

RESERVAS A LOS TRATADOS

[Tema 4 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/586

Nota sobre un proyecto de directriz 2.1.9 relativo a la exposición de motivos de las reservas, del Sr. Alain Pellet, Relator Especial

[Original: francés]
[26 de julio de 2007]

ÍNDICE

	Página
Instrumentos multilaterales citados en el presente informe.....	53
	Párrafos
Nota sobre un proyecto de directriz 2.1.9 (Exposición de motivos).....	1-13 54

Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

	Fuente
Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Convenio europeo de derechos humanos) (Roma, 4 de noviembre de 1950)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 213, n.º 2889, pág. 221. En español, véase España, <i>Boletín Oficial del Estado</i> n.º 243, 10 de octubre de 1979, pág. 23564.
Protocolo n.º 11 al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales relativo a la reestructuración del mecanismo de control establecido por Convenio (Estrasburgo, 11 de mayo de 1994)	Ibíd., vol. 2061, n.º 2889, pág. 7. En español, véase España, <i>Boletín Oficial del Estado</i> n.º 152, 26 de junio de 1998, pág. 21215.
Convención sobre el estatuto de los refugiados (Ginebra, 28 de julio de 1951)	Ibíd., vol. 189, n.º 2545, pág. 151.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966)	Ibíd., vol. 999, n.º 14668, pág. 241.
Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Viena, 23 de mayo de 1969)	Ibíd., vol. 1155, n.º 18232, pág. 443.
Acuerdo europeo que complementa la Convención sobre señalización vial (Ginebra, 1.º de mayo de 1971)	Ibíd., vol. 1142, n.º 17935, pág. 225.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Nueva York, 18 de diciembre de 1979)	Ibíd., vol. 1249, n.º 20378, pág. 70.
Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales (Viena, 21 de marzo de 1986)	A/CONF.129/15.
Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Viena, 20 de diciembre de 1988)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1582, n.º 27627, pág. 303.

Nota sobre un proyecto de directriz 2.1.9 (Exposición de motivos)

1. En su undécimo informe sobre las reservas a los tratados, dedicado a la formulación de objeciones, el Relator Especial propuso un proyecto de directriz 2.6.10 (Exposición de motivos) con el siguiente tenor:

En lo posible, una objeción debería indicar los motivos por los cuales se formula¹.

¹ *Anuario... 2006*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/574, párr. 111.

2. Durante el examen de dicho proyecto de directriz en el actual período de sesiones, el Relator Especial comprobó con pesar, al igual que otros miembros, que no había propuesto un proyecto similar en relación con la exposición de motivos de las reservas. La necesidad de que exista una directriz a ese respecto también se planteó en el transcurso de la reunión entre los miembros de la Comisión² y los

² Véase *Anuario... 2007*, vol. I, 2919.^a y 2920.^a sesiones.

representantes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebrada los días 15 y 16 de mayo de 2007³.

3. Ni los trabajos de la Comisión sobre el derecho de los tratados ni la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (en adelante, la Convención de Viena de 1969) ni la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales (en adelante, la Convención de Viena de 1986) imponen en forma alguna la obligación de que un Estado o una organización internacional que formule una reserva exponga los motivos de ésta e indique las razones por las que le parece necesario excluir o modificar los efectos jurídicos de determinadas disposiciones del tratado o de determinados aspectos concretos del tratado en su conjunto. La exposición de motivos de las reservas no es, por tanto, un requisito adicional de validez en el sistema de Viena, y no se propone establecer su obligatoriedad.

4. Sin embargo, en el marco de determinados instrumentos convencionales, los Estados están obligados a exponer los motivos de sus reservas e indicar las razones por las que las formulan. Un ejemplo especialmente elocuente al respecto es el artículo 57 (antiguo artículo 64) del Convenio europeo de derechos humanos, que establece lo siguiente:

1. Todo Estado podrá formular, en el momento de la firma del presente Convenio o del depósito de su instrumento de ratificación, una reserva a propósito de una disposición particular del Convenio en la medida en que una ley en vigor en su territorio esté en desacuerdo con esta disposición. Este artículo no autoriza las reservas de carácter general.

2. Toda reserva formulada de conformidad con el presente artículo irá acompañada de una breve exposición de la ley de que se trate.

Con arreglo a este régimen, que sin duda alguna constituye una *lex specialis* en relación con el derecho internacional general, la exposición de la ley que dé lugar a la reserva es un verdadero requisito de validez de las reservas formuladas respecto del Convenio europeo de derechos humanos. En la célebre causa *Belilos*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que el párrafo 2 del artículo 57 (antiguo artículo 64):

no contiene una mera exigencia de forma, sino que establece un requisito de fondo⁴.

Para el Tribunal, la exigencia de exposición de motivos o de explicación:

tiene por objeto ofrecer, en particular a las demás partes contratantes y a los órganos del Convenio, una garantía de que la reserva no va más allá de las disposiciones expresamente excluidas por el Estado de que se trate⁵.

El incumplimiento de este requisito de exposición de motivos (o de explicación) entraña la invalidez de la reserva⁶.

³ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párr. 398; véase también la última nota de ese párrafo.

⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Belilos*, sentencia de 29 de abril de 1988, *series A n.º 132*, párr. 59.

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*, párr. 60.

5. Aunque no cabe duda de que, con arreglo al derecho internacional general la falta de exposición de motivos no puede conllevar una consecuencia tan drástica, las razones y la utilidad de exponer los motivos de las reservas que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos subrayó en 1988 son aplicables a todos los tratados y reservas. La exposición de motivos de la reserva en modo alguno es un requisito adicional que limite aún más la facultad de formular reservas de los Estados y las organizaciones internacionales. No puede ser ese el objeto ni la finalidad de una disposición que inste a indicar las razones por las que se formula una reserva. La exposición de motivos ofrece al autor de la reserva la posibilidad de manifestarse y aclarar no sólo las razones que lo han llevado a formular la reserva —por ejemplo (aunque no exclusivamente) los obstáculos de derecho interno que pueden dificultar o imposibilitar la aplicación de la disposición a que se refiere la reserva—, sino también proporcionar elementos útiles para apreciar la validez de la reserva. En este contexto, conviene tener presente que la apreciación de la validez de una reserva incumbe también a su autor.

6. Además, la exposición de motivos y las explicaciones proporcionadas por el autor de la reserva también facilitan la tarea de las demás entidades competentes para apreciar la validez de la reserva, es decir, los demás Estados u organizaciones contratantes, los órganos de arreglo de controversias competentes para interpretar o aplicar el tratado o los órganos de vigilancia de la aplicación del tratado⁷. Así pues, la exposición de motivos de la reserva es también uno de los medios de que disponen los Estados y las organizaciones internacionales para cooperar con las demás partes contratantes y los órganos de vigilancia a fin de permitir la apreciación de la validez de la reserva⁸.

7. La exposición de motivos o la explicación de las razones por las que el autor de la reserva considera necesario formular tal reserva también contribuyen a entablar un diálogo fecundo sobre reservas entre el autor de la reserva y los Estados y organizaciones internacionales contratantes y, si existe, el órgano de vigilancia. Ello no sólo redunda en beneficio de los Estados u organizaciones internacionales que, con arreglo al artículo 20 de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986, han de aceptar la reserva o formular una objeción a ella, sino también del

⁷ Véase *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/558 y Add.1 y 2, párrs. 151 a 180, en particular el proyecto de directriz 3.2 (Competencia para apreciar la validez de las reservas), párr. 167.

⁸ La Comisión hizo hincapié en esta obligación de cooperar con los órganos de vigilancia en sus Conclusiones preliminares sobre las reservas a los tratados multilaterales normativos, incluidos los tratados de derechos humanos, aprobadas por la Comisión en 1997, cuyo párrafo 9 establece lo siguiente: «La Comisión pide a los Estados que cooperen con los órganos de vigilancia» (*Anuario... 1997*, vol. II (segunda parte), pág. 58). Esta obligación de cooperar se precisó posteriormente en el décimo informe del Relator Especial (*Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/558 y Add.1 y 2, párrs. 178 y 179) y fue objeto de un proyecto de directriz 3.2.3 (Cooperación de los Estados y de las organizaciones internacionales con los órganos de vigilancia). Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos también hicieron hincapié en esta obligación durante la sexta reunión de sus comités (2007) (véanse las recomendaciones del informe de la reunión del Grupo de Trabajo sobre las reservas, HRI/MC/2007/5 y Add.1, párr. 19, apdo. 9, a).

propio autor de la reserva; este último puede, en la medida de lo posible, contribuir a disipar las dudas que puedan tener sus socios sobre la validez de su reserva y orientar el diálogo sobre reservas hacia una mayor comprensión mutua.

8. La exposición de motivos (que, en cualquier caso, sólo puede ser facultativa) no es una formalidad adicional que tiene por objeto dificultar la formulación de reservas, sino que es un medio útil para que, tanto el autor de la reserva como los demás Estados, organizaciones internacionales u órganos de vigilancia interesados, desempeñen eficazmente sus respectivas funciones.

9. En la práctica, es menos habitual que se expongan los motivos de las reservas que, por ejemplo, de las objeciones. Los Estados a menudo formulan reservas sin acompañarlas de ninguna exposición de motivos. Así, en su instrumento de ratificación de la Convención sobre el estatuto de los refugiados, Botswana se limitó a incluir la siguiente reserva, sin mayores precisiones:

Con reservas a los artículos 7, 17, 26, 31, 32 y 34 y del párrafo 1 del artículo 12 de dicha Convención⁹.

Lo mismo ocurre con la reserva formulada por Bahrein respecto de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer:

el Reino de Bahrein [formula] reservas respecto de las siguientes disposiciones de la Convención:

- Artículo 2 (aplicación dentro de los límites previstos por la sharia);
- Párrafo 2 del artículo 9;
- Párrafo 4 del artículo 15;
- Artículo 16 (aplicación dentro de los límites previstos por la sharia);
- Párrafo 1 del artículo 29¹⁰.

10. Sin embargo, esas formulaciones meramente «descriptivas» de las reservas son menos frecuentes de lo que podría pensarse. Muy a menudo, los Estados y las organizaciones internacionales tratan de indicar las razones por las que formulan una determinada reserva. En algunos casos lo hacen por motivos de mera oportunidad y, por tanto, sus explicaciones no son de especial ayuda para apreciar la validez de la reserva (tal vez la única utilidad de esa exposición de motivos sea precisamente la de poner de manifiesto que la reserva se basa en consideraciones de oportunidad)¹¹. Pero con frecuencia las

explicaciones que acompañan a las reservas ofrecen a quien las interpreta importantes aclaraciones sobre los motivos de su formulación. Así, Barbados justificó su reserva al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aduciendo dificultades prácticas para su aplicación:

El Gobierno de Barbados declara que se reserva el derecho de no aplicar íntegramente la garantía relativa a la asistencia letrada gratuita que figura en el apartado *d* del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto. Si bien el Gobierno de Barbados suscribe en efecto los principios enunciados en dicho párrafo, no puede garantizar en la actualidad la plena aplicación de esa disposición debido a las grandes dificultades que conlleva su puesta práctica¹².

Otro ejemplo (de los que hay otros muchos precedentes) es la reserva formulada por el Congo, y acompañada de largas explicaciones, en relación con el artículo 11 del mismo Pacto:

El Gobierno de la República Popular del Congo declara que no se siente vinculado por las disposiciones del artículo 11.

[...]

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se aparta significativamente de los artículos 386 y siguientes del Código congoleño de procedimiento civil, mercantil, administrativo y financiero, en su versión resultante de la Ley 51/83 de 21 de abril de 1983, según los cuales, en el ámbito del derecho privado, las decisiones o actas de conciliación podrán ejecutarse mediante arresto sustitutorio en el caso de que las demás vías de ejecución no hayan surtido efecto, el importe principal de la condena supere los 20.000 francos CFA y el deudor tenga más de 18 años de edad y menos de 60 y se haya declarado insolvente de mala fe¹³.

11. Así pues, aunque por regla general la exposición de motivos no sea una obligación formal que condicione la validez de la reserva, en la práctica los Estados tratan con frecuencia de explicar las razones por las que formulan sus reservas. Por las razones expuestas con anterioridad, esta práctica debe alentarse.

12. Por otra parte, si bien parece oportuno alentar a que se expongan los motivos de las reservas, esta exposición de motivos no debe convertirse en un mecanismo de defensa demasiado cómodo que permita justificar la formulación de reservas generales o vagas. Con arreglo al proyecto de directriz 3.1.7 (Reservas vagas o generales), aprobado durante la primera parte del presente período de sesiones:

Una reserva debe estar redactada en términos que permitan apreciar su alcance, a fin de determinar, en particular, si es compatible con el objeto y el fin del tratado¹⁴.

La exposición de motivos no puede reemplazar la exigencia de formular la reserva en términos que permitan apreciar su validez. Una reserva debe ser autónoma y permitir, por sí sola, apreciar su validez, sin necesidad de una

⁹ *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général – État au 31 décembre 2006*, ST/LEG/SER.E/25 (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: F.07.V.3), vol. I, cap. V.2. Véase también la reserva formulada por Polonia respecto de esa misma Convención, según la cual «[l]a República de Polonia no se considerará vinculada por las disposiciones del párrafo 2 del artículo 24» (ibíd.).

¹⁰ Ibíd., cap. IV.8.

¹¹ Es el caso de la reserva formulada por Francia respecto del Acuerdo europeo que complementa la Convención sobre señalización vial (ibíd., cap. XI.B.24), según la cual:

«Por lo que se refiere al párrafo 3 *bis*, *b*, del artículo 23 del Acuerdo sobre señalización vial, Francia desea conservar la posibilidad de

utilizar los semáforos situados en el lado opuesto al sentido de la circulación a fin de poder dar indicaciones distintas de las que dan los semáforos situados en el lado correspondiente al sentido de la circulación.»

¹² Ibíd., cap. IV.4. Véase también la reserva de Gambia (ibíd.).

¹³ Ibíd.

¹⁴ *Anuario... 2007*, vol. II (segunda parte), párr. 115.

exposición de motivos. La exposición de motivos únicamente debe facilitar esta apreciación¹⁵.

¹⁵ Sin embargo, en ciertos casos la aclaración que figura en la exposición de motivos de la reserva puede permitir que se considere válida una reserva «dudosa». Así, la reserva de Belice a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas iba acompañada de la siguiente explicación (*Traités multilatéraux...* (nota 9 *supra*), cap. VI.19):

«El artículo 8 de la Convención obliga a las Partes a considerar la posibilidad de remitirse actuaciones penales para el procesamiento por determinados delitos cuando se estime que esa remisión obrará en interés de una correcta administración de justicia.

Los tribunales de Belice carecen de competencia extraterritorial; por consiguiente, no son competentes para conocer de delitos cometidos en el extranjero, salvo que éstos se hayan cometido, en parte, en un territorio y por una persona sobre los que dichos tribunales tengan competencia. Además, de conformidad con la Constitución de Belice, el ejercicio de la acción pública corresponde al director de la fiscalía, funcionario independiente que no está sujeto al control del Gobierno.

13. Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión deseará sin duda aprobar un proyecto de directriz que recomiende exponer los motivos de las reservas. Este proyecto de directriz debería incluirse, lógicamente, en la primera sección de la segunda parte de la Guía de la práctica sobre la forma y la formulación de las reservas, y podría redactarse de la siguiente manera:

«2.1.9 *Exposición de motivos*

En lo posible, una reserva debería indicar los motivos por los cuales se formula.»

En estas circunstancias, Belice sólo podrá aplicar la Convención de manera limitada, en la medida en que lo permitan su Constitución y sus leyes.»

Sin esta explicación, la reserva de Belice habría podido calificarse de «vaga o general» con arreglo al proyecto de directriz 3.1.7. Al ir acompañada de esta exposición de motivos, parece mucho más defendible.