



Asamblea General

Distr. general
30 de abril de 1998
Español
Original: francés

Comisión de Derecho Internacional

50º período de sesiones

Ginebra, 20 de abril a 12 de junio de 1998

Nueva York, 27 de julio a 14 de agosto de 1998

Tercer informe sobre las reservas a los tratados

Preparado por el Sr. Alain Pellet, Relator Especial

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-47	2
A. Labor precedente de la Comisión sobre el tema	1-30	2
1. Primer informe sobre las reservas a los tratados y sus consecuencias ..	1-8	2
a) Conclusiones del Relator Especial en 1995	1-4	2
b) Cuestionarios enviados a los Estados y a las organizaciones internacionales	5-8	2
2. Segundo informe y sus consecuencias	9-30	4
a) Examen del segundo informe por la Comisión	9-14	4
b) Consulta a los órganos de derechos humanos sobre las conclusiones preliminares de la Comisión	15-16	5
c) Examen del informe de la Comisión por la Sexta Comisión	17-26	6
d) Iniciativas adoptadas por otros organismos	27-30	8
B. Presentación general del tercer informe	31-47	9
1. Método empleado	31-41	9
2. Plan del tercer informe	42-47	12

I. Introducción

A. Labor precedente de la Comisión sobre el tema

1. Primer informe sobre las reservas a los tratados y sus consecuencias

a) Conclusiones del Relator Especial en 1995

1. El tema de “Las reservas a los tratados” se incluyó en el programa de la Comisión en 1994.

2. El Relator Especial presentó su primer informe en 1995¹. En él resumió la labor precedente de la Comisión respecto de las reservas y sus consecuencias, hizo un inventario sucinto de los problemas planteados por el tema y formuló propuestas relativas al alcance y la forma de los trabajos futuros de la Comisión a este respecto.

3. La Comisión examinó el informe en su 47º período de sesiones. El Relator Especial resumió como sigue las conclusiones que había extraído del debate de la Comisión sobre el tema:

“b)² La Comisión debería tratar de adoptar una guía de la práctica en materia de reservas. De conformidad con el Estatuto de la Comisión y su práctica usual, esta guía tomaría la forma de un proyecto de artículos cuyas disposiciones, junto con comentarios, constituirían directrices para la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales en materia de reservas; estas disposiciones, de ser necesario, irían acompañadas de cláusulas modelo.

c) Las disposiciones que preceden se interpretarán con flexibilidad y, si la Comisión estima que debe desviarse de ellas sustancialmente, presentaría a la Asamblea General nuevas propuestas sobre la forma que podrían tomar los resultados de su labor.

d) Existe consenso en la Comisión en el sentido de que no deben modificarse las disposiciones pertinentes de las Convenciones de Viena de 1969, 1978 y 1986³.”

4. Estas conclusiones fueron aprobadas en general por la Sexta Comisión y por la Comisión de Derecho Internacional, y, aunque algunos miembros de ésta expresaron dudas sobre determinados aspectos de esas orientaciones, en el examen del segundo informe nadie las puso en tela de juicio⁴. Según el Relator Especial, esas son las directrices generales en que debe basarse el examen del tema.

b) Cuestionarios enviados a los Estados y a las organizaciones internacionales

5. Por otra parte, en su 47º período de sesiones “la Comisión ... autorizó al Relator Especial a preparar un cuestionario detallado, en lo que respecta a las reservas a los tratados, para conocer la práctica de los Estados y las organizaciones internacionales, en particular los depositarios de convenciones multilaterales, y los problemas con que tropiezan”⁵. En su

¹ A/CN.4/470 y Corr.1.

² El inciso a) se refiere al cambio del título del tema, que inicialmente era “La ley y la práctica en materia de reservas a los tratados”.

³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/50/10)*, párr. 491.

⁴ *Ibíd.*, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/52/10), párrs. 116 a 123.

⁵ *Ibíd.*, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/50/10), párr. 493.

resolución 50/45, de 11 de diciembre de 1995, la Asamblea General invitó “a los Estados y a las organizaciones internacionales, en particular a los que son depositarios, a que contesten a la brevedad el cuestionario preparado por el Representante Especial sobre las reservas a los tratados”⁶.

6. Con arreglo a lo que antecede, el Relator Especial preparó un cuestionario detallado que la Secretaría envió a los Estados Miembros de las Naciones Unidas o de un organismo especializado, o a los Estados partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Por el momento 32 Estados han respondido al cuestionario⁷, limitándose en su mayoría a responder las preguntas sobre las que el Representante Especial había llamado especialmente la atención y que se refieren en particular a las cuestiones tratadas en el segundo informe y en el presente⁸. La mayoría de esos Estados han acompañado sus respuestas de una documentación abundante y muy interesante sobre su práctica en materia de reservas.

7. El Relator Especial preparó otro cuestionario del mismo tipo destinado a las organizaciones internacionales depositarias de tratados multilaterales. Hasta la fecha, 22 organizaciones internacionales⁹ han facilitado respuestas completas o parciales al cuestionario.

8. El porcentaje de respuestas a los cuestionarios¹⁰, que son largos, detallados y técnicos, y constituyen el único medio de hacerse una idea exacta de la práctica de los Estados y las organizaciones internacionales en materia de reservas¹¹, demuestra el interés suscitado por el tema y confirma que su estudio responde a una necesidad real.

2. Segundo informe y sus consecuencias

a) Examen del segundo informe por la Comisión

⁶ Párrafo 5 de la resolución.

⁷ Alemania, Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Croacia, Dinamarca, Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, India, Israel, Italia, Japón, Kuwait, Malasia, México, Mónaco, Panamá, Perú, República de Corea, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, San Marino, Santa Sede, Suecia y Suiza. El Relator Especial desea reiterar su profundo agradecimiento a estos Estados, y confía en que puedan completar sus respuestas y en que otros Estados respondan al cuestionario próximamente.

⁸ Véase el párrafo 6 de la nota 1 que acompaña al cuestionario.

⁹ Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Banco Mundial (BIRF, AID, CFI, OMGI), Banco de Pagos Internacionales (BPI), Consejo de Europa, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo Monetario Internacional (FMI), Naciones Unidas, Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de Aduanas (OMA), Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización Marítima Internacional (OMI), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Organización Mundial de la Salud (OMS), Secretaría del Foro, de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Unión Europea Occidental (UEO), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Unión Postal Universal (UPU). El Relator Especial desea igualmente manifestar su profundo agradecimiento a estas organizaciones y confía en que las que aún no han respondido los cuestionarios lo hagan en los próximos meses.

¹⁰ Este porcentaje, del 17% en el caso de los Estados (32 de 187 destinatarios) y del 38% en el de las organizaciones internacionales, puede parecer aún modesto; sin embargo, no deja de ser muy superior al que se constata habitualmente en este tipo de ejercicios.

¹¹ Los cuestionarios se refieren casi exclusivamente a datos objetivos. Su propósito no es determinar las “preferencias normativas” de los Estados y de las organizaciones internacionales, sino tratar de hacer, a partir de las respuestas, un balance de su práctica efectiva y deducir de él las dificultades con que puedan tropezar.

9. El segundo informe, presentado en 1996, constaba de dos capítulos bien diferenciados entre sí¹². En el primero, el Relator Especial presentaba un “Panorama general del estudio” y, en particular, hacía diversas propuestas relativas a la labor futura de la Comisión sobre la cuestión de las reservas a los tratados¹³. El capítulo II, titulado “Unidad o diversidad del régimen jurídico de las reservas a los tratados” y subtítulo “Reservas a los tratados relativos a los derechos humanos”, llegaba a la conclusión de que, a pesar de la gran diversidad de tratados multilaterales, el régimen de reservas previsto en los artículos 19 a 23 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, y de la Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, es suficientemente flexible para adaptarse a todos los tratados, incluidos los relativos a la protección de los derechos humanos.

10. Habida cuenta además de la práctica reciente de los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados de derechos humanos, el Relator Especial consideró que la Comisión, como órgano de las Naciones Unidas que asumía la responsabilidad principal del desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, debía hacer valer sus opiniones en esta materia, y adjuntó a su segundo informe un proyecto de resolución de la Comisión de Derecho Internacional sobre las reservas a los tratados de derechos humanos¹⁴.

11. El Relator Especial presentó como anexo a su segundo informe una “Bibliografía sobre las reservas a los tratados”¹⁵, de la cual se ofrecerá una versión completada y actualizada en el cuarto informe¹⁶.

12. La Comisión no pudo examinar el segundo informe en su 48º período de sesiones de 1996, por falta de tiempo. En este período de sesiones el Relator Especial presentó el informe brevemente y algunos miembros hicieron observaciones muy preliminares¹⁷. En cambio, en su 49º período de sesiones de 1997 la Comisión sometió el informe a un debate a fondo¹⁸.

13. El debate dio lugar a un extenso intercambio de opiniones en la Comisión, de resultados del cual se alcanzó o confirmó un amplio acuerdo sobre las medidas que debían adoptarse. Concretamente:

- Los miembros de la Comisión coincidieron en que el régimen de Viena debía mantenerse en principio, y que sólo había que aclarar ambigüedades y colmar lagunas;
- Subrayando el carácter ambicioso de la empresa, la mayoría de los participantes en el debate confirmaron su apoyo a la decisión aprobada en el quinquenio anterior, de atenerse a una guía de la práctica en materia de reservas acompañada, en su caso, de cláusulas modelo.

14. En lo que respecta al régimen jurídico de las reservas a los tratados normativos, incluidos los tratados de derechos humanos, la Comisión remitió el texto del proyecto de

¹² A/CN.4/477 y Add.1.

¹³ A/CN.4/477, párrs. 9 a 50.

¹⁴ A/CN.4/477/Add.1, pág. 83.

¹⁵ A/CN.4/478.

¹⁶ El Relator Especial desea aprovechar esta ocasión para expresar su agradecimiento a los miembros de la Comisión que le han comunicado los títulos de obras y artículos que había omitido de mencionar en 1996, y para rogar a todos los miembros que le indiquen los títulos que deban añadirse a esa bibliografía, agradeciéndoles de antemano su atención.

¹⁷ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/51/10)*, párrs. 108 a 140.

¹⁸ *Ibid.*, quincuagésimo segundo período de sesiones, *Suplemento No. 10 (A/52/10)*, párrs. 50 a 156.

resolución propuesto por el Relator Especial¹⁹ al Comité de Redacción y, de conformidad con el informe de éste, no aprobó una resolución sino unas “Conclusiones Preliminares de la Comisión de Derecho Internacional sobre las reservas a los tratados multilaterales normativos, incluidos los tratados de derechos humanos”²⁰.

b) Consulta a los órganos de derechos humanos sobre las conclusiones preliminares de la Comisión

15. La Comisión decidió transmitir el texto de las conclusiones preliminares a los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados de derechos humanos. En cartas de fecha 24 de noviembre de 1997, enviadas por conducto del Secretario de la Comisión, el Relator Especial remitió copia de las conclusiones preliminares y del capítulo V del informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 49º período de sesiones, a los presidentes de los órganos de derechos humanos de ámbito universal²¹, y les pidió que transmitieran esa documentación al Comité que presidían y le comunicaran las eventuales observaciones a su respecto. Una carta análoga se remitió a los presidentes de varios órganos regionales²².

16. Hasta la fecha el Relator Especial sólo ha recibido respuesta de la Presidenta del Comité de Derechos Humanos, que en carta de 9 de abril de 1998 le hizo saber la satisfacción del Comité por la ocasión que se le brindaba de comentar las conclusiones preliminares y su propósito de examinarlas, y reponder más en detalle ulteriormente. Sin embargo, el Comité considera ya ahora que, en lo referente al párrafo 12 de las conclusiones preliminares:

“Los órganos de vigilancia regionales no son las únicas instituciones intergubernamentales que participan en la determinación de la práctica y las reglas aplicables y contribuyen a ella. Los órganos de vigilancia universales, como el Comité de Derechos Humanos, no desempeñan un papel menos importante en el proceso por el que estas prácticas y reglas se establecen, y tienen por ello derecho a contribuir a ese proceso y a participar en él. En este sentido, debe reconocerse que la propuesta de la Comisión que figura en el párrafo 10 de las conclusiones preliminares puede ser modificada a medida que las prácticas y reglas aplicadas por los órganos de vigilancia universales y regionales obtengan un reconocimiento general.”

Por otra parte, el Relator Especial tiene constancia de que varios órganos de derechos humanos han acogido la consulta con interés y tienen la intención de reaccionar a las conclusiones preliminares de la Comisión. Además, los presidentes de los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos debatieron esta cuestión en su reunión de febrero de 1998.

c) Examen del informe de la Comisión por la Sexta Comisión

¹⁹ Véase el párrafo 10 *supra*.

²⁰ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/52/10)*, párr. 157.

²¹ Se trata de los presidentes de los órganos siguientes: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de Derechos Humanos, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité contra la Tortura y Comité de los Derechos del Niño.

²² Se trata de los presidentes de los órganos siguientes: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Comisión Europea de Derechos Humanos y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos.

17. Los numerosos comentarios, en general positivos, dedicados al segundo informe en los debates de la Sexta Comisión durante el quincuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, son otra prueba del interés que suscita el tema de las reservas a los tratados. Cincuenta delegaciones hablaron del tema e hicieron observaciones a menudo detalladas y muy razonadas²³.

18. El principio de unidad del régimen de las reservas, afirmado por la Comisión en los párrafos 2 y 3 de las conclusiones preliminares, recibió un apoyo generalizado²⁴.

19. Los debates versaron principalmente sobre el papel de los órganos de derechos humanos en materia de reservas, o sea, sobre los párrafos 5 a 10 de las conclusiones preliminares. Como se indica en el resumen por temas preparado por la Secretaría²⁵, hubo dos posiciones enfrentadas. Según ciertas delegaciones, correspondía exclusivamente a los Estados pronunciarse sobre la admisibilidad de las reservas y deducir las consecuencias de su eventual inadmisibilidad, mientras que parecido número de delegaciones aprobaron por el contrario los párrafos 5 y 6 de las conclusiones preliminares y consideraron que el control de la admisibilidad de las reservas correspondía conjuntamente a los órganos de vigilancia, de haberlos, y a los Estados partes en los convenios de derechos humanos.

20. En cambio, casi todas las delegaciones que intervinieron en el debate “respaldaron la décima conclusión preliminar de la Comisión, según la cual el rechazo de una reserva por inadmisibile imponía al Estado que la hubiera formulado cierto deber de acción o decisión. Dado el carácter consensual de los tratados, las reservas eran inseparables del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado”²⁶. Sólo dos Estados opinaron lo contrario²⁷. A este respecto, no obstante, algunas delegaciones hicieron sugerencias interesantes *de lege ferenda* destinadas a establecer un diálogo entre el Estado que formula una reserva y los Estados que se oponen a ella²⁸, e incluso entre el primer Estado y el órgano de vigilancia²⁹, o a institucionalizar un mecanismo de vigilancia centralizado³⁰.

21. En lo que respecta a la forma, la Sexta Comisión acogió favorablemente en general la iniciativa de la Comisión de adoptar conclusiones preliminares y consultar a los órganos de derechos humanos interesados. Empero, una delegación opinó que no había razón para limitar de esa manera las consultas y que todos los órganos de vigilancia establecidos por convenios multilaterales, cualquiera que fuese su objeto, también debían ser consultados³¹. El párrafo 4 de la resolución 52/156 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1997, se hace eco de esa preocupación cuando dice que la Asamblea General:

“Toma nota de la invitación cursada por la Comisión de Derecho Internacional a todos los órganos establecidos en virtud de tratados multilaterales de carácter

²³ Véase A/C.6/52/SR.17 a 25.

²⁴ Véase el “Resumen por temas, preparado por la Secretaría del debate en la Sexta Comisión de la Asamblea General en su quincuagésimo segundo período de sesiones”, documento A/CN.4/483, párrs. 65 a 67. Sólo dos delegaciones (la de la República de Corea (A/C.6/52/SR.22, párr. 7) y, más matizadamente, la de Italia (A/C.6/52/SR.24, párr. 82)) consideraron que podía ser útil establecer regímenes especiales en ciertos casos. Las cláusulas modelo que la Comisión se propone adoptar podrían sin duda responder a esta preocupación.

²⁵ A/CN.4/483, párrs. 71 a 82.

²⁶ *Ibid.*, párr. 84.

²⁷ Costa Rica (A/C.6/52/SR.22, párr. 19) y Grecia (*ibíd.*, párrs. 42 a 44); véase también la opinión expresada por Suecia en nombre de los países nórdicos (SR.21, párrs. 11 y 12).

²⁸ Cf. el discurso del Reino Unido (A/C.6/52/SR.19, párr. 46) y de Austria (SR.21, párr.6).

²⁹ Cf. el discurso de Liechtenstein (A/C.6/52/SR.22, párr. 25) y de Suiza (*ibíd.*, párr. 85).

³⁰ Cf. el discurso de Alemania (A/C.6/52/SR.21, párr. 46) y de Chile (SR.22, párr. 36).

³¹ Cf. el discurso de Túnez (A/C.6/52/SR.22, párr. 32).

normativo que deseen hacerlo a que presenten observaciones por escrito sobre las conclusiones preliminares de la Comisión de Derecho Internacional acerca de las reservas a los tratados multilaterales normativos, incluidos los tratados de derechos humanos ...”

El Relator Especial se pregunta, no obstante, cuáles son exactamente los órganos a los que habría que consultar, además de los competentes en materia de derechos humanos.

22. Por otra parte, aunque algunas delegaciones de la Sexta Comisión acogieron favorablemente las conclusiones preliminares, otras opinaron que su adopción había sido prematura³². Como indicó el Relator Especial cuando intervino en esta calidad en los debates de la Sexta Comisión, esa opinión parece deberse a un malentendido³³: el propósito del texto adoptado por la Comisión es responder a las iniciativas recientes de ciertos órganos de derechos humanos y es el resultado provisional de la reflexión hecha en 1997 acerca de la cuestión esencial de la unidad o diversidad del régimen de las reservas; si hubieran esperado a que finalizase el examen del tema, ni la Sexta Comisión ni la propia Comisión de Derecho Internacional habrían podido participar en el debate abierto por los órganos de derechos humanos y, en particular, por el Comentario General No. 24 del Comité de Derechos Humanos³⁴. Además, el carácter preliminar que la Comisión dio a sus conclusiones, y su decisión de consultar a los órganos de derechos humanos interesados, parecen destinados a calmar los temores expresados (muy minoritariamente).

23. De todas maneras, el Relator Especial considera que es necesario “dar tiempo al tiempo”: la Comisión ha tomado posición, lo ha hecho a título preliminar y ha consultado a los Estados³⁵ y a los órganos de derechos humanos³⁶; ahora hay que dejarles tiempo para presentar sus observaciones y parece lógico que la Comisión no vuelva a examinar el tema hasta que disponga de esas opiniones y haya terminado el examen de las cuestiones más controvertidas que quedaron pendientes en las Convenciones de Viena. Así pues, el Relator Especial no presentará a la Comisión un proyecto de conclusiones definitivas hasta su quinto informe, o sea, de conformidad con el programa de trabajo aprobado en su 49º período de sesiones³⁷, cuando se haya terminado el examen de las cuestiones de fondo relativas al régimen de las reservas a los tratados.

³² Cf. los discursos de México (A/C.6/52/SR.17, párr. 22), los Países Bajos (A/C.6/52/SR.21, párr. 15), Guatemala (ibíd., párr. 65), Túnez (A/C.6/52/SR.22, párr. 32), Grecia (ibíd., párr. 48), Suiza (ibíd., párr. 87) y Bangladesh (SR.25, párr. 24).

³³ A/C.6/52/SR.24, párr. 97.

³⁴ CCPR/C/21/Rev.1/Add.6.

³⁵ En el párrafo 2 de la resolución 52/156, la Asamblea General “Señala a la atención de los gobiernos la importancia que reviste para la Comisión de Derecho Internacional contar con sus observaciones acerca de todas las cuestiones señaladas concretamente en el capítulo III de su informe, especialmente acerca de lo siguiente: [...] b) las conclusiones preliminares de la Comisión de Derecho Internacional sobre las reservas a los tratados multilaterales normativos, incluidos los tratados de derechos humanos”. Tres gobiernos, los de Mónaco, Liechtenstein y Filipinas, ya han presentado sus observaciones al Relator Especial; el Relator Especial les está muy agradecido y espera vivamente que esos ejemplos sean seguidos por otros muchos gobiernos. En su quinto informe el Relator Especial tiene la intención de exponer en detalle las opiniones que se hayan comunicado sobre el tema.

³⁶ En las observaciones mencionadas precedentemente (véase la nota 35), Liechtenstein expresa el deseo de que se invite también a dar su opinión a las organizaciones no gubernamentales activas en la esfera de los derechos humanos. El Relator Especial acogerá con interés todas las comunicaciones que esas organizaciones no gubernamentales estimen oportuno transmitirle.

³⁷ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/52/10), párr. 221.*

24. El debate celebrado en la Sexta Comisión sirvió para que los representantes de los Estados confirmaran su acuerdo respecto de las cuestiones esenciales del enfoque general adoptado por la Comisión; la gran mayoría de las delegaciones:

- Reiteró el apoyo otorgado en años anteriores a la elaboración de una guía de la práctica³⁸ y
- Exhortó a la Comisión a que respetase el marco general de las Convenciones de Viena³⁹, sin por ello dejar de señalar debidamente sus lagunas y ambigüedades.

25. En particular, los representantes de los Estados instaron a la Comisión a que examinase las cuestiones siguientes:

- La definición precisa de las reservas, especialmente en comparación con las declaraciones interpretativas;
- La cuestión de las reservas a los tratados bilaterales;
- El régimen jurídico de las declaraciones interpretativas;
- Los límites exactos de la noción del objeto y la finalidad de los tratados;
- Los efectos de las objeciones a una reserva;
- El problema de la validez de las objeciones;
- Las consecuencias de la inadmisibilidad de una reserva; y
- Los efectos de las reservas sobre las disposiciones que contienen normas de *jus cogens*.

El Relator Especial se propone examinar cada uno de esos problemas en el momento oportuno (y algunos de ellos ya en el año en curso).

26. En general, el Relator Especial estima que los debates celebrados en la Sexta Comisión corroboran el planteamiento seguido por la Comisión desde 1995.

d) Iniciativas adoptadas por otros organismos

27. Otro ejemplo del interés demostrado en el tema por la sociedad internacional son las iniciativas adoptadas por dos organismos con los que la Comisión mantiene relaciones de cooperación: el Consejo de Europa y el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano.

28. En lo referente al primero, el Comité de Asesores Jurídicos sobre Derecho Internacional Público examinó en su 14ª reunión, celebrada en septiembre de 1997, las conclusiones preliminares aprobadas por la Comisión y, más en general, los trabajos realizados por ésta con respecto a las reservas, y decidió crear un grupo de especialistas sobre las reservas a los tratados internacionales (DI-S-RIT), presidido por el representante de Austria, cuyo mandato fue aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 16 de diciembre de 1997. Ese grupo deberá:

- “a. Examinar y proponer medios y arbitrios y, eventualmente, directrices generales que permitan a los Estados miembros desarrollar sus prácticas en lo relativo a la reacción frente a las reservas y declaraciones interpretativas real o potencialmente inadmisibles en el marco del derecho internacional; y

³⁸ A/CN.4/483, párr. 90; sólo la delegación de la República de Corea (A/C.6/52/SR.22, párr. 4) expresó su preferencia por un instrumento jurídicamente obligatorio, mientras que la del Canadá (A/C.6/52/SR.21, párr. 41) expresó reservas sobre la necesidad de las cláusulas modelo.

³⁹ A/CN.4/483, párrs. 61, 65 y 90 a 91. Sólo las delegaciones de Suecia (en nombre de los países nórdicos) (A/CN.6/52/SR.21, párrs. 8 y 9) y, más netamente, la de los Países Bajos (ibíd., párr. 14), expresaron dudas sobre la intangibilidad del régimen de Viena.

b. Considerar la posible función del Comité de Asesores Jurídicos sobre Derecho Internacional Público como “observatorio” de las reservas a los tratados multilaterales de gran importancia para la comunidad internacional y que plantean problemas en cuanto a la admisibilidad de esas reservas en derecho internacional, y como observatorio también de las reacciones de los Estados miembros del Consejo de Europa que sean partes en esos instrumentos⁴⁰.”

29. El grupo celebró su primer período de sesiones en París los días 26 y 27 de febrero de 1998 y, en esa ocasión, sostuvo un intercambio de opiniones con el Relator Especial de la Comisión. De las conclusiones formuladas por su Presidente se desprende que:

“El grupo comparte la opinión de la Comisión de Derecho Internacional, según la cual:

- El régimen de la Convención de Viena es aplicable a todos los tratados, incluidos los tratados normativos y los relativos a los derechos humanos;
- Ese régimen no debería modificarse;
- No obstante, se estimó que sería necesario examinar más detenidamente el papel de los órganos de supervisión; algunas delegaciones no estuvieron totalmente de acuerdo con las conclusiones 5 y siguientes [de las conclusiones preliminares], sobre todo en lo que respecta a la articulación entre las disposiciones de *lege lata* y las de *lege ferenda*. No obstante, en general, el Grupo está conforme con los grandes lineamientos de las conclusiones preliminares^{40 bis}.”

30. Por su parte, el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano celebró su 37º período de sesiones en Nueva Delhi, del 13 al 18 de abril de 1998, bajo la Presidencia del Sr. P. S. Rao. La Comisión de Derecho Internacional estuvo representada por el Sr. Yamada. Cabe observar que el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano consideró la cuestión en las reservas a los tratados como un tema especial, que fue objeto de atención prioritaria⁴¹

B. Presentación general del tercer informe

1. Método empleado

31. Como quiera que tanto en la Comisión como entre los Estados existe casi un consenso en el sentido de que debe mantenerse el régimen de Viena, parecería conveniente basarse sistemáticamente en las disposiciones relativas a las reservas de las Convenciones de 1969, 1978 (en la escasa medida en que podrían ser pertinentes al estudio general de ese régimen) y de 1986.

32. Así pues, el Relator Especial se propone preparar el presente informe, al igual que los tres siguientes, según el esquema general que se indica a continuación:

- Cada uno de los capítulos dará comienzo con una recapitulación de las disposiciones pertinentes de las tres Convenciones de Viena sobre el derecho de los tratados⁴² y los trabajos preparatorios que las han precedido;

⁴⁰ Una presentación general de ese Grupo figura en el documento introductor de su primera reunión, DI-S-RIT (98) 1, Estrasburgo, 2 de febrero de 1998.

^{40 bis}. Doc. CAHDI (98) 8, de fecha 3 de marzo de 1998.

⁴¹ En el momento de redactar el presente informe, el Relator Especial no disponía de las actas resumidas de esa importante reunión.

⁴² Para evitar confusiones, esas disposiciones se reproducirán en negrita en todos los casos.

- En una segunda etapa, el Relator Especial procurará presentar la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales respecto de esas disposiciones, e indicar las dificultades a que haya dado lugar su aplicación; con esta finalidad serán especialmente útiles las respuestas a los cuestionarios que haya recibido¹;
- Simultáneamente o en una sección aparte, según proceda, el Relator expondrá la jurisprudencia pertinente y los comentarios doctrinales;
- Sobre la base de esa información, propondrá proyectos de artículos que constituirán el cuerpo mismo de la guía de la práctica que deberá adoptar la Comisión², acompañándolos de los comentarios preliminares adecuados, a fin de precisar el alcance que atribuye a esos proyectos³;
- En su caso, complementará los proyectos de artículo con cláusulas modelo, en las que se podrán inspirar los Estados para excusar la aplicación de la guía de la práctica en circunstancias particulares o en esferas concretas⁴.

33. Por supuesto, en ocasiones será preciso apartarse de este esquema, en particular, cuando las Convenciones de Viena no digan nada al respecto, por ejemplo, en todo lo relativo a las declaraciones interpretativas, a las que esos instrumentos no hacen la menor alusión. En tales casos, el Relator Especial recurrirá a la metodología habitual para la elaboración de los proyectos de artículos de la Comisión, o sea, que se basará directamente en la práctica internacional (véase la segunda etapa descrita precedentemente).

34. Puede ocurrir, por el contrario, que las Convenciones de Viena contengan directrices suficientes para guiar la práctica (por ejemplo, el caso de la definición “positiva” de las reservas⁵). En opinión del Relator Especial, esa circunstancia no bastaría para justificar su exclusión ni del estudio, ni de la guía de la práctica que se examina: esa omisión haría que el proyecto fuese incompleto y de difícil manejo, cuando su objetivo es, precisamente, permitir que los “usuarios” –servicios jurídicos de los ministerios de relaciones exteriores y de organizaciones internacionales, ministerios de justicia, magistrados, abogados, especialistas en relaciones internacionales públicas o privadas– dispongan de un instrumento de referencia lo más completo y amplio posible.

35. No obstante, el Relator Especial desea precisar que, pese a sus esfuerzos por ser lo más exhaustivo, preciso y riguroso posible, es consciente de las imperfecciones de su trabajo. Al carecer de toda asistencia, su enfoque ha sido necesariamente empírico: la literatura dedicada a las reservas es considerable⁶, la práctica adopta muchas formas y las respuestas a los cuestionarios ocupan ya varios volúmenes. Para hacer un examen sistemático de este material sería necesario un equipo de investigadores, o dedicarse exclusivamente a esa labor: por desgracia, el Relator Especial no está en condiciones de hacerlo. En consecuencia, reconoce que a menudo ha procedido mediante “sondeos” y se ha dejado llevar por la intuición. No obstante, el mérito de los procedimientos de trabajo de la Comisión es que pueden limitar los inconvenientes de un método (¿o falta de método?) de esa naturaleza: por el hecho de haber sido examinado por la Comisión, el estudio pasa de ser individual a ser colectivo, y las reacciones individuales o colectivas de los gobiernos en la Sexta Comisión son garantía de

¹ Véanse los párrafos 5 a 8 *supra*.

² Para evitar confusiones; esos proyectos de artículo se reproducirán en bastardilla en todos los casos.

³ El Relator Especial no añadirá comentarios a los artículos de las Convenciones de Viena, salvo cuando se combinen en un artículo “compuesto” sobre el tema; véase *infra*, párr. 40.

⁴ Para evitar confusiones, esas cláusulas modelo irán subrayadas en todos los casos.

⁵ Véase *infra*, apartado b) del párrafo 1 de la sección 1 del capítulo II.

⁶ Véase el listado no exhaustivo que figura en la bibliografía citada precedentemente, en la nota 15.

realismo y permitirán, según el caso, readaptar el proyecto de guía de la práctica a las necesidades reales.

36. A la inversa, el Relator Especial desea responder por adelantado a las posibles críticas acerca de la longitud relativa de las secciones siguientes, especialmente las dedicadas a la presentación de los trabajos preparatorios de las disposiciones pertinentes de las tres Convenciones de Viena. En efecto, sería legítimo cuestionarse sobre la necesidad de una descripción tan minuciosa. En su opinión, esa descripción es útil por lo menos por dos razones: en primer lugar, y ello es válido para el conjunto de proyectos de artículos preparado por la Comisión, constituye la base y la justificación de las propuestas normativas (que figuran en el proyecto de guía de la práctica) que deben derivarse de ella; en segundo lugar, y esto es aplicable en particular al presente proyecto, parece útil que los expertos, y ante todo los gobiernos, puedan disponer de una documentación exhaustiva (en la medida de lo posible) para decidir si es conveniente, en un caso determinado, basarse en la guía que se les propone.

37. Por último, cabe señalar una dificultad particular del presente trabajo: el tema que se examina se refiere a las reservas a los tratados en general. Ahora bien, ese tema ya ha sido considerado en tres instrumentos convencionales y, aunque no cabe duda de que la Convención de Viena de 1969 constituye el principal instrumento de referencia y el punto de partida de toda reflexión sobre el tema, no puede pasarse por alto la Convención de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, ni, sobre todo, la de 1986 sobre los tratados celebrados por organizaciones internacionales. Según el procedimiento seguido desde el primer informe, que no ha sido discutido por la Comisión de Derecho Internacional ni por la Sexta Comisión, el Relator Especial tiene el propósito de tratar simultáneamente los tres estudios e integrarlos en una guía “consolidada”, de la práctica que contendrá las disposiciones relativas tanto a las reservas de los tratados de que son parte los Estados y las organizaciones internacionales como las normas aplicables en caso de sucesión de Estados⁷.

38. Ese método ofrece una ventaja cierta, porque permite asegurar la coherencia de las disposiciones convencionales existentes, hacer ajustes útiles y “poner a prueba” la solidez de la entera estructura. Además, a menudo se verificará que las normas de una de las Convenciones permiten comprender mejor las de las otras, a las que muchas veces completan (como sucede con el capítulo II del presente informe, en lo relativo a la definición de las reservas). A ello se añade el hecho de que los trabajos preparatorios de cada Convención (en especial las de 1969 y 1986) son igualmente complementarios y con frecuencia se aclaran mutuamente.

39. Ni que decir tiene que cada vez que sea necesario se harán las distinciones pertinentes; en general, ello no plantea problemas graves, ya que las Convenciones de 1978 y 1986 constituyen la consecuencia, prolongación e ilustración de las disposiciones de 1969 en puntos particulares, claramente individualizados. No obstante, en algunos casos, el ejercicio conducirá necesariamente al conjunto de disposiciones existentes y obligará a reflexionar sobre el modo en que éstas se combinan y se ordenan entre sí.

40. En algunos casos esto conducirá también a la adopción de “textos compuestos” en los que se acumularán los elementos incluidos en cada una de las Convenciones de Viena o en dos de ellas. La definición de las reservas, según se presenta en el capítulo II, es un ejemplo de ese procedimiento, indispensable si se quiere llegar a una codificación completa:

⁷ La quinta parte esbozada en el “esquema general provisional” del documento A/C.N.4/477 (véase *infra* párr. 42): “V. Situación de las reservas, de las aceptaciones y de las objeciones en caso de sucesión de Estados”.

- La definición de las reservas a los tratados entre Estados figura en el párrafo 1 d) del artículo 2 de la Convención de 1969;
- Si se desea definir las reservas de los tratados “en general”, la definición se debe completar con la que figura en el párrafo 1 d) del artículo 2 de la Convención de 1986;
- Además, cuando se aprobó la Convención de 1969, se ignoraron deliberadamente las cuestiones relativas a la sucesión de Estados⁸; empero, mientras se estaba redactando la Convención de 1978 se observó que el fenómeno de la sucesión de Estados incidía en la definición misma de las reservas, al menos en la forma en que la habían concebido los autores de las tres convenciones. En una hipótesis de esa naturaleza, la simple yuxtaposición de los textos existentes a los fines de la guía de la práctica sería causa de grandes complicaciones para los usuarios, y sólo un texto compuesto permitiría captar completamente el fenómeno⁹.

41. Cabe observar que, al proceder de esa manera, se responde a los deseos o a las predicciones de Paul Reuter quien, durante los debates relativos al examen de su tercer informe, había previsto que quizá “un día se decida refundir las dos series de artículos”¹⁰ y que se trataría de resolver “cualquier cuestión de adaptación que pueda plantearse como consecuencia de la existencia de dos convenciones”¹¹. Ese es otro de los objetivos de la guía de la práctica; que no facilita, desde luego, su preparación.

2. Plan del tercer informe

42. En el primer capítulo de su segundo informe, el Relator Especial presentó un “esquema general provisional del estudio” que se proponía realizar¹².

43. Ese esquema general no fue muy comentado durante el examen del segundo informe, en el 49º período de sesiones de 1997¹³. No obstante, el programa de trabajo aprobado por la Comisión durante ese período de sesiones responde a las grandes líneas de ese esquema¹⁴, razón por la cual el Relator Especial considera que podrá seguir esas líneas al preparar sus próximos informes, incluido el tercero, sin por ello tomarlas como una guía rígida, y permitiéndose adaptarlas y precisarlas según proceda.

44. Teniendo en cuenta esa observación, conforme a lo que se indicó en 1997 y al programa de trabajo aprobado por la Comisión¹⁵, el presente informe abarca las partes II y III del

⁸ Véase el artículo 73 de la Convención de 1969.

⁹ Véase *infra*, párr. 82.

¹⁰ Reuter se refería aquí a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y al proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.

¹¹ *Anuario 1974*, vol. I, 1279ª sesión, 17 de junio de 1974, párr. 52.

¹² A/CN.4/477, párrs. 37 a 50.

¹³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/52/10)*, párrs. 116 a 123.

¹⁴ *Ibíd.*, párr. 221.

¹⁵ *Ibíd.*

esquema general provisional relativas, respectivamente, a la definición de las reservas¹⁶ y a la formulación y retirada de las reservas, las aceptaciones y las objeciones¹⁷.

45. Sin embargo, al Relator Especial se le planteó un problema respecto del régimen jurídico de las declaraciones interpretativas. En un principio había previsto tratar ese importante problema¹⁸ como un elemento de la segunda parte, relativa a la definición de las reservas¹⁹. No obstante, habida cuenta de la riqueza del tema, esa solución pareció muy desequilibrada, tanto más cuanto que no habría sido lógico fijar el régimen jurídico de las declaraciones interpretativas antes que hubiese terminado el examen de las propias reservas. En consecuencia, podían preverse dos procedimientos: o bien dedicar un capítulo aparte al régimen jurídico de las declaraciones interpretativas (pero que tendría que haberse relegado al final del estudio), o bien someter ese régimen a un examen paralelo al de las reservas, del que en cierto modo constituiría un contrapeso.

46. Después de algunas vacilaciones el Relator Especial se ha inclinado por esta última solución; en consecuencia, se propone presentar sistemáticamente los proyectos de artículo de la guía de la práctica relativos al régimen jurídico de las declaraciones interpretativas en paralelo a las disposiciones referentes a las propias reservas. Los dos capítulos siguientes son un ejemplo de este planteamiento, ya que estudian a la vez los problemas creados por la definición y la formulación de las reservas por una parte, y las declaraciones interpretativas por la otra.

47. En consecuencia, el presente informe sigue el plan general siguiente:

- Capítulo II: Definición de las reservas (y las declaraciones interpretativas)
- Capítulo III: Formulación y retirada de las reservas (y de las declaraciones interpretativas), las aceptaciones y las objeciones a las reservas (y a las declaraciones interpretativas)²⁰.

¹⁶ El esquema provisional comprendía los temas siguientes: a) Definición positiva; b) Diferencias entre las reservas y otros procedimientos destinados a cualificar la aplicación de los tratados; c) Diferencias entre las reservas y las declaraciones interpretativas; d) Régimen jurídico de las declaraciones interpretativas; e) Reservas a los tratados bilaterales (A/CN.4/477, párr. 37).

¹⁷ Esa tercera parte estaba subdividida en tres secciones:

- A. *Formulación y retirada de las reservas*: a) Momento en que puede tener lugar la formulación de una reserva; b) Procedimiento de formulación; c) Retirada;
- B. *Formulación de las aceptaciones a las reservas*: a) Procedimiento de formulación de la aceptación; b) Aceptación implícita; c) Obligaciones de aceptación expresa;
- C. *Formulación y retirada de las objeciones a las reservas*: a) Procedimiento de formulación de las objeciones; b) Retirada de las objeciones (ibíd.).

¹⁸ Que varias delegaciones pusieran de relieve durante el debate en la Sexta Comisión (véase A/CN.4/483, párr. 91). Véanse igualmente los pronunciamientos sobre el tema de distintos miembros de la Comisión durante el 49º período de sesiones (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 10* (A/52/10), párr. 113).

¹⁹ Véase *supra*, nota 58, punto d).

²⁰ En los títulos de esos capítulos no se menciona expresamente a las declaraciones interpretativas, a fin de no recargarlos excesivamente.