



Asamblea General

Sexagésimo primer período de sesiones
Documentos Oficiales

Distr. general
18 de diciembre de 2006

Español
Original: inglés

Sexta Comisión

Acta resumida de la 17ª sesión

Celebrada en la Sede, Nueva York, el martes 31 de octubre de 2006, a las 16.30 horas

Presidente: Sr. Gómez Robledo (México)

Sumario

Tema 78 del programa: Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58º período de sesiones (*continuación*)

La presente acta está sujeta a correcciones. Dichas correcciones deberán enviarse, con la firma de un miembro de la delegación interesada, y *dentro del plazo de una semana a contar de la fecha de publicación*, a la Jefa de la Sección de Edición de Documentos Oficiales, oficina DC2-750, 2 United Nations Plaza, e incorporarse en un ejemplar del acta.

Las correcciones se publicarán después de la clausura del período de sesiones, en un documento separado para cada Comisión.

06-59387 (S)



Se declara abierta la sesión a las 16.40 horas.

Tema 78 del programa: Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58° período de sesiones (*continuación*) (A/61/10)

1. **La Sra. During** (Francia) dice que no formulará observaciones sobre los proyectos de directriz sobre las reservas a los tratados aprobadas por la Comisión de Derecho Internacional en su 58° período de sesiones, excepto que, en opinión de su delegación, el proyecto de directriz 2.1.8 (Procedimiento en caso de reservas manifiestamente inválidas) no refleja el derecho ni la práctica respecto de las funciones del depositario. El proyecto de directriz otorga al depositario la facultad de evaluar la validez de las reservas y, cuando corresponda, informar a las partes interesadas de la reserva que, a su juicio, presente problemas jurídicos. Sin embargo, el depositario no debería tener esa facultad sin una disposición que lo autorizara expresamente. Sus obligaciones deberían limitarse a registrar y comunicar las reservas, incluso si las considerara “manifiestamente inválidas”.

2. Los proyectos de directriz sobre la competencia de los órganos encargados de vigilar la observancia de los tratados, que actualmente estudia el Comité de Redacción de la Comisión, plantean cuestiones que guardan alguna relación con lo que ha señalado respecto del proyecto de directriz 2.1.8. Aunque no es raro que se otorgue a esos órganos competencia para apreciar la validez de las reservas, el proyecto de directriz 3.2.1 (competencia de los órganos de vigilancia creados por el tratado) parece otorgar competencia para evaluar la validez de las reservas como resultado directo de la competencia para vigilar el cumplimiento del tratado. Aunque, como el Relator Especial insistió en destacar, el texto no tiene como finalidad otorgar competencia a esos órganos sin una disposición que lo establezca, sería preferible encontrar una redacción que evitara esa vinculación automática y, en lugar de ello, hiciera hincapié en la necesidad de incorporar en los tratados cláusulas que especificaran la competencia de los órganos de vigilancia para apreciar la validez de las reservas, como se establece en el proyecto de directriz 3.2.2.

3. Los proyectos de directriz 3.2.3 (Cooperación de los Estados y las organizaciones internacionales con los órganos de vigilancia) y 3.2.4 (Pluralidad de órganos competentes para apreciar la validez de las reservas) son inobjetables, aunque puede cuestionarse

su utilidad. Es lo que ocurre, precisamente con el proyecto de directriz 3.2.4 pues, al parecer no prevé la posibilidad de que los órganos de vigilancia puedan disentir sobre la validez de las reservas.

4. Las observaciones de la oradora también se aplican, naturalmente, a la competencia de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Al respecto, la Comisión solicitó la opinión de los gobiernos sobre los ajustes que consideraran necesario incorporar en las “Conclusiones preliminares de la Comisión de Derecho Internacional sobre las reservas a los tratados multilaterales normativos, incluidos los tratados de derechos humanos”, aprobadas por la Comisión en su 49° período de sesiones. En opinión de su delegación, las conclusiones 1 a 3 y 10 son completamente aceptables. Sin embargo, las conclusiones 5 a 9 deberían revisarse, a la luz de las observaciones formuladas en el 58° período de sesiones sobre los proyectos de directriz 3.2 y siguientes, y los resultados de la reunión de la Comisión con los expertos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.

5. La invalidez de las reservas, que la Comisión comenzó a examinar durante su 58° período de sesiones, es una cuestión difícil, y la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados no la ha resuelto. Por esa misma razón, la Comisión debería intentar aclarar las cuestiones de los efectos de la invalidez y el efecto de la objeción a una reserva. Si no lo hace, la Guía de la práctica no colmará totalmente las expectativas que ha generado legítimamente. Sobre todo, al examinar los proyectos de directriz 3.3.2 a 3.3.4, la Sexta Comisión debería aclarar el concepto de nulidad y mostrar la distinción entre los efectos independientes de la aceptación unilateral y colectiva de una reserva.

6. La nueva definición del objeto y fin de un tratado, contenida en el proyecto de directriz 3.1.5, constituye una mejora importante con respecto a la redacción original, independientemente de qué variante se elija, dado que destaca los derechos y obligaciones indispensables para la “estructura original” del tratado, lo que hace posible respetar tanto el espíritu como la letra —o el “equilibrio”— del tratado.

7. El principio contenido en el proyecto de directriz 3.3. (Consecuencias de la invalidez de una reserva) es totalmente aceptable, aunque su título no refleja en realidad el contenido de la directriz, que se relaciona

más bien con las causas de la invalidez. El proyecto de directriz 3.3.1 (Invalidez de las reservas y responsabilidad), en cambio, resulta útil dado que muestra que las consecuencias de la invalidez de una reserva surgen del derecho de los tratados, no del derecho de la responsabilidad internacional.

8. **La Sra. Wilcox** (Estados Unidos de América) dice, en relación con las reservas a los tratados, que la Comisión de Derecho Internacional debería proceder con cautela al ponderar qué tipo de reservas podrían ser inválidas por ser incompatibles con el objeto y fin de un tratado. La Comisión debería reconocer que muchos Estados se sintieron en condiciones de ser partes en tratados porque existía la posibilidad de hacer las reservas apropiadas a la luz de sus leyes o sistemas jurídicos nacionales. La Comisión de Derecho Internacional debería examinar cuidadosamente las declaraciones que subrayan que los órganos de vigilancia no deberían evaluar la validez de las reservas a menos que el tratado los autorizara expresamente, lo que no ocurre con frecuencia.

9. Con respecto a los actos unilaterales de los Estados, un tema particularmente difícil, dice que los principios rectores aprobados por la Comisión de Derecho Internacional son una conclusión apropiada de su labor al respecto. Su delegación celebra la decisión de la Comisión de Derecho Internacional de centrarse en las declaraciones oficiales formuladas por un Estado con la intención de generar obligaciones con arreglo al derecho internacional. Los Estados deberían poder formular declaraciones públicas sin temor de crear inadvertidamente obligaciones que sean vinculantes con arreglo al derecho internacional, y deberían quedar obligados por declaraciones unilaterales públicas sólo cuando tengan la intención de hacerlo. La eficacia de los principios de la Comisión de Derecho Internacional dependerá de la medida en que cumplan ese objetivo. La disposición del principio rector 7 de que, en caso de duda, las obligaciones deben interpretarse de manera restrictiva es esencial en toda determinación de los efectos jurídicos de las declaraciones unilaterales. Las conclusiones de la Comisión de Derecho Internacional sobre la relación entre las declaraciones unilaterales y las normas imperativas del derecho internacional no deberían dar lugar a controversia alguna. Las declaraciones unilaterales de un Estado no pueden de ninguna manera tener preeminencia sobre las normas imperativas de derecho internacional.

10. Su delegación está preocupada por el contenido del principio rector 10, que se refiere a la revocación de las declaraciones unilaterales. Es comprensible que se quiera poner un límite a las revocaciones arbitrarias de las declaraciones unilaterales en los casos en que un Estado ha manifestado claramente su intención de obligarse y el destinatario de la declaración se ha visto perjudicado por haber actuado sobre la base de esa declaración. Sin embargo, no está claro que sea conveniente imponer condiciones a la revocabilidad de esas declaraciones, de conformidad con el principio consagrado en el artículo 62 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Cambio fundamental en las circunstancias). Un cambio fundamental de circunstancias podría justificar la revocación de una declaración incluso si ha habido una clara manifestación de la intención de obligarse y a pesar de las otras consideraciones establecidas en el artículo 62 de la Convención. Dado que las declaraciones unilaterales no son lo mismo que los acuerdos que los Estados negocian entre sí, las normas sobre la revocación de esos acuerdos no deberían aplicarse necesariamente en forma automática a las declaraciones unilaterales.

11. **El Sr. Makarewicz** (Polonia) observa que entre los períodos de sesiones 50° y 57°, la Comisión de Derecho Internacional ha aprobado provisionalmente 71 proyectos de directriz sobre reservas a los tratados, y aún prevé aprobar otros 20. Los números son impresionantes, pero el orador teme que la proliferación de directrices detalladas dificulte la conclusión exitosa del tratamiento del tema en un futuro cercano.

12. Es posible que el proyecto de directriz 3.1 (Validez material de una reserva) sea superfluo, a la luz de lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Al parecer la única razón para mantenerlo es el deseo de que el proyecto de directrices sea una enunciación completa de las normas sobre las reservas a los tratados. Por otra parte, es necesario que se aclare el proyecto de directriz 1.6 (Alcance de las definiciones). No se explica cuáles son “las normas que les son aplicables”, ni de dónde se encuentran.

13. El proyecto de directriz 2.1.8 (Procedimiento en caso de reservas manifiestamente inválidas) es motivo de preocupación, porque amplía indebidamente las funciones del depositario. Según una norma consuetudinaria bien arraigada, formulada claramente

en las convenciones de Viena de 1969 y 1986, el depositario es el administrador neutral de un tratado, y tiene la obligación de actuar con imparcialidad. No se le exige que se expida sobre la legalidad de los instrumentos depositados, excepto con respecto a cuestiones técnicas puramente formales. El proyecto de directriz contravendría esa norma y crearía más problemas de los que intenta resolver.

14. Con respecto a la recomendación de que la Comisión de Derecho Internacional y los expertos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos celebren una reunión, su delegación ofrecerá a la Comisión su opinión sobre los posibles ajustes a las “Conclusiones preliminares de la Comisión de Derecho Internacional sobre las reservas a los tratados multilaterales normativos, incluidos los tratados de derechos humanos”, aprobados por ese órgano en su 49º período de sesiones.

15. En cuanto a los actos unilaterales de los Estados, el orador dice que los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados que pueden crear obligaciones jurídicas son descriptivos más que prescriptivos, a pesar de que se han dedicado muchos años de trabajo al tema. Además, los principios tienen un alcance restrictivo: no sólo se limitan a las declaraciones unilaterales de los Estados susceptibles de crear obligaciones jurídicas, sino que se apartan del enfoque anterior de la Comisión, que se basó generalmente en analogías con el derecho de los tratados. Lamentablemente, su adopción en segunda lectura parece haber puesto fin en forma definitiva a la labor de la Comisión sobre el tema. Tampoco se ha tenido en cuenta seriamente el noveno informe del Relator Especial (A/CN.4/569 y Add.1), quien, sin duda, no ha podido convencer a la Comisión de mantener su enfoque original. El resultado final no es totalmente satisfactorio, pero quizás sea el único posible, dadas las grandes diferencias de opinión sobre el tema que hay en el seno de la Comisión y entre los Estados. Quizás todavía no ha llegado el momento oportuno de adoptar normas perfeccionadas. Mientras tanto, es posible que la práctica de los Estados evolucione más rápidamente gracias a los principios rectores, que, por lo menos, permitirán a los Estados decidir con razonable certeza si su conducta unilateral es jurídicamente vinculante en el plano internacional y en qué medida, lo que fortalecerá el principio de la buena fe en las relaciones internacionales.

16. **La Sra. Kaplan** (Israel), con respecto al tema de las reservas a los tratados, dice que su delegación todavía tiene dudas sobre las dos versiones alternativas del proyecto de directriz 3.1.5 (Definición del objeto y el fin del tratado) o (Incompatibilidad de una reserva con el objeto y el fin del tratado). Elementos como las “normas esenciales”, la “razón de ser”, la “estructura general” o el “equilibrio convencional”, que son comunes a ambas alternativas, no aclaran nada en lo sustancial y podrían incluso complicar la definición del objeto y fin del tratado.

17. Con respecto al proyecto de directriz 3.2 (Competencia para apreciar la validez de las reservas), su delegación propone varias enmiendas, como resultado de las cuales la norma quedaría redactada de la siguiente manera:

“Tienen competencia para pronunciarse sobre la validez de las reservas a un tratado formuladas por un Estado u organización internacional:

- Los otros Estados contratantes [incluidos, cuando proceda, sus tribunales internos] o las demás organizaciones contratantes;
- Los órganos de arreglo de controversias a quienes los Estados contratantes otorguen competencia para interpretar o aplicar el tratado y las reservas que se la formulen; y
- Los órganos creados en virtud del tratado para vigilar su aplicación y que el tratado declare competentes para interpretar o aplicar sus normas y las reservas que se le formulen.”

La finalidad de los cambios propuestos es evitar autorizaciones implícitas a cualquier órgano de vigilancia de un tratado para que se pronuncie sobre la validez de las reservas. Además, la oradora tiene dudas sobre la incidencia que puedan tener los fallos de los tribunales nacionales en la validez de una reserva en virtud del derecho internacional. En Israel, los fallos de tribunales nacionales sólo surten efectos en el derecho interno.

18. En cuanto al proyecto de directriz 3.2.1 (Competencia de los órganos de vigilancia creados por el tratado), debería volver a redactarse el primer párrafo para que diga lo siguiente: “Cuando un tratado cree un órgano encargado de vigilar su aplicación y lo autorice a tomar decisiones sobre las reservas a los tratados, los Estados contratantes otorgarán

competencia a dicho órgano para apreciar la validez de las reservas ...”.

19. En consonancia con su opinión de que la función de los órganos de vigilancia debería establecerse explícitamente, Israel está a favor de que se eliminen los corchetes en el proyecto de directriz 3.2.3 (Cooperación de los Estados y las organizaciones internacionales con los órganos de vigilancia). Israel acepta el proyecto de directriz 3.2.4 (Pluralidad de órganos competentes para apreciar la validez de las reservas), pero señala a la atención el hecho de que los mecanismos encargados de apreciar la validez de las reservas son diferentes y quizás no sean mutuamente compatibles.

20. Debería considerarse la posibilidad de eliminar el proyecto de directriz 3.3.3 (Efecto de la aceptación unilateral de una reserva inválida), que es algo ambiguo y parece contradecir el proyecto de directriz 3.2.4. En cuanto al proyecto de directriz 3.3.4 (Efecto de la aceptación colectiva de una reserva inválida) en opinión de la delegación de Israel, la función del depositario es, meramente técnica. Por lo tanto, se debería actuar con prudencia antes de ampliar esa función en el proyecto de directriz. En segundo lugar, el significado del término “aceptación colectiva” no es claro. En algunos casos, podría ser necesario que la aceptación fuera unánime, en lugar de meramente colectiva. La decisión de si un caso concreto ha logrado aceptación colectiva o no podría tener enormes consecuencias y, por lo tanto, excede de las facultades del depositario. Un procedimiento de esa índole también podría generar vaguedad y diferencias no deseables entre el texto del tratado y su verdadero significado.

21. Con respecto a la cuestión de los actos unilaterales de los Estados, la Comisión de Derecho Internacional debería insistir en adoptar un enfoque estricto al principio rector 4: en el derecho israelí, por ejemplo, los ministros y los funcionarios de alto rango necesitan autorización expresa para obligar al Estado mediante actos o declaraciones unilaterales.

22. En vista de la posibilidad de que existan malentendidos respecto de las declaraciones de los Estados, y en razón de su carácter delicado en el contexto de las relaciones entre los Estados, la oradora insta a la Comisión a que preste especial atención al principio rector 7, que establece una interpretación restrictiva de esas declaraciones. En caso de duda sobre

la intención del Estado, es preferible interpretar la declaración como no vinculante para el derecho internacional. Su Gobierno atribuiría relevancia jurídica a sus actos unilaterales o a los de otros Estados sólo si existiera una intención clara e inequívoca de crear efectos jurídicos vinculantes.

23. **El Sr. Pellet** (Relator Especial) agradece la oportunidad de responder a las observaciones de la Comisión sobre el proyecto de directrices sobre las reservas a los tratados. En su opinión, el diálogo entre los relatores especiales de la Comisión de Derecho Internacional y los miembros de la Sexta Comisión es muy importante para fortalecer la relación entre los dos órganos. Sin embargo, existen dos factores que limitan considerablemente ese diálogo. En primer lugar, las observaciones de los gobiernos llegan, en general, cuando la Comisión de Derecho Internacional ya ha adoptado una posición sobre las propuestas presentadas por sus relatores especiales. Una vez que la Comisión aprueba en primera lectura, un conjunto de proyectos de artículo o de directriz, en general no vuelve a examinarlo hasta la segunda lectura, varios años más tarde, ocasión en que llegan a tenerse plenamente en cuenta las observaciones de los Estados, sea que se hayan planteado en la Sexta Comisión o se hayan presentado por escrito después de la aprobación en primera lectura.

24. Ello no significa que el debate en la Sexta Comisión no sea útil. Por el contrario, permite al relator especial distinguir corrientes de opinión y hacerse una idea de cuál es la opinión mayoritaria —cuando la hay— sobre el proyecto de artículos o directrices que se examina. Si los miembros de la Sexta Comisión expresan serios reparos sobre algún punto, la mayoría de los relatores especiales modificará sus propuestas en consecuencia. Además, el debate en la Sexta Comisión puede ser muy útil para preparar el terreno para la labor futura de la Comisión de Derecho Internacional. Efectivamente, una de las contribuciones más útiles que los gobiernos pueden hacer es sugerir temas de estudio a la Comisión de Derecho Internacional. Sin embargo, como dijo el orador en ocasiones anteriores, preocupa el absoluto silencio de la Sexta Comisión al respecto. Los gobiernos también pueden influir en la labor de la Comisión de Derecho Internacional en relación con un tema en particular respondiendo a las cuestiones que se plantean cada año en el capítulo III del informe de dicha Comisión.

25. La segunda limitación que tiene el diálogo entre los relatores especiales y la Sexta Comisión es de otra índole: una vez que la Comisión de Derecho Internacional ha aprobado un proyecto de artículos o de directriz, éstos ya no “pertenecen” al relator especial, y puede suceder que el proyecto que finalmente se presente a la Sexta Comisión para su examen no refleje sus convicciones personales.

26. En cuanto al tema de las reservas a los tratados, el Relator Especial ha tomado nota de que la reacción al proyecto de directriz 2.1.8 (Procedimiento en caso de reservas manifiestamente inválidas) es en general negativa, especialmente con respecto del papel asignado al depositario, que la mayoría de los oradores parece considerar excesivamente importante. El Relator Especial supone que el proyecto de directriz 3.3.4, ha generado una opinión negativa, aunque no muchos oradores lo han expresado claramente. Si bien la Comisión de Derecho Internacional deberá sin duda tener en cuenta esas objeciones en la segunda lectura del proyecto de directrices, el orador está un poco sorprendido por las protestas repentinas respecto del proyecto de directriz 2.1.8, aprobado por la Comisión de Derecho Internacional y examinado en la Sexta Comisión tres o cuatro años atrás. El proyecto de directriz fue incluido, con su comentario levemente modificado, en el informe de la Comisión de Derecho Internacional de 2006 sólo porque la Comisión decidió reemplazar los términos “admisibilidad” e “inadmisibilidad” por “validez” e “invalididad”. Sinceramente, no entiende por qué hay reticencia a utilizar el concepto de validez con respecto a las reservas. Es esencial hacer una distinción entre las reservas válidas y las inválidas. La validez o invalidez de las reservas es extremadamente importante y, en su opinión, la objeción a una reserva inválida no debería estar sujeta a las mismas reglas que una objeción a una reserva válida.

27. Asimismo, el Relator Especial está perplejo por la oposición de algunos Estados a su intento de aclarar el concepto ambiguo del objeto y el fin del tratado en el proyecto de directriz 3.1.5. Cuando la Comisión de Derecho Internacional, con el apoyo de la Sexta Comisión, decidió volver a examinar la cuestión de las reservas a los tratados a pesar de la existencia de las Convenciones de Viena fue por lo menos en parte porque el concepto fundamental no era claro —en la doctrina, la jurisprudencia y la práctica de los Estados—. En su opinión, se lograría mayor claridad si

se combinaran los proyectos de artículo 3.1.5 y 3.1.6, que considera inseparables.

28. Al parecer, sus propuestas sobre el papel de los órganos creados en virtud de tratados han sido bien recibidas en general y la única crítica al proyecto de directrices es que no son suficientemente detalladas. Las observaciones de la Sexta Comisión al respecto llevarán, sin lugar a dudas, a la Comisión de Derecho Internacional a revisar en su próximo período de sesiones sus conclusiones preliminares de 1997, que están íntimamente relacionadas con la compleja cuestión de la función de los órganos creados en virtud de tratados. El Relator Especial sigue pensando que sería extremadamente útil organizar una reunión con expertos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, en particular, con los representantes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, e insta a la Sexta Comisión y la Asamblea General que apoyen explícitamente la celebración de una reunión de esa índole en la resolución que se apruebe sobre el informe de la Comisión de Derecho Internacional relativo a la labor de su 58° período de sesiones.

29. Algunas delegaciones señalaron la lentitud con que avanza la labor sobre el tema. Es posible que sea así, pero el tema es extremadamente complejo, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. En su opinión, es preferible avanzar despacio y con cuidado en la elaboración de una guía de la práctica que sea realmente útil a los Estados para resolver los problemas relativos a las reservas a los tratados.

30. El Relator Especial agradece a la Sexta Comisión sus observaciones sobre el tema. Aunque quizás no esté de acuerdo con algunas de las opiniones expresadas, asegura a los miembros que la Comisión de Derecho Internacional y su Comité de Redacción otorgan gran importancia a las aportaciones de la Sexta Comisión y que examinarán todas las observaciones con mente abierta.

31. Hablando como Presidente del Grupo de Trabajo sobre los actos unilaterales de los Estados, dice que varias delegaciones han observado que la Comisión de Derecho Internacional ha limitado su examen al tema de las declaraciones unilaterales de los Estados. La razón de ello es que la Comisión de Derecho Internacional consideró que sería imposible extraer conclusiones concretas sobre cualquier aspecto del tema que no fueran las declaraciones unilaterales

formuladas por los Estados con la intención de crear obligaciones jurídicas. Si los gobiernos desean que la Comisión de Derecho Internacional amplíe el alcance de su labor para incluir otros aspectos, deberían decirlo. Sin embargo, el Grupo de Trabajo sobre el programa de trabajo a largo plazo, después de ponderar las ventajas y desventajas de examinar el tema, no recomendó la inclusión de los actos unilaterales de los Estados en el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión de Derecho Internacional y, a falta de instrucciones específicas de la Sexta Comisión, es poco probable que la Comisión de Derecho Internacional siga avanzando con el tema. Por lo tanto, los gobiernos deberán decidir si la aprobación de los principios rectores y sus respectivos comentarios significa la conclusión de la labor de la Comisión de Derecho Internacional o si ésta debe seguir trabajando sobre el tema.

Se levanta la sesión a las 17.55 horas.