

APLICACIÓN PROVISIONAL DE LOS TRATADOS

[Tema 6 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/676

Memorando de la Secretaría

[Original: inglés]
[25 de noviembre de 2014]

ÍNDICE

		Página
Instrumentos multilaterales citados en el presente documento.....		89
	<i>Párrafos</i>	
Resumen.....		90
INTRODUCCIÓN.....	1-5	90
<i>Capítulo</i>		
I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1986	6-13	90
A. Antecedentes previos a 1970	6-8	90
B. Examen del tema por la Comisión, 1970 a 1982.....	9-12	91
C. Conferencia de Viena de 1986.....	13	92
II. ELABORACIÓN DEL ARTÍCULO 25	14-40	92
A. Examen de la Comisión	14-35	92
1. Primera lectura del proyecto de artículos	14-24	92
2. Comentarios formulados en relación con la primera lectura.....	25-26	94
3. Segunda lectura del proyecto de artículos	27-33	94
4. Observaciones sobre el proyecto de artículos, en la forma en que fue aprobado en la segunda lectura	34-35	95
B. Examen del tema en la Conferencia de Viena de 1986	36-40	95

Instrumentos multilaterales citados en el presente documento

	<i>Fuente</i>
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Viena, 23 de mayo de 1969)	Naciones Unidas, <i>Treaty Series</i> , vol. 1155, núm. 18232, pág. 331.
Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (Nairobi, 27 de junio de 1981)	Ibíd., vol. 1520, núm. 26363, pág. 217.
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (Viena, 21 de marzo de 1986)	A/CONF.129/15.

Resumen

El artículo 25 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (la Convención de Viena de 1986), prevé la posibilidad de que un tratado se aplique provisionalmente entre los Estados negociadores y las organizaciones internacionales negociadoras. Al llevar a cabo la labor preparatoria para la Convención, la Comisión de Derecho Internacional se basó en la disposición contenida en el artículo 25 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (la Convención de Viena de 1969). El presente memorando detalla la historia de las negociaciones sobre esa disposición, en la Comisión y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 1986 (la Conferencia de Viena de 1986).

Introducción

1. En su 64º período de sesiones, celebrado en 2012, la Comisión de Derecho Internacional incluyó el tema «aplicación provisional de los tratados» en su programa de trabajo¹.
2. En su 66º período de sesiones, celebrado en 2014, la Comisión «decidió solicitar a la Secretaría que preparase un memorando sobre la labor previa realizada por la Comisión en relación con este tema en los trabajos preparatorios de las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 1986»².
3. En el capítulo I del presente memorando se exponen brevemente los antecedentes históricos de los orígenes y de la preparación y negociación subsiguientes de la Convención de Viena de 1986³.
4. En el capítulo II figura una descripción de los trabajos preparatorios de redacción del artículo 25 de la Convención,

relacionados con la labor realizada por la Comisión, en preparación del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados entre los Estados y las organizaciones internacionales o entre las organizaciones internacionales⁴, aprobado en 1982, así como en el contexto de la negociación y aprobación subsiguientes de la Convención en la conferencia diplomática de plenipotenciarios, celebrada en 1986.

5. El artículo 25 de la Convención de Viena de 1986 establece lo siguiente:

Aplicación provisional

1. Un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

- a) Si el propio tratado así lo dispone; o
- b) Si los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras o, según el caso, las organizaciones negociadoras han convenido en ello de otro modo.

2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de él respecto de un Estado o de una organización internacional terminará si ese Estado o esa organización notifica a los Estados y a las organizaciones con respecto a los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras o, según el caso, las organizaciones negociadoras hayan convenido otra cosa al respecto.

¹ *Anuario... 2012*, vol. II (segunda parte), párr. 141.

² *Anuario... 2014*, vol. II (segunda parte), párr. 227. El presente memorando complementa un estudio anterior (*Anuario... 2013*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/658), que también llevó a cabo la Secretaría a pedido de la Comisión, sobre los trabajos relativos a esa materia realizados anteriormente por la Comisión en el contexto de su labor sobre el derecho de los tratados y de los trabajos preparatorios de las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena de 1969.

³ Este instrumento no había entrado en vigor al 21 de noviembre de 2014.

⁴ *Anuario... 1982*, vol. II (segunda parte), párr. 63.

CAPÍTULO I

Antecedentes históricos de la Convención de Viena de 1986

A. Antecedentes previos a 1970

6. Durante el examen del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados que tuvo lugar entre 1950 y 1966, la Comisión examinó en varias ocasiones la cuestión de si el proyecto de artículos debía aplicarse no solo a los tratados entre Estados sino también a los tratados celebrados por otras entidades⁵, y en particular

por las organizaciones internacionales. Sin embargo, la Comisión decidió posteriormente limitar el estudio a los tratados concertados entre Estados⁶.

organizaciones internacionales (*Anuario... 1972*, vol. II, documento A/CN.4/258, pág. 185) y la reseña histórica preparada por la Secretaría (documento A/CN.4/L.161 y Add.1 y 2, mimeografiado).

⁶ El artículo 1 del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, aprobado por la Comisión en 1966 decía así: «[L]os presentes artículos se refieren a los tratados celebrados entre Estados», *Anuario... 1966*, vol. II, pág. 195.

⁵ Véase el primer informe sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más

7. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados celebrada en Viena, en 1968 y 1969, los Estados Unidos propusieron una enmienda que habría ampliado el alcance de la futura convención a los tratados celebrados por las organizaciones internacionales⁷. Más tarde, los Estados Unidos retiraron esa propuesta⁸ dado que temía que retrasara los trabajos de la Conferencia.

8. En cambio, la Conferencia aprobó una resolución que, entre otras cosas,

Recomend[ó] a la Asamblea General de las Naciones Unidas que encargue a la Comisión de Derecho Internacional el estudio, en consulta con las organizaciones internacionales principales, de la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales⁹.

B. Examen del tema por la Comisión, 1970 a 1982

9. La Asamblea General, en su resolución 2501 (XXIV), de 12 de noviembre de 1969, actuando de conformidad con la resolución de la conferencia,

recomend[ó] a la Comisión de Derecho Internacional que estudie, en consulta con las principales organizaciones internacionales, según lo considere adecuado con arreglo a su práctica, la cuestión de los tratados concertados entre los Estados y las organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales, como cuestión de importancia.

10. El año siguiente (1970), la Comisión decidió incluir la cuestión en su programa de trabajo¹⁰ y estableció una subcomisión para que llevara a cabo un estudio preliminar. El Sr. Paul Reuter (Francia) fue nombrado Relator Especial para el tema en el 23º período de sesiones, celebrado en 1971¹¹. Sobre la base de los 11 informes presentados por el Relator Especial entre 1972 y 1982, la Comisión preparó un conjunto de 80 proyectos de artículos, y un anexo, sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, que aprobó en 1982, junto con comentarios¹².

11. Cuando se aprobó el proyecto, la Comisión hizo observaciones sobre la relación que existía entre el proyecto de artículos y la Convención de Viena de 1969, y proporcionó algunas explicaciones acerca del enfoque metodológico adoptado durante la elaboración del proyecto de artículos. En particular, señaló que:

⁷ A/CONF.39/C.1/L.15 («u otros sujetos de derecho internacional»), véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones, Viena 26 de marzo a 24 de mayo de 1969: Actas Resumidas de las Sesiones Plenarias y de las Sesiones de la Comisión Plenaria, A/CONF.39/11* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.68.V.7), Comisión Plenaria, 2ª sesión, párrs. 3 a 5.

⁸ *Ibid.*, 3ª sesión, párr. 64.

⁹ *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, períodos de sesiones primero y segundo, Viena, 26 de marzo a 24 de mayo de 1968 y 9 de abril a 22 de mayo de 1969: Documentos de la Conferencia, A/CONF.39/11/Add.2* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.70.V.5), resolución relativa al artículo 1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, pág. 309.

¹⁰ *Anuario... 1970*, vol. II, párr. 89.

¹¹ *Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), documento A/8410/Rev.1, párr. 118, apdo. a.

¹² *Anuario... 1982*, vol. II (segunda parte), párr. 63.

35. La codificación en esta materia, si se compara con otros trabajos de codificación, presenta características muy especiales a causa de la relación muy estrecha que existe entre el presente proyecto de artículos y la Convención de Viena.

36. Las disposiciones que constituyen el proyecto de artículos habrían tenido cabida en la Convención de Viena si la Conferencia que adoptó este instrumento no hubiera decidido tomar en consideración exclusivamente el derecho de los tratados entre Estados. Por consiguiente, esta nueva etapa de la codificación del derecho de los tratados, que tiene por objeto la elaboración de un proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, no puede ser disociada de la obra fundamental que representa la Convención de Viena.

37. La Convención de Viena sirve de marco general al proyecto de artículos. Esto significa, ante todo, que el proyecto trata de las mismas cuestiones que forman el contenido de la Convención de Viena. Nada mejor, para orientar a la Comisión en su labor, que el examen sucesivo que esta ha realizado del texto de cada uno de los artículos de esa Convención con miras a determinar las modificaciones de redacción o de fondo necesarias para elaborar un artículo análogo relativo al mismo problema en el contexto de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

[...]

40. Los tratados se basan por esencia en la igualdad de las partes contratantes y esta observación fundamental llevaría a asimilar en lo posible la situación convencional de las organizaciones internacionales a la de los Estados. La Comisión reconoció ampliamente este principio cuando decidió de manera general que, hasta donde fuera posible, los artículos de la Convención de Viena relativos a los tratados entre Estados se seguirían para los tratados entre Estados y organizaciones internacionales, e incluso para los tratados entre organizaciones internacionales. La multiplicación de las convenciones en que participan las organizaciones internacionales muestra, por otra parte, la utilidad que los tratados presentan para las organizaciones internacionales tanto como para los Estados.

41. No obstante, incluso limitándola a la esfera del derecho de los tratados, la asimilación de las organizaciones internacionales a los Estados muy pronto resulta inexacta. En efecto, mientras que todos los Estados son iguales ante el derecho internacional, las organizaciones internacionales son el resultado de un acto de voluntad de los Estados, acto que modela su figura jurídica confiriendo a cada una de ellas caracteres individuales muy marcados que limitan su parecido con cualquier otra organización internacional. La organización, que es una estructura compuesta, sigue unida por estrechos vínculos a los Estados que son miembros de ella; cierto es que se «separa» de ellos por el análisis que distingue en ella una personalidad aparte, pero sigue aún unida de manera estrecha a los Estados que la componen. Dotada de una competencia más limitada que la de un Estado y que, a menudo, sobre todo en materia de relaciones exteriores, está definida poco claramente, la organización internacional, en lo que se refiere a los tratados en que es parte, obliga a veces a hacer un reajuste de algunas de las normas establecidas para los tratados entre Estados.

42. El origen de muchos de los problemas de fondo con que se ha tropezado en relación con esta materia radica en la contradicción que puede surgir entre el consensualismo basado en la igualdad entre las partes contratantes y las diferencias existentes entre los Estados y las organizaciones internacionales. El proyecto de artículos, que, como la propia Convención de Viena, tiene a menudo por objeto formular normas supletorias que aporten soluciones a falta de un acuerdo de las partes, debe enunciar normas generales destinadas a regir situaciones que pueden sufrir variaciones más grandes que las que solo afectan a Estados. En efecto, las organizaciones internacionales no solo se distinguen de los Estados, sino que también son diferentes entre ellas. La figura jurídica de cada organización, sus funciones, poderes y estructura varían según las organizaciones; así ocurre sobre todo en lo que concierne a su competencia en materia de celebración de tratados¹³.

12. La Comisión explicó además que había seguido una metodología que tenía por finalidad que el proyecto de artículos fuera

¹³ *Ibid.*, págs. 13 y 14, párrs. 35 a 37 y 40 a 42.

autónomo con respecto a la Convención de Viena en el sentido de que el conjunto de su texto constituye un todo completo al que se puede dar una forma que le haga producir efectos de derecho independientemente de los efectos de derecho producidos por la Convención de Viena. Si, como se ha recomendado, el proyecto de artículos pasa a ser una convención, esta obligará a partes distintas de las partes en la Convención de Viena y surtirá sus efectos sean cuales fueren las vicisitudes de la Convención de Viena¹⁴.

C. Conferencia de Viena de 1986

13. La Asamblea General, con arreglo a la recomendación que formulara la Comisión de que se convocara a una conferencia para concluir una convención¹⁵, posteriormente decidió¹⁶ convocar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre las Organizaciones Internacionales en Viena, que se celebró del 18 de febrero al 21 de

¹⁴ *Ibíd.*, pág. 14, párr. 46.

¹⁵ *Ibíd.*, pág. 16, párr. 57.

¹⁶ Resoluciones de la Asamblea General 37/112, de 16 de diciembre de 1982, 38/139, de 19 de diciembre de 1983, 39/86, de 13 de diciembre de 1984 y 40/76, de 11 de diciembre de 1985.

marzo de 1986¹⁷. En el párrafo 5 de su resolución 39/86, de 13 de diciembre de 1984, la Asamblea

remitió a la Conferencia, para que lo examin[ara] como propuesta básica, el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en su 34º período de sesiones.

Noventa y siete Estados participaron en la Conferencia, que culminó con la aprobación de la Convención¹⁸.

¹⁷ La Asamblea General tuvo ante sí varios informes del Secretario General en que figuraban los comentarios y las observaciones escritas de los Estados Miembros y las organizaciones intergubernamentales. Véase A/38/145 y Add.1 y A/39/491; véase también la declaración del Comité Administrativo de Coordinación (A/C.6/38/4, anexo).

¹⁸ Tras una solicitud presentada por Bulgaria, la Convención fue aprobada en su totalidad por 67 votos contra 1 y 23 abstenciones, el 20 de marzo de 1986 (*Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, Viena, 18 de febrero a 21 de marzo de 1986*, vol. I, Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.94.V.5, vol. I), séptima sesión plenaria, párr. 52.

CAPÍTULO II

Elaboración del artículo 25

A. Examen de la Comisión

1. PRIMERA LECTURA DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS

14. La Comisión realizó la primera lectura del proyecto de artículos desde 1970 hasta 1980, sobre la base de los primeros nueve informes del Relator Especial. La cuestión de la aplicación provisional de los tratados fue examinada por primera vez¹⁹ en su cuarto informe²⁰, presentado en el 27º período de sesiones en 1975, en que se incluyó la siguiente propuesta para el proyecto de artículo 25:

Artículo 25. Aplicación provisional

1. Un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

- a) Si el propio tratado así lo dispone; o
- b) Si los Estados o las organizaciones internacionales negociadores han convenido en ello de otro modo.

2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de él respecto de un Estado o de una organización internacional terminará si este o aquella notifica a los Estados o a las organizaciones internacionales entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o los Estados o las organizaciones internacionales negociadores hayan convenido otra cosa al respecto.

¹⁹ Una referencia anterior relativa a la aplicación provisional de los tratados puede encontrarse en los comentarios del Sr. Sette Câmara, de 14 de enero de 1971, formulada en respuesta a un cuestionario dirigido a los miembros de la Comisión, en que, entre otras cosas, sugirió que los artículos 24 y 25 de la Convención de Viena de 1969 «deben también estudiarse con miras a adaptarlos e incorporarlos en las disposiciones pertinentes de los nuevos artículos» (*Anuario... 1971*, vol. II (segunda parte), documento A/CN.4/250, anexo II, párr. 206).

²⁰ *Anuario... 1975*, vol. II, documento A/CN.4/285, párr. 27.

15. En el comentario a ese artículo, el Relator Especial, Sr. Reuter, señaló simplemente que el texto «solo introduce, con relación al artículo 25 de la Convención de 1969, las modificaciones de redacción necesarias para tener en cuenta las organizaciones internacionales»²¹.

16. La Comisión examinó la propuesta de proyecto de artículo 25 en su 29º período de sesiones de 1977. Al presentar el proyecto de artículo junto con la propuesta de proyecto de artículo 24 (entrada en vigor), el Relator Especial señaló, entre otras cosas, que

[c]omo el artículo 24 de la Convención de Viena es muy flexible, cabe adaptarlo a todas las situaciones que puedan derivarse de los acuerdos celebrados por organizaciones internacionales; por ello, el Relator Especial no ha distinguido entre la categoría de los tratados celebrados por organizaciones y la de los tratados celebrados entre los Estados y las organizaciones internacionales. *En su proyecto de artículo 25 tampoco ha hecho esa distinción*²².

17. Durante el debate subsiguiente, la principal preocupación de los miembros que hicieron uso de la palabra fue que el proyecto de artículo preveía colocar a los Estados y las organizaciones internacionales en un pie de igualdad. El Sr. Francis observó que

el apartado *a* del párrafo 1 del artículo 25 conferiría a las organizaciones internacionales el derecho a pronunciarse sobre la cuestión de si un tratado en cuya negociación han participado con los Estados podría aplicarse a título provisional. El apartado *b* del mismo párrafo parece, no obstante, dar a entender que en el caso de que el tratado haya sido negociado a la vez por organizaciones internacionales y por Estados, solo estos pueden decidir si debe o no aplicarse a título provisional. Por otra parte, el párrafo 2 del artículo 25 también daría lugar a dificultades, pues ¿cómo una organización internacional podría proceder a la notificación prevista en esa disposición respecto de los «otros Estados», no

²¹ *Ibíd.*, pág. 42.

²² *Anuario... 1977*, vol. I, 1435ª sesión, párr. 110, párr. 4.

siendo ella misma un Estado? Si el propósito es que las organizaciones internacionales deben tener los mismos derechos que los Estados con los cuales han negociado los tratados en cuanto se refiere a la entrada en vigor y la aplicación provisional de esos tratados, será necesario modificar el texto del apartado *b* del párrafo 1 y del párrafo 2 del artículo 25²³.

18. El Relator Especial, confirmó que «[su] intención [...] era poner a los Estados y a las organizaciones internacionales en un pie de igualdad, ya que de ello no podría derivarse ningún inconveniente»²⁴.

19. El Sr. Ushakov, a su vez, se mostró

convencido de que no es posible aplicar a los Estados y a las organizaciones internacionales una fórmula única y cree necesario establecer una disposición para los tratados celebrados entre organizaciones internacionales y otra para los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales²⁵.

Agregó que

no se trata de un acuerdo entre «partes» [...] sino entre Estados y organizaciones internacionales «negociadores». Refiriéndose al apartado *c* del artículo 3 de la Convención de Viena, que reserva la aplicación de dicha Convención a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional, el Sr. Ushakov se pregunta cómo permitirían los artículos que se examinan la aplicación de esa disposición a los tratados en los que fueren partes un gran número de Estados y una sola organización internacional. Según el artículo 25, por ejemplo, sería necesario que la organización internacional negociadora diera su consentimiento para la aplicación provisional del tratado. Si la futura convención sobre el derecho del mar previera la participación de las Naciones Unidas y no contuviera ninguna disposición sobre su entrada en vigor o su aplicación provisional, el consentimiento de las Naciones Unidas sería, pues, indispensable para que ese instrumento entrara en vigor o se aplicara provisionalmente²⁶.

20. En respuesta a ello, el Relator Especial señaló que

el Sr. Ushakov impugna la noción de parte en un tratado. Según el Relator Especial, el acuerdo del Estado aislado es indispensable, por ejemplo, si el tratado se refiere a una asistencia que deben proporcionarle cierto número de organizaciones internacionales. De un modo análogo, no es concebible que un tratado celebrado entre gran número de Estados y una organización internacional, en que se encargue a esta de asegurar un control nuclear, pueda entrar en vigor o aplicarse provisionalmente sin el consentimiento de esa organización. Si la Comisión decidiera conferir a las organizaciones internacionales un estatuto especial, habría que modificar [...] los artículos [...], hasta el punto de que se aplicarían normas restrictivas a las organizaciones. En el caso de que la Comisión siguiera ese procedimiento, el Relator Especial se inclinaría, aunque defiende otro criterio. En las circunstancias actuales, estima que pueden transmitirse los artículos 24 y 25 al Comité de Redacción, para que este los examine²⁷.

²³ *Ibíd.*, párr. 6.

²⁴ *Ibíd.*, párr. 7.

²⁵ *Ibíd.*, párr. 8.

²⁶ *Ibíd.*, párr. 18.

²⁷ *Ibíd.*, párr. 17. Véase también la opinión de los Sres. Šahovič («quizá convenga tomar en consideración la sugerencia del Sr. Ushakov y subdividir los artículos que se examinan para facilitar su comprensión») (*ibíd.*, párr. 14), y Verosta («[c]onforme al artículo 1 del proyecto de artículos, este último no se aplica a los tratados en general, sino a dos categorías particulares de tratados: los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales y los tratados entre organizaciones internacionales. Así, son estas las dos categorías de artículos que procede tener en cuenta al formular los artículos del proyecto») (*ibíd.*, párr. 27). El Sr. Calle y Calle manifestó una opinión distinta («coincide con el Sr. Ushakov en que es indispensable establecer una distinción entre los Estados y las organizaciones internacionales en algunos artículos, pero no cree que esa distinción se imponga en el caso de los artículos 24 y 25») (*ibíd.*, párr. 13), al igual que el Sr. Schwebel («[l]a existencia de diferencias entre las organizaciones internacionales y los Estados es ciertamente una consideración válida, admitida por todos los miembros de la Comisión, pero sobre la cual no

21. El Comité de Redacción preparó más tarde tanto un proyecto de artículo 25 como un proyecto de artículo 25 *bis*, a saber:

Artículo 25. Aplicación provisional de los tratados entre organizaciones internacionales

1. Un tratado entre organizaciones internacionales o una parte de tal tratado se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

a) Si el propio tratado así lo dispone; o

b) Si las organizaciones internacionales negociadoras han convenido en ello de otro modo.

2. La aplicación provisional de un tratado entre organizaciones internacionales o de una parte de tal tratado respecto de una organización internacional terminará si esta notifica a las demás organizaciones internacionales entre las cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o las organizaciones internacionales negociadoras hayan convenido otra cosa al respecto.

Artículo 25 bis. Aplicación provisional de los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales

1. Un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales o una parte de tal tratado se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

a) Si el propio tratado así lo dispone; o

b) Si el Estado o Estados y la organización o las organizaciones internacionales negociadores han convenido en ello de otro modo.

2. Salvo que un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales disponga o el Estado o Estados, la organización o las organizaciones internacionales negociadores hayan convenido otra cosa al respecto:

a) La aplicación provisional del tratado o de una parte de él respecto de un Estado terminará si este notifica a los demás Estados, a la organización o a las organizaciones internacionales entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo;

b) La aplicación provisional del tratado o de una parte de él respecto de una organización internacional terminará si esta notifica a las demás organizaciones internacionales, al Estado o Estados entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo²⁸.

22. El Presidente del Comité de Redacción, al presentar el informe de ese Comité, señaló que

el Comité de Redacción ha respetado la distinción fundamental entre dos tipos diferentes de tratados: los celebrados entre organizaciones internacionales y los celebrados entre Estados y organizaciones internacionales²⁹.

Agregó que

[h]abida cuenta de la distinción fundamental entre los dos tipos de tratados considerados, el Comité de Redacción ha formulado artículos separados, pero paralelos, siempre que lo ha considerado necesario para lograr una mayor claridad o precisión, es decir, en los casos [...] de la aplicación provisional de los tratados (artículos 25 y 25 *bis*)³⁰.

Ambos proyectos de artículos fueron aprobados en esa sesión, en la primera lectura, sin que se formularan

se debería insistir demasiado. [...] [N]o está seguro de que la Comisión actuará útilmente clasificando los tratados según la preponderancia de las adhesiones») (*ibíd.*, párrs. 29 y 30).

²⁸ *Ibíd.*, párr. 45.

²⁹ *Ibíd.*, 1451ª sesión, párr. 14.

³⁰ *Ibíd.*, párr. 15.

comentarios u objeciones, en la versión propuesta por el Comité de Redacción³¹.

23. En el comentario al proyecto de artículo 25, aprobado también en 1977, se señaló simplemente que

[p]ara mayor claridad del texto, las disposiciones que corresponden al artículo 25 de la Convención de Viena son objeto de dos artículos separados y simétricos, los artículos 25 y 25 *bis*, en los que solo se han introducido, en relación con la Convención de Viena, las modificaciones de forma que exigía la consideración de las dos categorías de acuerdos a que se dedican los presentes artículos³².

24. En el informe de la Comisión se incluyó otra explicación:

65. Fiel al método establecido desde un principio, la Comisión se ha esforzado por seguir en lo posible las disposiciones de la Convención de Viena, pero, en su aplicación, ha tropezado con problemas de redacción y con problemas de fondo.[...]

66. El origen de esos problemas de fondo [...] radica en la contradicción que puede surgir entre el consensualismo basado en la igualdad entre las partes contratantes y las diferencias existentes entre los Estados y las organizaciones internacionales. El proyecto de artículos, que como la propia Convención de Viena tiene a menudo por objeto formular normas supletorias que aporten soluciones a falta de un acuerdo de las partes, debe enunciar normas generales destinadas a regir situaciones que pueden sufrir variaciones más grandes que las que solo afectan a Estados. En efecto, las organizaciones internacionales no solo se distinguen de los Estados, sino que también son diferentes entre ellas. La figura jurídica de cada organización, sus funciones, poderes y estructura, varían según las organizaciones; así ocurre sobre todo en lo que concierne a su competencia en materia de celebración de tratados. [...] Por otro lado, si bien el número y la variedad de los acuerdos internacionales en los que son partes una o varias organizaciones internacionales ha continuado aumentando, la práctica internacional [...] en lo que concierne a ciertas cuestiones fundamentales [...] es casi] inexistente.

[...]

75. Los artículos de la Convención de Viena concernientes a [...] la aplicación provisional [...] de los tratados han sido adaptados a los tratados que constituyen el objeto del presente proyecto de artículos sin plantear problemas de fondo³³.

2. COMENTARIOS FORMULADOS EN RELACIÓN CON LA PRIMERA LECTURA

25. Los únicos comentarios pertinentes de los gobiernos fueron formulados en la Sexta Comisión en el trigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, en 1977. El Perú estuvo de acuerdo con los artículos formulados por el Relator Especial sobre, entre otras cosas, la aplicación provisional de los tratados³⁴. La República Democrática Alemana sugirió que

una norma por la que la falta de consentimiento de una obligación internacional a hacerse parte en un tratado internacional solo se considere un obstáculo a su entrada en vigor o su aplicación provisional si la participación de esa organización es esencial al objeto y finalidad del tratado³⁵.

³¹ Véase la nota 28 *supra*.

³² *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), pág. 118. En el comentario al artículo 25 *bis* se establece que «[l]as observaciones relativas al artículo 25 también se aplican al artículo 25 *bis*» (*ibíd.*).

³³ *Ibíd.*, párrs. 65, 66 y párr. 75.

³⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Sexta Comisión, 35ª sesión (A/C.6/32/SR.35)*, párr. 21.

³⁵ *Ibíd.*, párr. 32.

En opinión de Checoslovaquia

el método adoptado por la CDI, que consiste en seguir las disposiciones de la Convención de Viena, teniendo presente el espíritu de la situación especial de las organizaciones internacionales, es el único posible. [...] Por otra parte, procedería seguir la Convención de Viena en lo que respecta a la entrada en vigor y a la aplicación provisional. Este método podría permitir llegar a una cierta unificación y cierta estabilización de las reglas jurídicas, lo que es una de las condiciones principales de un trabajo fructífero³⁶.

26. En las observaciones escritas sobre los proyectos de artículos aprobados en primera lectura, la República Federal de Alemania, si bien celebró el que la Comisión hubiera seguido de cerca la redacción de la Convención de Viena, expresó que

el proyecto de una nueva convención paralela preparado por la CDI adolece de algunas deficiencias, allí donde las adaptaciones necesarias tienen una redacción demasiado engorrosa y perfeccionista. Como consecuencia de ello, se perjudica la claridad y transparencia de varios artículos [véanse arts. 1, 3, 10 a 25 *bis*] [...]. La Comisión debería examinar la posibilidad de evitar la amplia subdivisión de normas y términos relativos a las peculiaridades de las organizaciones internacionales³⁷.

Por lo tanto, propuso fusionar los proyectos de artículo 25 y 25 *bis*, dado que, en su opinión, no era necesario dividir el tema en dos artículos³⁸.

3. SEGUNDA LECTURA DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS

27. La segunda lectura del proyecto de artículos comenzó en 1981 y concluyó el año siguiente, tomando como base los informes décimo y undécimo del Relator Especial. La segunda lectura se centró principalmente en la simplificación del texto. La Comisión explicó este proceso de la siguiente manera:

125. A medida que avanzaban los trabajos de la Comisión, se alzaron voces para opinar que la redacción era demasiado premiosa y excesivamente compleja. En realidad, casi todas esas críticas hechas al proyecto de artículos derivan de la doble posición de principio que está en la raíz del carácter de algunos artículos: por una parte, entre un Estado y una organización internacional hay diferencias suficientes para que en algunos casos sea imposible someterlos a una disposición única; por otra parte, hay que distinguir los tratados entre Estados y organizaciones internacionales de los tratados entre dos o más organizaciones internacionales y someterlos a disposiciones diferentes. No hay duda de que son esos dos principios los que determinan las complicaciones de redacción que se advierten fácilmente en el proyecto de artículos tal como fue aprobado en primera lectura.

126. Al iniciar la segunda lectura del proyecto de artículos [...] la Comisión consideró si, en casos concretos, era posible refundir ciertos artículos concernientes a la misma materia, así como el texto de cada artículo. [...] También la Comisión procedió en algunos casos a refundir dos artículos en uno solo más simplificado (arts. [...] 25 y 25 *bis*)³⁹.

28. El Relator Especial recomendó que se consolidaran los proyectos de artículos 25 y 25 *bis*, en su décimo informe, en 1981, en una propuesta para un nuevo proyecto de artículo 25⁴⁰, con la siguiente redacción:

³⁶ *Ibíd.*, 38ª sesión (A/C.6/32/SR.38), párr. 9.

³⁷ *Anuario... 1981*, vol. II (segunda parte), pág. 191.

³⁸ *Ibíd.*, pág. 193.

³⁹ *Ibíd.*, pág. 125.

⁴⁰ *Ibíd.*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/341 y Add.1, párr. 72, párr. 85.

Artículo 25. Aplicación provisional

1. Un tratado o una parte de un tratado se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

- a) Si el propio tratado así lo dispone; o
- b) Si los negociadores han convenido en ello de otro modo.

2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de un tratado respecto de un Estado o de una organización internacional terminará si este Estado o esta organización notifica a los demás Estados y organizaciones entre los cuales el tratado se aplique provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o los negociadores hayan convenido otra cosa al respecto.

Al hacerlo, el Relator Especial explicó que

Los artículos [...] 25 y 25 *bis* no han sido objeto de observaciones de fondo. Su redacción y sus títulos pueden simplificarse, y los artículos [...] pueden reunirse en un solo artículo⁴¹.

29. No se formularon comentarios de fondo sobre la propuesta durante el debate plenario del décimo informe, celebrado en ese período de sesiones (1981), antes de que se remitiera el proyecto de artículo al Comité de Redacción⁴².

30. Más tarde, el Presidente del Comité de Redacción, al introducir la versión reformulada del proyecto de artículo 25, explicó que el texto del artículo «se ha redactado según el principio [...] de armonizar el régimen de las organizaciones internacionales con el de los Estados. En consecuencia [...] el artículo 25 [sustituye] a los artículos 25 y 25 *bis*», y observó que la nueva redacción «sigue [...] más de cerca [al artículo 25] de la Convención de Viena, con los cambios necesarios de redacción»⁴³.

31. La Comisión procedió a aprobar en segunda lectura⁴⁴, la siguiente redacción del proyecto de artículo 25, propuesto por el Comité de Redacción, sin formular comentarios:

Artículo 25. Aplicación provisional

1. Un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:

- a) si el propio tratado así lo dispone; o
- b) si las organizaciones negociadoras o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras han convenido en ello de otro modo.

2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de él respecto de un Estado o de una organización internacional terminará si este Estado o esta organización notifica a los demás Estados y a las organizaciones o, según el caso, a las demás organizaciones y a los Estados entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o las organizaciones negociadoras o, según el caso, los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras hayan convenido otra cosa al respecto.

32. En el comentario a los artículos 24 y 25, también aprobados en el 33º período de sesiones, en 1981, se explica que

Estos dos artículos no han sido objeto de ninguna modificación de fondo a raíz de la segunda lectura. Su redacción se ha aligerado notablemente mediante la fusión en un solo artículo, por una parte, de los artículos 24 y 24 *bis* y, por otra, de los artículos 25 y 25 *bis* aprobados en primera lectura. En su nueva redacción, los artículos 24 y 25 no difieren de los textos correspondientes de la Convención de Viena más que en una redacción que permite tener en cuenta la distinción de tratados entre organizaciones internacionales y tratados entre Estados y organizaciones internacionales (párrafos 1 y 3 del artículo 24; apartado *b* del párrafo 1 y párrafo 2 del artículo 25)⁴⁵.

33. El proyecto de artículo 25 se incluyó en el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales que se transmitió a la Asamblea General en 1982⁴⁶.

4. OBSERVACIONES SOBRE EL PROYECTO DE ARTÍCULOS, EN LA FORMA EN QUE FUE APROBADO EN LA SEGUNDA LECTURA

34. De las observaciones presentadas por escrito ante la Comisión durante la segunda lectura, la única observación relativa al proyecto de artículo 25 fue formulada por el Consejo de Europa, que señaló que «[a]lgunos convenios elaborados en el Consejo de Europa, todos ellos tratados interestatales, contienen una disposición relativa a la aplicación provisional»⁴⁷.

35. El único comentario⁴⁸ sobre el proyecto de artículo formulado en el debate en la Sexta Comisión, celebrado en el trigésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General en 1981, fue formulado por el Zaire, que señaló:

Por lo que atañe a la aplicación provisional de los tratados, de que trata el artículo 25 [...] recuerda que esta idea ya se combatió en la Conferencia Ministerial celebrada en Banjul en 1981, para la elaboración de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. En efecto, varias delegaciones se han opuesto a que la Comisión de arbitraje y de mediación prevista en el proyecto de carta se constituya antes de la entrada en vigor de esa carta⁴⁹.

B. Examen del tema en la Conferencia de Viena de 1986

36. Como preparación de la Conferencia de 1986, la Asamblea General, en su trigésimo noveno período de sesiones, en 1984, hizo un llamamiento a los participantes en la Conferencia para que celebraran consultas primordialmente sobre «las principales cuestiones de fondo», a fin de facilitar la feliz conclusión de su labor mediante el estímulo de un acuerdo general⁵⁰. Las negociaciones subsiguientes derivaron en un acuerdo sobre un reglamento al que subsiguientemente se hizo referencia en la Conferencia⁵¹, y que había sido «preparado para su utilización específica en esa Conferencia, en vista de la naturaleza particular de esta y

⁴⁵ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párr. 129.

⁴⁶ *Anuario...* 1982, vol. II (segunda parte), párr. 63.

⁴⁷ *Ibíd.*, pág. 156, párr. 38.

⁴⁸ En ninguno de los comentarios formulados por los gobiernos y las organizaciones internacionales, presentados por escrito tras la conclusión de la segunda lectura en 1982 (véase la nota 17 *supra*), se hizo referencia al artículo 25.

⁴⁹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión, 47ª sesión (A/C.6/36/SR.47)*, párr. 41.

⁵⁰ Resolución 39/86 de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 1984, párr. 8.

⁵¹ Resolución 40/76 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1985, anexo.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ibíd.*, vol. I, 1652ª sesión, pág. 266, párrs. 30 y 31.

⁴³ *Ibíd.*, 1692ª sesión, pág. 268, párr. 44.

⁴⁴ *Ibíd.*, pág. 267, párr. 43.

dada y la cuestión que ha de examinarse en ella»⁵². En particular, en el reglamento se formuló una distinción entre los artículos del texto formulado por la Comisión, que figuran en el anexo II de la resolución 40/76, «que se considera necesario examinar como cuestiones de fondo», y el resto de los artículos. Con arreglo al artículo 28 del reglamento, la Conferencia, entre otras cosas, remitiría a la Comisión Plenaria solo los proyectos de artículos que debían examinarse como cuestiones de fondo. Todos los demás artículos se remitirían directamente al Comité de Redacción. Además, a fin de agilizar su labor, la Conferencia decidió que el Comité de Redacción informaría directamente al Plenario de la Conferencia⁵³.

37. El artículo 25 figuraba entre los artículos que fueron remitidos directamente al Comité de Redacción, es decir, que no fueron examinados por la Comisión Plenaria de la Conferencia como cuestión de fondo.

38. El Presidente del Comité de Redacción presentó seguidamente un texto revisado del artículo, que pasó a ser el artículo 25 de la Convención⁵⁴. En su informe al Plenario, el Presidente del Comité de Redacción explicó que

⁵² *Ibíd.*, párr. 4.

⁵³ *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales...* (véase la nota 18 *supra*), cuarta sesión plenaria, párr. 4.

⁵⁴ Véase *ibíd.*, párr. 5.

[e]n el párrafo 1 del artículo 25 no se introdujeron modificaciones. Sin embargo, el párrafo 2 se ajustó [...]. La introducción en la propuesta básica de las complejidades que exige el intento de abarcar todas las «otras» permutas de partes en el tratado originó un texto pesado que, de hecho, no abarcó todas las situaciones posibles. Como el texto se refiere a las partes en el tratado que sean notificadas, el sentido claro y evidente es que se refiere a la notificación de las «otras» partes en el tratado. Así, pues, la frase original en el párrafo 2 «a los demás Estados y a las organizaciones o, según el caso, a las demás organizaciones y a los Estados entre los cuales» se modificó para que dijera simplemente «a los Estados y a las organizaciones con respecto a las cuales»⁵⁵.

39. El único comentario de fondo sobre la disposición, en la sesión plenaria, fue formulado por el Brasil, que señaló que

para constancia y a efectos de interpretación, [...] el artículo [...] 25 [...] de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, así como el texto de los actuales proyectos de artículos adoptados por el Comité de Redacción [...] a su juicio deben considerarse respecto de los Estados, teniendo presente el principio general de la aprobación parlamentaria de los tratados y de la práctica que de ello se deriva, pero que su delegación reconoce también el carácter suplementario de esas disposiciones tanto de la Convención de Viena de 1969 como de los actuales proyectos de artículos adoptados por el Comité de Redacción⁵⁶.

40. El artículo 25 quedó aprobado en la misma sesión sin que se procediera a votación⁵⁷.

⁵⁵ *Ibíd.*, quinta sesión plenaria, párr. 65.

⁵⁶ *Ibíd.*, párr. 67.

⁵⁷ *Ibíd.*