



Jueves 5 de octubre de 1950,
a las 15 horas

QUINTO PERIODO DE SESIONES

Documentos oficiales

Lake Success, Nueva York

INDICE

Página

Reservas a las convenciones multilaterales (A/1372) (continuación) 37

Presidente: Sr. V. OUTRATA (Checoslovaquia).

Reservas a las convenciones multilaterales (A/1372, A/C.6/L.114, A/C.6/L.115, A/C.6/L.116) (continuación)

[Tema 56 del programa]*

1. El PRESIDENTE pregunta si otros oradores desean hacer uso de la palabra, sobre el tema que se discute.

2. El Sr. AMADO (Brasil) declara que habla como miembro de la delegación brasileña, y no como miembro de la Comisión de Derecho Internacional. Considera, sin embargo, importante señalar que la Comisión de Derecho Internacional no pudo dedicar mucho tiempo al problema de las reservas a las convenciones multilaterales, por haberle encargado la Asamblea que diera precedencia en su programa a otros problemas urgentes.

3. El Sr. Amado manifiesta su deseo de hacer algunas observaciones generales sobre el tema, a fin de indicar la actitud de su Gobierno. El problema de las reservas a las convenciones multilaterales está erizado de dificultades, y tiene un origen relativamente reciente. El creciente número de convenciones multilaterales ha hecho en tiempos recientes que las reservas a ellas constituyan la regla y no la excepción. Las reservas han llegado a formar parte del procedimiento normal, a consecuencia del deseo de conciliar el principio de la autonomía de cada parte contratante con el deseo de procurar el mayor número posible de ratificaciones. Formular reservas significa, en realidad, entablar nuevas negociaciones después de concertada la convención. El consentimiento de las demás partes interesadas constituye, respecto de las reservas, un requisito imprescindible, que, en realidad, es el resorte principal de todo el sistema de reservas, como se ha subrayado en todos los estudios importantes sobre el tema, por ejemplo, en la *Harvard Research in International Law*¹ y en el informe del Secretario General (A/1372).

4. El orador felicita a la Secretaría por su penetrante estudio del problema y manifiesta que está en general

de acuerdo con sus conclusiones. Hay un punto, sin embargo, en el cual no comparte la opinión de la Secretaría, a saber, la propuesta de que la facultad de rechazar reservas se limite a los Estados que ya hayan ratificado la convención o se hayan adherido a ella. Esta propuesta difiere fundamentalmente de la concepción a que responde el proyecto de Convención de Harvard sobre el Derecho de los Tratados (artículos 14-16), que reconoce a todos los signatarios de una convención el derecho a rechazar o aceptar una reserva. Los autores de otros trabajos sobre la materia han llegado a sostener que no sólo los signatarios, sino también todos los Estados que hayan participado en la negociación del texto, deben tener derecho a rechazar reservas. Como ejemplo, el Sr. Amado menciona el informe preliminar sobre el tema presentado por el Sr. Brierly a la Comisión de Derecho Internacional. El Sr. Brierly sostiene también la opinión de que los Estados llegan a ser partes en las convenciones internacionales desde el momento de la firma y no a consecuencia de la ratificación.

5. En la 53a. sesión de la Comisión de Derecho Internacional, al discutirse la cuestión de las reservas, el Sr. Kerno, Secretario General Adjunto a cargo del Departamento Jurídico, opinó que si el término "signatarios" tenía que ser definido, debería referirse a quienes firman en el momento de la ceremonia de la firma, así como a quienes firman dentro del plazo durante el cual está abierto a la firma el tratado o la convención (A/CN.4/SR.53, párrafo 143). El Sr. Amado llega a la conclusión, por lo tanto, de que el Secretario General Adjunto a cargo del Departamento Jurídico, en tal ocasión, no estaba completamente convencido de la necesidad de negar el derecho a rechazar reservas a los signatarios de las convenciones.

6. La delegación del Brasil está en favor de la adopción del sistema expuesto en el proyecto de Convención de Harvard. El orador no comprende la necesidad de limitar a un número mínimo de Estados la facultad de rechazar reservas. En su opinión, lo importante es restringir las facilidades que se han conferido hasta ahora a los Estados para modificar, mediante reservas, el contenido de un tratado que ya ha sido aprobado por las Naciones Unidas, pues tales modificaciones pueden perjudicar a la estructura, al propósito y a la fuerza legal

* Indica el número del tema en el programa de la Asamblea General.

¹ "Law of Treaties" en el *American Journal of International Law*, (Suplemento) Vol. 29.

del instrumento. Además, el Sr. Amado no ve que la solución propuesta por la Secretaría proporcione realmente un número mayor de ratificaciones a los tratados internacionales. Aunque es verdad que un signatario que presenta objeciones a una reserva puede negarse a ratificar el tratado, es aún más probable que numerosos signatarios se vean en la imposibilidad de ratificar una convención desfigurada ya por reservas respecto a las cuales no se les ha pedido su opinión. En el párrafo 44 del informe del Secretario General (A/1372, pág. 18), se sugiere que las objeciones de los signatarios a cualquier reserva se comuniquen a las partes en la convención, para que éstas puedan tenerlas en cuenta al decidir si la reserva debe ser aceptada. A su parecer, esto no constituye una garantía suficiente para los intereses de los signatarios.

7. Se trata de elegir entre los signatarios de la convención y las partes que presentan reservas. A este respecto, el orador cita la opinión consignada en el *Harvard Research in International Law*:²

“De todos modos, puesto que hay que elegir, la razón y la necesidad de conservar los tratados multipartitos como instrumentos útiles y eficaces de la cooperación internacional indican que se debería dar preferencia a los Estados que encuentran satisfactorio el tratado tal como está redactado, y que las desventajas, si las hubiera, de la no participación en el tratado, deberían recaer sobre el Estado que procura restringir su eficacia por medio de reservas.”

8. El Sr. Amado hace recordar que el procedimiento constitucional necesario para una ratificación requiere, frecuentemente, cierto tiempo. Sin duda sería injusto negar a un Estado la facultad de decidir respecto a la admisibilidad de las reservas, simplemente porque tal Estado no haya podido poner en práctica el procedimiento constitucional necesario con tiempo suficiente. Por lo tanto, propone que la regla propuesta por la Secretaría se modifique, a fin de incluir a los signatarios de una convención entre los Estados con derecho a rechazar reservas, mientras la convención aun no haya entrado en vigor, y si un Estado firma, se adhiere o ratifica con reservas después que el tratado ha entrado en vigor, extender este mismo derecho a los Estados que han sido signatarios o han llegado a ser partes en el tratado antes de la firma, adhesión o ratificación de aquel Estado.

9. Finalmente, el Sr. Amado dice que ha dado su opinión sobre la propuesta de la Secretaría y, al mismo tiempo, indirectamente, sobre la propuesta de los Estados Unidos (A/C.6/L.114). En cuanto a la enmienda del Reino Unido (A/C.6/L.115), su opinión en buena parte, coincide con ella, pero el orador se reserva el derecho a exponer más adelante su parecer en cuanto a la propuesta de referir la cuestión a la Corte Internacional de Justicia.

10. En cuanto a la enmienda del Uruguay (A/C.6/L.116), el Sr. Amado observa que la Organización de los Estados Americanos se funda en un pasado común y en sistemas de gobierno afines. No puede decirse lo mismo del mundo en su totalidad, y el orador no cree que dicha Organización pueda intentar extender sus métodos al resto del mundo. El problema debe consi-

derarse un problema mundial, y por esta razón resulta tan complejo.

11. El Sr. CHAUMONT (Francia) dice que no entrará a analizar el fondo de la cuestión de las reservas a las convenciones multilaterales, sino que limitará sus observaciones, de carácter preliminar, a los aspectos de procedimiento del asunto. A su juicio, esta es la cuestión más urgente y debe resolverse en primer término. Sin embargo, cuando se haya adoptado una decisión con respecto al procedimiento, se reserva el derecho a hablar sobre el fondo del asunto.

12. Las dificultades técnicas de la cuestión de procedimiento son manifiestas. Además, en el debate se ha evidenciado que los Estados Miembros sustentan opiniones sumamente diferentes sobre cuál es la mejor solución.

13. Lo esencial, no obstante, es determinar cuáles entre los Estados que han participado en la redacción de un instrumento deben estar facultados para aceptar o rechazar las reservas formuladas por otro Estado que desea ser parte en el instrumento.

14. Las enmiendas presentadas por el Reino Unido (A/C.6/L.115), el proyecto de resolución de los Estados Unidos de América (A/C.6/L.114) y la enmienda del Uruguay (A/C.6/L.116) plantean a la Comisión tres soluciones posibles, dos de las cuales son soluciones extremas, a su juicio, siendo la otra una solución de transacción.

15. El texto más moderado es el de la propuesta presentada por el Reino Unido, según la cual las reservas deben aceptarse únicamente con el asentimiento de todos los Estados signatarios. El representante del Brasil se ha adherido en gran parte a esa opinión.

16. La propuesta más liberal es la que ha presentado el representante del Uruguay, que preconiza la adopción de un procedimiento análogo al que sigue la Organización de los Estados Americanos. Permite que los Estados presenten reservas que sólo tengan eficacia entre los Estados que aceptan las reservas. Ese sistema determina la existencia de una serie de tratados secundarios dentro de un tratado.

17. La tercera propuesta, contenida en el texto presentado por la delegación de los Estados Unidos de América, corresponde a la solución propuesta por el Secretario General.

18. Es probable que aun se propongan más soluciones en el transcurso del debate.

19. El problema es extremadamente difícil pues el hecho de adoptar cualquiera de esas soluciones, tendría importantes consecuencias jurídicas, y por lo menos tres diferentes opiniones en cuanto a la mejor solución que se ha expuesto ante la Comisión.

20. Por lo tanto, resultaría sumamente difícil dar al Secretario General cualquier norma concerniente a las reservas. La solución más satisfactoria no sería la de redactar una resolución sobre los aspectos de fondo del asunto para su aprobación por la Asamblea General, sino adoptar el procedimiento seguido otras veces por la Sexta Comisión, cuando no podía llegar a un acuerdo sobre un problema, a saber, referir el asunto a un órgano que a juicio de la Asamblea General esté facultado para dar una interpretación jurídica de la cuestión. Los únicos órganos competentes para ello son la Comisión de Derecho Internacional y la Corte Interna-

² *Ibid.*, pág. 87.

cional de Justicia, que es el principal órgano judicial de las Naciones Unidas y a la que la Carta asigna importantes funciones.

21. La propuesta presentada por los Estados Unidos sugiere que se refiera el asunto a la Comisión de Derecho Internacional, en tanto que la propuesta del Reino Unido sugiere que se solicite una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia.

22. Existen argumentos de peso en apoyo de una y de otra solución, pero la Sexta Comisión no debiera decidir fundándose en motivos de fondo o jurídicos, pues en opinión del orador se podrían presentar argumentos jurídicos igualmente sólidos en favor de las dos soluciones. Sería mejor que la Comisión fundara su decisión en consideraciones de conveniencia práctica. Teniendo en cuenta las razones aducidas en la 217a. sesión por la delegación del Reino Unido, considera preferible la segunda solución; y agrega que el hecho de solicitar opiniones consultivas a la Corte Internacional de Justicia tiene precedentes. Por otra parte, la Comisión sabe en qué forma recibió la Asamblea General dichas opiniones que, como debe tenerse presente, son meramente consultivas y no obligan a la Asamblea, aunque ésta no puede introducir en ellas ninguna modificación, sino que ha de aceptarlas o rechazarlas en su totalidad. Su único fin es presentar una nueva formulación del derecho existente sobre una cuestión específica. La Comisión ha de recordar que en el pasado la Asamblea solicitó de la Corte una opinión consultiva sobre el asunto de la reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas (resolución 258 (III)).

23. Por otra parte, la Comisión de Derecho Internacional es un órgano auxiliar de la Asamblea General, encargado de cumplir las instrucciones específicas de su órgano principal, que puede revisar su labor mediante el examen de las opiniones de la Asamblea en su conjunto.

24. Por su parte, sin embargo, el representante de Francia opina que, si bien ambas soluciones son aceptables, puede suscitarse un problema práctico respecto a determinados instrumentos internacionales, por ejemplo la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Aprovecha la ocasión para reiterar que su Gobierno apoya plenamente dicho instrumento.

25. En lo que respecta a dicha Convención, podría necesitarse con urgencia una solución a la cuestión de las reservas. Se ha expuesto el argumento de que si la solución a dicho problema se demora porque el asunto ha sido referido a la Comisión de Derecho Internacional o a la Corte Internacional de Justicia, el Secretario General quizá tendrá que adoptar una difícil decisión relativa al procedimiento que ha de seguir con los instrumentos de ratificación o de adhesión acompañados de reservas. Se ha sugerido que debe idearse una solución provisional que el Secretario General aplique hasta que se adopte una decisión definitiva.

26. El párrafo 2 del artículo XIII de la Convención sobre Genocidio expresa que "La presente Convención entrará en vigor el noagésimo día después de la fecha en que se haga el depósito del vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión". Este texto parece argüir en favor de la segunda solución que el orador ha propuesto. De referirse inmediatamente el asunto a la Corte Internacional de Justicia, ésta podría preparar

su opinión consultiva dentro del período de tres meses mencionado en el artículo XIII. Con respecto a las reparaciones por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, la Asamblea General aprobó el 3 de diciembre de 1948 una resolución (258 (III)) en la que solicitaba una opinión consultiva de la Corte. Dicha opinión fué transmitida a la Asamblea General el 11 de abril de 1949,³ es decir, dentro de un plazo de cuatro meses. Si se informa a la Corte de que se trata de un asunto particularmente urgente, está seguro de que ésta podría presentar su opinión dentro de un plazo de tres meses.

27. No obstante, si la Asamblea necesita aceptar la idea de una solución provisional, debe precisarse que ello no constituye precedente. Debe tenerse presente, sin embargo, que el aceptar una solución provisional tendría muchas desventajas. Por ejemplo, si el Secretario General decidiera seguir, con respecto a la Convención sobre Genocidio, el procedimiento que preconiza en su memorándum (A/1372) y si la Corte Internacional de Justicia recomendará una solución que divergiera de la política del Secretario General, se producirían considerables dificultades y consecuencias jurídicas muy complejas.

28. Opina, por lo tanto, que sería mejor evitar cualquier solución provisional hasta que se reciba la opinión de la Corte Internacional de Justicia. En la resolución, la Comisión debiera solicitar de la Corte que emitiera inmediatamente una opinión e informara de las posibles consecuencias de cualquier demora en la presentación de ésta. Como el próximo período de sesiones de la Asamblea General no se celebrará hasta el otoño de 1951, la resolución debe autorizar al Secretario General para proceder con arreglo a la opinión consultiva de la Corte.

29. Corroboró el argumento formulado por el representante del Brasil, según el cual la razón fundamental de las muchas dificultades que plantea la compleja cuestión de las reservas es que hasta ahora se ha usado en forma liberal e indebidamente de las reservas. Es conveniente, pues, que en la resolución se recomiende que en la medida de lo posible se eviten las reservas a las convenciones.

30. Con respecto al proyecto de resolución presentado por los Estados Unidos de América, dice que más adelante se referirá a su fondo. Por el momento se limita a expresar la opinión de la delegación de Francia, de que las reservas deben ser aprobadas tanto por los Estados signatarios de la convención como por los Estados que ratifican el instrumento.

31. De conformidad con las observaciones que acaba de formular, sugiere que se reemplacen por el siguiente texto (A/C.6/L.118) los párrafos segundo y tercero de la propuesta de los Estados Unidos de América (A/C.6/L.114):

"Habiendo observado que entre los miembros de las Naciones Unidas existen actualmente opiniones divergentes sobre el valor jurídico y el alcance de tales reservas,

"Pide a la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre la siguiente cuestión:

³ Véanse los Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Sexta Comisión, Anexo, documento A/955.

¿Qué condiciones determinan la validez de las reservas hechas a las convenciones multilaterales y, en particular, qué efecto jurídico debe atribuirse a las objeciones formuladas a dichas reservas, cuando en el texto de una convención nada se prevé al respecto?

"Insta a la Corte a que formule su opinión tan pronto como sea posible, a fin de que el Secretario General pueda utilizar sin demora tal opinión.

"Pide al Secretario General que, en el caso de ratificaciones o adhesiones sujetas a reservas, siga el procedimiento que indique la Corte en su opinión consultiva; y

"Recomienda a los Miembros de las Naciones Unidas que, en la medida de lo posible, se abstengan de hacer reservas al dar su ratificación o adhesión a convenciones multilaterales concertadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas y que establezcan en el texto de la convención el procedimiento correspondiente cuando consideren conveniente mantener la posibilidad de presentar reservas."

32. El Sr. PETREN (Suecia) se asocia a los elogios tributados por los oradores precedentes al informe del Secretario General sobre reservas a las convenciones multilaterales (A/1372).

33. La actitud de la delegación de Suecia ante esa cuestión es semejante a la que se manifiesta en la enmienda presentada por el Reino Unido al proyecto de resolución de los Estados Unidos de América (A/C.6/L.115). Como en Suecia el mecanismo constitucional funciona con bastante lentitud, su Gobierno necesita algún tiempo para ratificar las convenciones. Por tal motivo está en favor de la enmienda presentada por el Reino Unido, que protege el derecho de todos los Estados signatarios para formular sus opiniones sobre las reservas a una convención presentadas por otros Estados en sus instrumentos de ratificación o de adhesión.

34. Sin embargo, tiene que hacer una observación con respecto a la enmienda presentada por el Reino Unido. Algunas convenciones de las Naciones Unidas contienen disposiciones que dejan abierta la convención a la firma y a la ratificación durante un período determinado, en tanto que se declara que la convención entrará en vigor cuando se hayan depositado en la Secretaría General determinado número de ratificaciones. Teóricamente, pues, dichas convenciones pueden entrar en vigor antes de que expire el plazo para la firma. A causa de ello, los Estados que sean los últimos en firmar pueden hallarse, en el momento de su firma, ante un texto modificado por las reservas contenidas en los instrumentos de ratificación presentados mientras tanto por otros Estados. Para evitar esa posibilidad, se debiera modificar levemente la enmienda presentada por el Reino Unido, y disponer que las ratificaciones que contengan reservas sólo se deben aceptar cuando haya expirado el plazo para la firma, y con el asentimiento de todos los Estados que hayan firmado la convención dentro del plazo establecido.

35. A condición de dicha modificación, la delegación de Suecia apoya la enmienda presentada por el Reino Unido.

36. El Sr. PATHAK (India) dice que su delegación considera que la cuestión que plantea la validez de las reservas a las convenciones es muy compleja e importante por su influencia directa en el derecho de los tratados. El problema es de fondo, más que de procedimiento. Refiriendo el asunto a la Corte Internacional de Justicia, la Asamblea General obtendría una decisión rápida. Mientras tanto, el Secretario General podría continuar la práctica que ha seguido hasta ahora como depositario de las convenciones multilaterales. La delegación de la India está de acuerdo, en este punto, con las razones que dió la delegación del Reino Unido para que se refiera el asunto a la Corte Internacional de Justicia.

37. La delegación de la India opina, además, que la práctica seguida por la Organización de los Estados Americanos respecto a las reservas a las convenciones, no resultaría adecuada al caso de convenciones multilaterales o de las convenciones "normativas" de las cuales habrá de ocuparse principalmente el Secretario General. La delegación de la India acepta las conclusiones expuestas en el informe del Secretario General y ampliadas por los Estados Unidos de América, en el sentido de que el derecho a excluir de la participación a un Estado que formula reservas debe limitarse a los Estados que son partes en la convención.

38. Finalmente, el Sr. Pathak desea unirse a los otros representantes en el homenaje tributado al Secretario General por su informe, y al Reino Unido por el valioso memorándum que ha presentado sobre el tema.

39. El Sr. ROBERTS (Unión Sudafricana) declara su deseo de exponer la opinión de su Gobierno sobre las reservas a las convenciones multilaterales, pero, en vista de las nuevas propuestas presentadas, preferiría examinar el caso con más detenimiento. Algunas delegaciones habían recibido a última hora la documentación pertinente y, por lo tanto, no habían podido obtener de sus gobiernos las instrucciones requeridas. En vista de estas consideraciones, el Sr. Roberts propone que el debate se aplaze hasta el 12 de octubre, y que la Comisión proceda a examinar el próximo tema del programa.

40. El Sr. LACHS (Polonia) opina que la opinión del representante de la Unión Sudafricana está bien fundada, pero se pregunta si, en vez de interrumpir el examen del problema, no sería mejor aplazar el debate hasta el lunes siguiente, lo cual daría a las delegaciones suficiente tiempo para nuevos estudios y consultas.

Después de alguna discusión en la cual intervinieron los representantes de AUSTRALIA, la UNION SUDAFRICANA, la UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS y GRECIA, así como el Presidente, se decidió aplazar el debate sobre la cuestión hasta la primera sesión de la semana siguiente.

Se levanta la sesión a las 16.35 horas.