto enmendar el tratado.

»3. Todo Estado facultado para llegar a ser parte en el tratado estará también facultado para llegar a ser parte en el tratado en su forma enmendada.

»4. El acuerdo en virtud del cual se enmiende el tratado no obligará a ningún Estado que sea ya parte en el tratado pero no llegue a serlo en ese acuerdo; con respecto a tal Estado se aplicará el apartado b del párrafo 4 del artículo 30.

»5. Todo Estado que llegue a ser parte en el tratado después de la entrada en vigor del acuerdo en virtud del cual se enmiende el tratado será considerado, de no haber manifestado ese Estado una intención diferente:

»a) parte en el tratado en su forma enmendada; y

»b) parte en el tratado no enmendado con respecto a toda parte en el tratado que no esté obligada por el acuerdo en virtud del cual se enmiende el tratado.»

ser notificada a todos los Estados y a todas las organizaciones internacionales contratantes, cada uno de los cuales tendrá derecho a participar:

a) en la decisión sobre las medidas que haya que adoptar con relación a tal propuesta;

b) en la negociación y la celebración de cualquier acuerdo que tenga por objeto enmendar el tratado.

3. Todo Estado y toda organización facultados para llegar a ser partes en el tratado estarán también facultados para llegar a ser partes en el tratado en su forma enmendada

4. El acuerdo en virtud del cual se enmiende el tratado no obligará a ningún Estado ni a ninguna organización internacional que sean ya partes en el tratado pero no lleguen a serlo en ese acuerdo; con respecto a tal Estado y a tal organización se aplicará el apartado b del párrafo 4 del artículo 30.

5. Todo Estado o toda organización que lleguen a ser partes en el tratado después de la entrada en vigor del acuerdo en virtud del cual se enmiende el tratado serán considerados, de no haber manifestado una intención diferente:

a) partes en el tratado en su forma enmendada; y

b) partes en el tratado no enmendado con respecto a toda parte en el tratado que no esté obligada por el acuerdo en virtud del cual se enmiende el tratado.

Comentario

En relación con el artículo 40 de la Convención de Viena, no hay en el proyecto de artículo 40 más que las modificaciones de redacción que exigía su objeto.

Artículo 41.—Acuerdos para modificar tratados multilaterales entre algunas de las partes únicamente⁹

Variante I

1. Dos o más partes en un tratado multilateral entre organizaciones internacionales podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas:

a) si la posibilidad de tal modificación está prevista por el tratado; o

b) si tal modificación no está prohibida por el tratado, a condición de que:

i) no afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni al cumplimiento de sus obligaciones; y

ii) no se refiera a ninguna disposición cuya modificación sea incompatible con la consecución efectiva del objeto y del fin del tratado en su conjunto.

2. Dos o más Estados partes en un tratado entre Estados y una o más organizaciones internacionales podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas:

⁹ La disposición correspondiente de la Convención de Viena corresponde a la variante II.

- a) si la posibilidad de tal modificación está prevista por el tratado; o
- b) si tal modificación no está prohibida por el tratado, a condición de que:
 - i) no afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni al cumplimiento de sus obligaciones; y
 - ii) no se refiera a ninguna disposición cuya modificación sea incompatible con la consecución efectiva del objeto y del fin del tratado en su conjunto.

3. Uno o más Estados y una o más organizaciones internacionales partes en un tratado entre Estados y organizaciones internacionales podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas:

- a) si la posibilidad de tal modificación está prevista por el tratado; o
- b) si así lo convienen todas las partes en el tratado.

4. Salvo que, en el caso previsto en el apartado a de los párrafos 1, 2 y 3, el tratado disponga otra cosa, las partes de que se trate deberán notificar a las demás partes su intención de celebrar el acuerdo y las modificaciones que en virtud de éste hayan de hacerse en el tratado.

Variante II

1. Dos o más partes en un tratado multilateral podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas:

- a) si la posibilidad de tal modificación está prevista por el tratado; o
- b) si tal modificación no está prohibida por el tratado, a condición de que:
 - i) no afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni al cumplimiento de sus obligaciones; y
 - ii) no se refiera a ninguna disposición cuya modificación sea incompatible con la consecución efectiva del objeto y del fin del tratado en su conjunto.

2. Salvo que, en el caso previsto en el apartado a del párrafo 1, el tratado disponga otra cosa, las partes interesadas deberán notificar a las demás partes su intención de celebrar el acuerdo y las modificaciones del tratado que en ese acuerdo se disponga.

Comentario

- 1) Se han presentado a la Comisión dos variantes de un proyecto del artículo 41.
- 2) En la primera se toma en consideración la idea de que las organizaciones, por ser de naturaleza distinta de los Estados, deben, en sus relaciones *con los Estados*, ser objeto de disposiciones particulares en las que se tenga en cuenta su naturaleza. Con arreglo a este razonamiento, se acepta someter los tratados celebrados entre dos o más organizaciones internacionales a las mismas normas que los tratados entre Estados; tal es el objeto del párrafo 1 de la variante I, en el cual sólo se

ha modificado, pues, ligeramente la redacción utilizada en el texto del párrafo 1 del artículo 41 de la Convención de Viena.

3) Si se considera, no obstante, seguidamente el caso de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales, hay que distinguir dos situaciones, que son, respectivamente, objeto de los párrafos 2 y 3. Si el acuerdo *inter se* no concierne más que a Estados (párrafo 2), se le aplica una norma que está, como el párrafo 1, redactada en los mismos términos que la disposición correspondiente de la Convención de Viena; sólo se ha introducido una modificación: el párrafo se aplica a los tratados celebrados entre «Estados y una o más organizaciones internacionales». En cambio, si entre las partes en el acuerdo *inter se* hay por lo menos una organización internacional (párr. 3) —acuerdo *inter se* entre varias organizaciones internacionales, acuerdo *inter se* entre un Estado y una o más organizaciones internacionales, acuerdo *inter se* entre varios Estados y una o más organizaciones internacionales—, se aplica una norma más estricta que en los casos precedentes: para ser lícito, tal acuerdo deberá estar autorizado por el tratado o ser objeto del consentimiento de todas las partes en el tratado. Este régimen más estricto obedece a la idea de que la participación de organizaciones internacionales en un acuerdo multilateral ha debido ser necesariamente objeto de un atento examen por parte de los negociadores y de que éstos han debido, pues, normalmente, prever este problema y autorizar, llegado el caso, tales acuerdos *inter se*. Sin embargo, también hay que prever la hipótesis de que, aunque en el tratado original no se haya previsto el caso de tales acuerdos *inter se*, con posterioridad a la entrada en vigor del tratado, todas las partes den su consentimiento a la celebración de tal acuerdo *inter se*. Parece que, en esta hipótesis, existe un interés indudable en admitir la posibilidad de tal acuerdo. Ese es el objeto del apartado b del párrafo 3; la fórmula «si así lo convienen todas las partes en el tratado» es muy flexible y su idea se encuentra en términos análogos en muchas disposiciones de la Convención de Viena (apart. a del art. 10, art. 11, apartado b del párr. 1 y apart. a del párr. 2 del art. 12, apart. b del art. 13, etc.), e indica que, si el consentimiento de todas las partes es esencial, dicho consentimiento puede ser otorgado en cualquier forma.

4) La variante II es la reproducción textual del artículo 41 de la Convención de Viena. Es, en efecto, uno de los raros artículos de esta Convención que no ha exigido ni siquiera un cambio de redacción.

5) La aceptación de esta disposición se basa en las consideraciones siguientes. Ya en el caso de los tratados entre Estados, la Comisión de Derecho Internacional ha actuado con suma prudencia en lo que respecta a los acuerdos *inter se*. Este artículo impone, en efecto, tres condiciones cumulativas¹⁰, pero que, como lo reconocía

¹⁰ Las tres condiciones se presentaban como tales en el proyecto de artículo original (art. 37), en cuyo apartado b se las enumeraba, en efecto (incisos i, ii y iii). Por razones de simple presentación, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados enunció, en el texto que pasó a ser el artículo 41, en el cuerpo del apartado b, la tercera condición que originalmente constituía el inciso iii.

la Comisión, coinciden en gran parte. En efecto, una modificación que afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado o al cumplimiento de sus obligaciones puede considerarse implícitamente prohibida por el tratado¹¹. Cabe decir incluso que tal modificación es también contraria a «la consecución efectiva del objeto y el fin del tratado en su conjunto». Estas múltiples precauciones constituyen una sólida barrera contra modificaciones peligrosas para el cumplimiento del tratado; ahora se extienden a los tratados que son objeto del presente proyecto de artículo. Son evidentemente suficientes para descartar toda modificación concerniente a las relaciones de dos o más organizaciones entre sí o a las relaciones de una o más organizaciones internacionales y de uno o más Estados, modificaciones de las que podría temerse que atentaran contra el equilibrio convencional. En el caso en que el tratado haya previsto para una o más organizaciones derechos y obligaciones particulares, o incluso un estatuto convencional particular, toda modificación de esa situación irá en contra de las estrictas condicio-

nes enunciadas en el artículo 41 e impedirá la celebración de ese acuerdo.

6) En realidad, la diferencia entre la variante I y la variante II reside en un principio más que en normas técnicas. Por desconfianza hacia las organizaciones internacionales, la variante I establece en cierto modo una presunción que no cede más que ante el consentimiento de todos los Estados partes: se considera *a priori* que las modificaciones que afectan a las organizaciones internacionales perturban el equilibrio convencional. La variante II se limita a prohibir aquellas de esas modificaciones que perturban ese equilibrio convencional.

7) Si se examinan las dos variantes con respecto a la distinción entre los tratados multilaterales abiertos y los tratados multilaterales limitados (art. 9 y párr. 2 del art. 20 de la Convención de Viena), se comprueba que en ambos casos son suficientes las normas del artículo 41: si las organizaciones internacionales son asimiladas a los Estados en un marco convencional abierto, no se comprende por qué ha de sometérselas a normas distintas que a ellos. Si se piensa, en cambio, en la hipótesis de tratados multilaterales más o menos limitados, las condiciones que la Convención de Viena ha impuesto a los acuerdos entre Estados son tan estrictas que no hay motivo alguno para pensar en otras más estrictas aún cuando se trata de organizaciones internacionales.

¹¹ Véase *Anuario...* 1966, vol. II, pág. 258, documento A/6309/Rev.1 (segunda parte), cap. II, proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados y comentarios, art. 37, párr. 2 del comentario.