



Asamblea General

Distr.
LIMITADA

A/CN.4/L.562/Add.1
4 de agosto de 1998
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCÉS

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL
50° período de sesiones
Ginebra, 20 de abril a 12 de junio de 1998
Nueva York, 27 de julio a 14 de agosto de 1998

PROYECTO DE INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL
SOBRE LA LABOR REALIZADA EN SU 50° PERÍODO DE SESIONES

Relator: Sr. Christopher John Robert DUGARD

CAPÍTULO IX

RESERVAS A LOS TRATADOS

Adición

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
1. Presentación por el Relator Especial de su tercer informe (continuación)	1 - 18	2
c) Definición de las declaraciones interpretativas	4 - 18	3
2. Resumen de las deliberaciones	19 - 31	6

1. Presentación por el Relator Especial de su tercer informe (continuación)

1. Posteriormente, el Relator Especial, al presentar la parte de su informe dedicada a la distinción entre reservas y declaraciones interpretativas (A/CN.4/491/Add.4), insistió en tres observaciones generales:

a) En primer lugar, en ninguna de las tres Convenciones de Viena se hace referencia a la cuestión de las declaraciones interpretativas¹, aunque la Comisión examinó esa cuestión en 1956 y 1962, al elaborar su proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados. Pese a llevar aparejados inconvenientes como la inexistencia de directivas e indicaciones sobre las declaraciones interpretativas, ello tiene la ventaja de que no existe "ortodoxia" en esta materia, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las reservas. Así pues, de esta forma, la Comisión podrá introducir innovaciones en función de las convicciones de sus miembros y de las necesidades de la sociedad internacional contemporánea;

b) En segundo lugar, la práctica habitual en este ámbito² es que los Estados utilizan las declaraciones interpretativas con la misma frecuencia que las reservas. Se trata de una práctica muy antigua que se remonta al Acta Final del Congreso de Viena de 1815 y que se desarrolló paralelamente a la forma convencional multilateral;

c) En tercer lugar, dos complejos factores dificultan la definición de las declaraciones interpretativas: i) las incertidumbres terminológicas y ii) la política exterior o la estrategia jurídica de los Estados. En lo referente al primer factor, se plantea la cuestión de saber si el hecho de analizar por un método binario las declaraciones unilaterales que inciden en el tratado respecto del cual se formulan, oponiendo "reservas" a "declaraciones interpretativas", obedece a un exceso de racionalismo cartesiano. Si bien parece que en varios idiomas se ha adoptado ese método binario, en otros, como por ejemplo en el inglés, se ha adoptado, en cambio, un enfoque mucho más diversificado. Sin embargo, ninguno de los Estados, incluidos los países de habla inglesa, ni de las organizaciones internacionales que han respondido a los cuestionarios puso en duda la clasificación de las declaraciones unilaterales relativas a los tratados en dos categorías.

2. Lo mismo cabe decir de las incertidumbres terminológicas; los Estados no matizan en absoluto sus declaraciones o utilizan expresiones retorcidas o ambiguas³.

3. Esa utilización tiene justamente su origen en la segunda dificultad: si bien en ocasiones se emplean esas locuciones por descuido, con mucha frecuencia se utilizan deliberadamente, ya sea para soslayar una prohibición de formular reservas, ya sea, como lo señaló un Estado en su respuesta al cuestionario, para evitar la mala impresión que podía generar la formulación de una reserva.

¹ Lo cual algunos Estados, como el Japón, consideran lamentable.

² Véase A/CN.4/491/Add.4, párrs. 236 a 239.

³ Véase A/CN.4/491/Add.4, párrs. 261 a 266.

c) Definición de las declaraciones interpretativas

4. Al destacar que las declaraciones interpretativas se definieron durante la labor preparatoria de la Convención de Viena de 1969 de manera "negativa" indicando que no eran reservas, el Relator Especial señaló que había elaborado una definición positiva siguiendo un método empírico (proyecto de directriz 1.2). Esa definición contiene en primer lugar elementos comunes a las reservas y a las declaraciones interpretativas; en los dos casos se trata de una declaración unilateral, independientemente de su enunciado o denominación.

i) Formulación conjunta de una declaración interpretativa

5. La formulación conjunta constituye uno de los puntos comunes entre las reservas y las declaraciones interpretativas; sin embargo, la práctica no estaba bien establecida en lo relativo a las últimas⁴ (proyecto de directriz 1.2.1).

ii) Enunciado y denominación - Formulación de una declaración interpretativa cuando estén prohibidas las reservas

6. El Relator Especial se refirió al rechazo del nominalismo en la definición tanto de las reservas como de las declaraciones interpretativas ("cualquiera que sea su enunciado o denominación") y se preguntó si no convendría tomar al pie de la letra lo que dijeran los Estados y mantener las denominaciones que asignaran a las declaraciones unilaterales que formularan en relación con los tratados [como había recomendado el Japón en 1969 o como sugirió un miembro de la Comisión en 1997]. No obstante, reconoció que ese método se apartaría mucho de la práctica y sería como si la Comisión dictara disposiciones legales, lo cual no era su función. Por ello, adoptó un método más realista basándose sobre todo en la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, de la Comisión de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y propuso que se tuviera en cuenta que, si bien el título de una declaración interpretativa no constituye prueba de su naturaleza jurídica, crea una presunción - no irrefutable - sobre todo cuando el autor titula ciertas declaraciones "reservas" y otras "declaraciones interpretativas" (proyecto de directriz 1.2.2).

7. Asimismo, parece que cuando un tratado prohíbe la formulación de reservas, cabe presumir, también de modo no irrefutable, que el autor de la declaración interpretativa al respecto ha actuado de buena fe y se trata efectivamente de una declaración interpretativa (proyecto de directriz 1.2.3).

iii) Declaraciones interpretativas condicionales

8. Este tipo particular de declaración interpretativa se plantea cuando el Estado o la organización internacional que la formula supedita a ella su consentimiento a considerarse obligado por el tratado de que se trate, de la misma forma que el autor de una reserva supeditaba a ella su obligación⁵.

⁴ Véase A/CN.4/491/Add.4, párr. 275.

⁵ El Relator Especial citó el ejemplo de una declaración de este tipo formulada por Francia al firmar el Protocolo Adicional II del Tratado de Tlatelolco.

9. Este tipo de declaración se acerca mucho más a las reservas que las declaraciones interpretativas simples, ya que el elemento temporal es aquí esencial, mientras que no sucede así en el caso de las declaraciones interpretativas simples. Por otra parte, si hay dudas respecto al alcance de las declaraciones interpretativas y a su naturaleza, condicional o no, es necesario atenerse a la regla general de interpretación enunciada en el artículo 31 de la Convención de Viena y, llegado el caso, completarla recurriendo a los medios complementarios previstos en el artículo 32 del mismo instrumento (proyecto de directriz 1.2.4).

iv) Declaraciones de política general o informativas

10. En cuanto a la primera categoría, se trata de declaraciones relativas al mismo tema que el tratado mediante las cuales no se pretende interpretarlo sino exponer la política del autor en lo referente al tema del tratado (proyecto de directriz 1.2.5).

11. La segunda categoría está integrada por las declaraciones informativas mediante las cuales su autor indica de qué modo se propone cumplir sus obligaciones en el plano interno sin que ello tenga incidencia alguna en los derechos y obligaciones de los demás Estados (proyecto de directriz 1.2.6).

12. En ninguno de los dos casos se trata ni de reservas ni de declaraciones interpretativas.

v) Distinción entre reservas y declaraciones interpretativas

13. Las declaraciones interpretativas se distinguen de las reservas en dos aspectos: a) el elemento temporal, es decir, el momento en que puede formularse la declaración, y b) el elemento teleológico, es decir, el objetivo previsto por el autor de la declaración. Este último es el elemento esencial de la distinción. Si bien la reserva tiene por objeto excluir o modificar el efecto jurídico de la aplicación al autor de las disposiciones del tratado, la declaración interpretativa únicamente tiene por objeto interpretar el tratado o algunas de sus disposiciones, es decir, precisar o aclarar su sentido y su alcance, como lo ha destacado en varias ocasiones la jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional y de la Corte Internacional de Justicia. Por consiguiente, la interpretación no pone en tela de juicio la vigencia de las disposiciones a las cuales se refiere ni su efecto jurídico. El Relator Especial señaló que ello derivaba directamente de la definición de las declaraciones interpretativas (1.2), pero que, si la Comisión lo consideraba preferible, se podría repetir en directrices todavía más explícitas (proyecto de directrices 1.3.0 y 1.3.0 bis), especificando los criterios tanto de las reservas como de las declaraciones interpretativas. Si bien hay ventajas y desventajas tanto en especificar los criterios como no hacerlo, en la Guía de la práctica debería señalarse esta cuestión a la atención de los Estados.

14. En cuanto al elemento temporal, el Relator Especial consideró que, a diferencia de las reservas⁶, no es necesario incluirlo en la definición general de las declaraciones interpretativas (salvo de las declaraciones interpretativas condicionales). En efecto, si bien las reservas tienen que ver con la concertación del tratado, las declaraciones interpretativas están relacionadas con su interpretación, que, a su vez, es un elemento de su aplicación, y a ese respecto el Relator Especial coincide con su predecesor, Sir Humphrey Waldock, que afirmaba que podían formularse declaraciones interpretativas en cualquier momento, durante las negociaciones o en el momento de la firma, de la ratificación, etc., o más adelante, durante la aplicación práctica posterior.

vi) Método de aplicación de la distinción entre reservas y declaraciones interpretativas

15. El Relator Especial señaló que, de hecho, debía recurrirse al método previsto en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, consistente en la mera aplicación de la regla general de interpretación de los tratados. Sobre la base de la práctica de los Estados, pero, sobre todo, de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Arbitraje en la causa del mar de Iroise, las declaraciones unilaterales debían interpretarse de buena fe siguiendo el sentido que había que atribuir a sus términos en su contexto, sin perjuicio de verificar el resultado que podría producir este método recurriendo a los medios complementarios de interpretación, especialmente en el curso de los trabajos preparatorios (proyecto de directriz 1.3.1).

vii) Alcance de las definiciones

16. Al señalar el hecho de que durante las deliberaciones de la Comisión sobre la definición de las reservas, se habían planteado numerosas cuestiones relativas a su legitimidad, el Relator Especial precisó que definir no significa reglamentar y que todas las definiciones que figuran en la primera parte de la Guía de la práctica son sin perjuicio de su régimen jurídico y, en particular, de su legitimidad. Una reserva (o una declaración interpretativa) puede ser legítima o ilegítima, pero sigue siendo una reserva o una declaración interpretativa. Precisamente, el hecho de que la declaración unilateral de que se trate sea una reserva o una declaración interpretativa permite determinar su legitimidad (proyecto de directriz 1.4).

17. La Comisión decidió remitir al Comité de Redacción los proyectos de directrices 1.1, 1.1.1 a 1.1.8, 1.2 y 1.4.

18. En la ____ sesión de la Comisión, el Presidente del Comité de Redacción presentó los proyectos de directrices que había aprobado el Comité y cuyo texto figura en la sección C infra, con los comentarios correspondientes, a excepción de los proyectos de directrices 1.1.7 y 1.2.

⁶ El Relator Especial consideró asimismo que la inclusión del elemento temporal en la definición de las reservas no es muy acertada y que más bien se debía a motivos de política jurídica relacionados con la estabilidad de las relaciones convencionales y la unidad de los tratados.

2. Resumen de las deliberaciones

19. En lo que respecta al proyecto de directriz 1.1.7, varios miembros, sin dejar de reconocer la utilidad práctica que revestía la aclaración del carácter de las declaraciones de no reconocimiento, se preguntaron si éstas verdaderamente constituían reservas. Dichos miembros señalaron que, en realidad, lo que se excluía entre la parte que hacía la declaración y la parte no reconocida era la aplicación del tratado en su conjunto y no las disposiciones particulares de éste, lo cual no estaba en consonancia con la letra de la definición de Viena. Por otra parte, se señaló que toda reserva presuponía una relación convencional o contractual entre la parte que hacía la reserva y las demás partes en el tratado, mientras que en el caso de las declaraciones de no reconocimiento, lo que no se reconocía era precisamente la capacidad contractual de una de las partes. Por consiguiente, dichas declaraciones pertenecían más al ámbito del reconocimiento o de las declaraciones interpretativas que al ámbito del derecho de los tratados y, en especial, al de las reservas. Estas últimas se hacían simplemente en el momento de expresar el consentimiento a considerarse vinculado por el tratado. También se señaló que esta cuestión rebasaba el ámbito del derecho de los tratados y entraba en un ámbito eminentemente político, donde era preciso distinguir entre el no reconocimiento de los Estados, los gobiernos y las organizaciones internacionales. Puesto que la práctica de este tipo de declaración estaba suficientemente extendida, no era conveniente utilizar una calificación "preventiva" que desalentara una mayor participación de los Estados en los tratados.

20. Según otro punto de vista, este proyecto de directriz se alejaba considerablemente del régimen de Viena y podría dar a entender que la Comisión tenía el propósito de incluir, dentro del régimen de reservas, el mayor número posible de situaciones. A ese respecto, se señaló que si las declaraciones podían hacerse en cualquier momento, se estaría cada vez más lejos de las características "clásicas" de las reservas. Por otra parte, estas declaraciones podrían producir efectos diversos en función del tipo de tratados (como, por ejemplo, los tratados restringidos), respecto de los cuales se hubieran formulado. También se señaló que el hecho de clasificar estas declaraciones como reservas y tratar de aplicar el régimen correspondiente a éstas podría, en algunos casos, producir resultados absurdos, por ejemplo en el caso en que las reservas estuvieran prohibidas por el tratado o cuando la totalidad de las partes no se reconocieran entre ellas.

21. A juicio de algunos de los miembros, la cuestión debería plantearse de manera inversa, es decir, habría que determinar si una reserva puede excluir la aplicación del tratado en su totalidad entre dos partes; de ser así, debía dilucidarse si ello obedecía necesariamente a un no reconocimiento. Por lo demás, se indicó la posibilidad de vincular dichas declaraciones a las "ofertas" o los acuerdos inter se. Se indicó también la posibilidad de seguir examinando este aspecto o de estudiarlo conjuntamente con las declaraciones interpretativas.

22. Otros miembros manifestaron que éstas eran declaraciones unilaterales, sui generis, "declaraciones de exclusión", o declaraciones que producían efectos asimilados a las reservas que cabían igualmente en la guía de la práctica (quizá en un anexo de ésta), puesto que expresaban una realidad irrefutable. También

se expresó la opinión de que éstas eran declaraciones de rechazo de la capacidad de la entidad no reconocida para entablar relaciones convencionales derivadas principalmente de la concertación de los tratados, y que en el proyecto de directriz debía indicarse que dichas declaraciones no constituían reservas.

23. Por otro lado, a juicio de algunos miembros estas declaraciones constituían verdaderas reservas en razón de que tenían por objeto modificar el efecto jurídico del tratado, lo cual es propio de la reserva. No obstante, el régimen general de las reservas no sería enteramente aplicable a dichas declaraciones: el tratado, en su conjunto, estaba excluido y el momento de su formulación podía variar. A ese respecto, los miembros de la Comisión recordaron que aun cuando el reconocimiento constituyera una cuestión política, producía efectos jurídicos.

24. Al resumir las deliberaciones, el Relator Especial señaló los cinco problemas principales que se habían planteado:

a) Primeramente, un problema filosófico: aun cuando se tratara de una cuestión "política" como, al parecer, creían varios miembros, en su opinión, era necesario examinar la cuestión procurando definir sus consecuencias en el plano jurídico;

b) Independientemente del hecho de que solía llamárseles corrientemente "reservas", lo que constituiría una indicación en ese sentido, el Relator Especial no comprendía la razón por la que las reservas no podían formularse rationae personae o rationae materiae o rationae loci. Por otra parte, si podía excluirse la aplicación de un tratado en su totalidad entre dos partes mediante la presentación de una objeción, el Relator Especial se preguntaba la razón por la cual no podía hacerse lo propio mediante una reserva. El atenerse estrictamente a la expresión "ciertas disposiciones" que figuraba en la definición de Viena era, a su parecer, demasiado formalista;

c) No obstante, el Relator Especial reconoció que aun cuando se las calificase como reservas, algunas características del régimen de las reservas (objeciones, etc.) no eran aplicables a este respecto;

d) También faltaba resolver el problema del momento exacto en que podían hacerse dichas declaraciones; si se quería salvaguardar la estabilidad de las relaciones convencionales, sería sin duda conveniente precisar que dichas declaraciones podían hacerse en el momento en que la entidad no reconocida pasaba a ser parte en un tratado, en lugar de que pudiera hacerlo en cualquier momento;

e) Dado que las "calificaciones" sui generis no le resultaban satisfactorias, el Relator Especial se inclinaba a pensar que, si no se trataba de reservas, podría tratarse de declaraciones similares a las declaraciones de política general o a las declaraciones hechas respecto del tratado y que no tenían efectos jurídicos sobre la aplicación de éste, pero, aun así, no estaba seguro de ello.

25. En cuanto a la presentación de la parte del informe relativa a las declaraciones interpretativas (A/CN.4/491/Add.4), varios miembros expresaron su acuerdo con la observación del Relator Especial de que en el ámbito de las

declaraciones interpretativas reinaba un gran desorden terminológico, y pensaron que los proyectos de directrices 1.2 y 1.2.2 solucionaban ese problema y contribuían a evitar situaciones vagas y ambiguas. Según un punto de vista, además del problema de la terminología, la definición cumplía una función esencial en la determinación de la legitimidad de una declaración unilateral. No obstante, los miembros se hicieron eco de la opinión del Relator Especial, que pensaba que era conveniente definir primero la declaración interpretativa antes de abordar la cuestión de su legitimidad. Se señaló también que el régimen de Viena no descartaba totalmente el problema de las declaraciones interpretativas, pues las reglas generales de interpretación previstas en él eran aplicables a dichas declaraciones. Con todo, la distinción entre declaraciones interpretativas y reservas solía ser muy difícil. No obstante, también se señaló que las reglas generales de interpretación enunciadas en la Convención de Viena tenían por objeto aclarar el sentido de un acuerdo de voluntades entre dos o más partes y que la Comisión debería examinar si era posible trasladarlas a las declaraciones interpretativas, es decir, a las declaraciones unilaterales.

26. Otros miembros se preguntaron si era necesario estudiar detalladamente las declaraciones interpretativas y llegaron a la conclusión de que era preciso hacerlo; sobre ese particular, subrayaron que era preciso definir claramente los criterios por los cuales se las podía distinguir de las reservas. (Todas las propuestas del Relator Especial, salvo quizá la propuesta del proyecto de directriz 1.2.1 relativa a la formulación conjunta de una declaración interpretativa, tenían precisamente por objeto definir los criterios a ese respecto.) No obstante, se expresó la opinión de que las declaraciones interpretativas condicionales constituían verdaderas reservas y debían considerarse como tales, especialmente en lo relativo a su conformidad con el objeto y el fin del tratado.

27. En cuanto a las declaraciones interpretativas condicionales, cabía preguntarse si en el caso de que otra de las partes contratantes hiciera una objeción, dichas declaraciones representarían un obstáculo para la entrada en vigor del tratado entre el Estado que hacía la declaración condicional y el Estado que planteaba la objeción.

28. En cuanto a la definición de las declaraciones interpretativas (proyecto de directriz 1.2), varios miembros consideraron que respondía adecuadamente a la necesidad de disipar los malentendidos en torno al concepto de declaración interpretativa. Se señaló asimismo que esta definición podría incluir su atributo negativo, a saber, que las declaraciones interpretativas no tienen por objeto ni modificar ni excluir el efecto jurídico de algunas disposiciones del tratado.

29. Otros miembros subrayaron que era preciso establecer un límite al alcance demasiado subjetivo de la interpretación (denotado, sobre todo, por la expresión "que el declarante atribuye al tratado"), para lo cual debería indicarse que ésta debería ser conforme a la letra y al espíritu de la disposición pertinente del tratado.

30. Según otro punto de vista, las declaraciones interpretativas solían hacerse en relación con las condiciones de la entrada en vigor del tratado (como en la

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982) y este elemento también podría incluirse en la definición.

31. Al resumir el debate, el Relator Especial subrayó que, básicamente, una definición no entrañaba un contenido normativo propiamente dicho, pero que era un requisito previo indispensable para determinar la legitimidad de estas declaraciones unilaterales y para aplicar el régimen jurídico relativo a unas y otras. Evidentemente, el principal problema era determinar si el régimen jurídico podía aplicarse al ámbito de las declaraciones interpretativas y en qué medida. Sin embargo, era prematuro examinar esa cuestión. En opinión del Relator Especial, si bien en muchos casos el régimen de las declaraciones interpretativas condicionales podía ajustarse al de las reservas, al parecer, ambas nociones no podían asimilarse totalmente.
