

Distr.
GENERAL

UNEP/CDB/IC/1/5
12 de agosto de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITE INTERGUBERNAMENTAL DEL CONVENIO
SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA

Primer período de sesiones
Ginebra, 11 a 15 de octubre de 1993

ULTERIOR ESTABLECIMIENTO DE REGIMENES JURIDICOS EN EL MARCO
DE TRATADOS MULTILATERALES

Nota de la Secretaría

I. INTRODUCCION

1. La presente nota tiene por objeto orientar al Comité sobre las posibles opciones de la Conferencia de las Partes para estudiar el ulterior establecimiento de regímenes jurídicos en el marco del Convenio. Expone métodos generales por los que pueden establecerse regímenes jurídicos en el marco de tratados multilaterales, incluidos sus efectos jurídicos, las ventajas y desventajas de los métodos y algunos ejemplos de su uso.

II. METODOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE REGIMENES JURIDICOS EN
EL MARCO DE TRATADOS INTERNACIONALES

A. *Enmienda*

1. *Procedimiento*

2. El procedimiento habitual de enmienda previsto en los tratados recientemente concertados requiere que la Parte o Partes que deseen enmendar un tratado sometan el texto propuesto a todas las demás Partes con una antelación determinada con respecto a la reunión de las Partes que haya de estudiar la enmienda¹. La enmienda se aprueba por consenso, o por voto

¹ Normalmente, la Parte o Partes que proponen la enmienda facilitan el texto a otras Partes por conducto de la Secretaría. Véanse: Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 29; Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 1989, artículo 17; y Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, de 1985, artículo 9 (donde se requiere que el texto de la enmienda se facilite a las Partes al menos seis meses antes de la reunión de la Conferencia de las Partes); véase también la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), Washington D.C. 1973, artículo XVII (donde sólo se requieren 90 días de antelación para la notificación a las Partes).

mayoritario si fuera necesario², y entra en vigor una vez cumplidos los trámites de ratificación establecidos en el instrumento de que se trate³.

2. Efectos jurídicos

3. Las enmiendas son jurídicamente vinculantes, pero sólo para las Partes que las hayan ratificado, aceptado o aprobado⁴. También, como ocurre con todos los instrumentos jurídicos, la eficacia de las enmiendas estará limitada a la capacidad de las Partes de garantizar su cumplimiento.

3. Ventajas/desventajas

4. Una desventaja es que el plazo necesario para preparar, aprobar y ratificar una enmienda puede ser prolongado. Los intentos de acortar el procedimiento de enmienda no han prosperado⁵.

5. Otra desventaja de las enmiendas es la posibilidad de que se establezcan diferentes regímenes entre Partes en el mismo convenio, porque la mayoría de los tratados establecen que sólo las Partes que hayan ratificado una enmienda

² Véanse Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 29, párrafo 3 (donde se establece que las Partes harán todo lo posible por llegar a un acuerdo por consenso o, como último recurso, por mayoría de dos tercios); CITES, artículo XVII, párrafo 1 (mayoría de dos tercios); Convenio de Basilea, artículo 17, párrafo 3, y Convenio de Viena, artículo 9, párrafo 3 (donde se recomienda el consenso y de no lograrse éste se requiere una mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes).

³ Véanse Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 29, párrafo 5 (entrada en vigor 90 días después de la ratificación por dos tercios de las Partes); CITES, artículo XVII, párrafo 3 (entrada en vigor 60 días después de la ratificación por dos tercios de las Partes); Convenio de Basilea, artículo 17, párrafo 5 (entrada en vigor 90 días después de la ratificación por tres cuartos de las Partes); Convenio de Viena, artículo 9, párrafo 5 (entrada en vigor 90 días después de la ratificación por tres cuartos de las Partes).

⁴ Véase, por ejemplo, Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 29, párrafo 4 (donde se establece que las enmiendas entrarán en vigor respecto de las Partes que las hayan aceptado... o cualquier otra Parte que haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de las enmiendas).

⁵ Por ejemplo, en la Tercera Reunión del Grupo de Trabajo especial de expertos jurídicos sobre el incumplimiento del Protocolo de Montreal se rechazó una propuesta encaminada a agilizar el procedimiento de enmienda de dicho Protocolo. En el informe se señala que reducir el período de presentación de una enmienda no es factible en la situación actual de las comunicaciones (UNEP/OzL.Pro/WG.3/3/3, párrafo 47). Los expertos estaban analizando el proceso de enmienda del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. Además, dos recientes Convenios relativos al medio ambiente, sobre el cambio climático y la diversidad biológica, no se apartan del sistema habitual y establecen procedimientos sustancialmente análogos al del Convenio de Viena.

están obligadas por ella⁶. Las que no lo hayan hecho sólo están sujetas al texto original. Esto puede crear dificultades operacionales en la aplicación del instrumento.

6. Las enmiendas tienen la ventaja de ser cambios jurídicamente vinculantes del texto del tratado. El nuevo entendimiento u obligación se pone de manifiesto en las disposiciones operacionales del tratado.

B. *Adopción de protocolos*

1. *Procedimiento*

7. En este contexto, por protocolo generalmente se entiende un tratado que enmienda a otro tratado o lo complementa. El procedimiento habitual es someter el texto del protocolo propuesto con una antelación determinada a la reunión de las Partes en que haya de estudiarse. El protocolo debe después seguir un proceso muy parecido al de adopción y ratificación del tratado mismo⁷.

2. *Efectos jurídicos*

8. Los protocolos son jurídicamente vinculantes, pero sólo para las Partes que los hayan ratificado, aceptado o aprobado.

3. *Ventajas/desventajas*

9. Una ventaja de los protocolos es que permiten a las Partes desarrollar aspectos importantes del tratado con los mismos efectos jurídicos para las Partes en el protocolo que el tratado mismo. Otra ventaja es que los protocolos, al ser en sí mismos tratados, pueden utilizarse para regular más ampliamente aspectos concretos que hayan de desarrollarse. Por ejemplo, en el Protocolo de Montreal se tratan las estrategias a corto y a largo plazo para controlar la producción, las emisiones y la utilización mundiales de clorofluorocarbonos (CFP) y otras sustancias que agotan la capa de ozono, teniendo en cuenta las investigaciones científicas y económicas y la situación particular de los países en desarrollo⁸.

10. Sin embargo, la negociación de un protocolo adolece de los mismos inconvenientes que la negociación de un tratado. El principal de ellos es el mucho tiempo que a menudo se necesita. El texto de un protocolo, como el de un tratado, ha de elaborarse, negociarse y aprobarse. El protocolo resultante queda después sometido a lo que a menudo es un largo proceso de ratificación. Además, aunque los protocolos son jurídicamente vinculantes, sólo vinculan a

⁶ Cabe señalar, sin embargo, que el establecimiento de regímenes diferentes en el marco de un tratado es práctica habitual en derecho internacional.

⁷ Véanse Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 29; Convenio de Basilea, artículo 17; Convenio de Viena, artículo 9.

⁸ Convenio de Viena, resolución 2, párrafo 1.

las Partes que los ratifican, aceptan o aprueban⁹. Por consiguiente, el tratado no queda modificado para quienes no son Partes en el protocolo.

C. Anexos

1. Procedimiento

11. Un anexo es un instrumento adjunto a un convenio o protocolo y constituye "parte integral" del documento¹⁰.

2. Efectos jurídicos

12. Habitualmente, los anexos son jurídicamente vinculantes para todas las Partes en el tratado salvo para aquellas que depositen una objeción dentro de un plazo determinado tras recibir notificación de la adopción del anexo¹¹.

3. Ventajas/desventajas

13. Los anexos son un medio útil, pero limitado, de desarrollar un régimen jurídico en el marco de un tratado. Los anexos se utilizan para actualizar la información contenida en un tratado, y habitualmente se limitan a cuestiones de procedimiento, científicas, técnicas y administrativas¹². Por consiguiente, los procedimientos para adoptar o enmendar anexos eluden el prolongado proceso de ratificación. Por lo general, las enmiendas de los anexos están sujetas al mismo procedimiento que las de los tratados o sus protocolos¹³, pero el proceso es menos prolongado porque no se necesita ratificación.

14. Otra ventaja de los anexos es que generalmente su entrada en vigor se produce de manera automática, tras la notificación de su adopción, para todas las Partes excepto aquellas que hayan depositado una objeción dentro de un plazo determinado¹⁴.

15. El alcance generalmente limitado de los anexos reduce sus posibilidades de introducir cambios sustantivos, por lo que en ese sentido tal vez no sean tan útiles como otros métodos de establecimiento de regímenes jurídicos.

⁹ Con arreglo al artículo 32 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, aunque un Estado no puede ser Parte en un protocolo a menos que sea Parte en el Convenio, las Partes en el Convenio no están obligadas a hacerse Partes en subsiguientes protocolos.

¹⁰ Véanse Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 30; Convenio de Basilea, artículo 18; Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, artículo 10.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Véase Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 29.

¹⁴ Véanse Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 30, párrafo 2 c); Convenio de Basilea, artículo 18, párrafo 3; Convenio de Viena, artículo 10, párrafo 2 c).

D. *Resoluciones*

1. *Procedimiento*

16. Las resoluciones son declaraciones de intención, voluntad u opinión de las Partes en un tratado, a menudo adoptadas por consenso en sus reuniones.

2. *Efectos jurídicos*

17. Desde un punto de vista técnico, las resoluciones no son jurídicamente vinculantes. Con todo, cuando han sido adoptadas por consenso de las Partes, a menudo tienen en gran medida los mismos efectos¹⁵.

3. *Ventajas/desventajas*

18. La ventaja de las resoluciones es que pueden ser medios flexibles y expeditivos de avanzar en la aplicación de un tratado. No requieren enmiendas ni anexos, ni hace falta ratificarlas. Además, el procedimiento para su adopción puede ser menos polémico que otros porque en el caso de las resoluciones no se pide a las Partes que presten su consentimiento a una declaración oficial jurídicamente vinculante.

19. Por otro lado, la eficacia de las resoluciones, al no ser éstas jurídicamente vinculantes, depende de la firmeza y duración del consenso que las generó.

20. Las resoluciones han desempeñado un papel importante en la aplicación de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES). Consciente de los posibles efectos del uso de resoluciones, la Conferencia de las Partes en la CITES ha creado en el texto del Convenio procedimientos para la adopción de resoluciones que, aun no siendo jurídicamente vinculantes, tienen ese efecto¹⁶. Desde marzo de 1992, la Conferencia de las Partes se ha reunido nueve veces y ha aprobado más de 165 resoluciones¹⁷.

¹⁵ Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas tienen un efecto análogo. En virtud de su adopción por consenso, las resoluciones de la Asamblea General pueden en la mayoría de los casos considerarse decisiones vinculantes.

¹⁶ El artículo XI, párrafo 3, de la CITES confiere a la Conferencia de las Partes el poder de "cuando corresponda, formular recomendaciones destinadas a mejorar la eficacia de la presente Convención". Apoyándose en ese texto, la Conferencia de las Partes adoptó la resolución 4.6, en la que se establece que el texto de los proyectos de resolución se someta a la Secretaría 150 días antes de la reunión de la Conferencia de las Partes (salvo que concurren circunstancias excepcionales). La Conferencia de las Partes también ha aprobado un nuevo reglamento que permite adoptar resoluciones por simple mayoría. Véase Willem Wijnstekers, *The Evolution of CITES*, tercera edición, 1992, 155-6.

¹⁷ Véase Wijnstekers, nota *supra* 16, 155, donde se estudian las decisiones de la Conferencia de las Partes en la CITES relativas a resoluciones concernientes a la Convención.

E. *Declaraciones interpretativas y de otra naturaleza*

1. *Procedimiento*

21. En el momento de firmar un tratado o al presentar un documento de ratificación, los Estados pueden añadir una declaración en la que manifiestan su posición sobre una cuestión específica o exponen su interpretación de una parte concreta del texto.

2. *Efectos jurídicos*

22. Las declaraciones interpretativas y de otra naturaleza no son jurídicamente vinculantes para otras Partes. En el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹⁸ se establece que los tratados han de interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. En el artículo 32 de la Convención se prescribe que se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, si la interpretación dada de conformidad con el artículo 31: a) deja el sentido ambiguo u oscuro; o b) conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

3. *Ventajas/desventajas*

23. Al ser unilaterales, las declaraciones interpretativas y de otra naturaleza se añaden fácilmente al Convenio y no están sujetas a procesos de adopción o ratificación. Su principal ventaja es tal vez la orientación que dan para facilitar la recepción del tratado en el país correspondiente. Sin embargo, las declaraciones, al ser generalmente unilaterales y no vinculantes jurídicamente, tal vez no constituyan el instrumento más idóneo para potenciar la aplicación del tratado a nivel internacional.

F. *Reservas*¹⁹

1. *Procedimiento*

24. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define las reservas como declaraciones unilaterales hechas por un Estado "con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado" (artículo 2, párrafo 1 d)).

2. *Efectos jurídicos*

25. Las reservas pueden modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones en su aplicación al Estado que las formula, siempre que no sean contrarias al objeto o fin del convenio.

3. *Ventajas/desventajas*

26. Las reservas tienen la ventaja de que permiten una participación más amplia en el régimen del tratado. Tienen la desventaja de que crean diferentes obligaciones jurídicas entre las Partes, lo que puede dificultar la aplicación.

¹⁸ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, No. 18232, pág. 331.

¹⁹ En los tratados relativos al medio ambiente más recientes no suelen permitirse reservas.

III. LOS TRATADOS ANTES DE ENTRAR EN VIGOR

27. Con arreglo al artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, antes de que éstos entren en vigor, los Estados signatarios están obligados a abstenerse de actos contrarios al objeto y fin del tratado.

28. Sin embargo, la actitud de los gobiernos no tiene por qué ser únicamente pasiva. Al adoptar un tratado, los gobiernos pueden introducir resoluciones que los orienten a ellos y a las organizaciones pertinentes hasta la entrada en vigor del tratado. A menudo, los gobiernos signatarios adoptan resoluciones para la adopción de medidas durante el período provisional que transcurre entre la firma y la entrada en vigor del tratado.

29. En las resoluciones aprobadas en el momento de adoptarse un tratado puede establecerse la creación de grupos de trabajo especiales, grupos de expertos u órganos intergubernamentales para mantener el impulso adquirido y preparar la primera reunión de las Partes. Aunque no pueden adoptar decisiones jurídicamente vinculantes, esos órganos pueden ser un poderoso foro para formular propuestas y recomendaciones a la primera reunión de las Partes, que es el órgano rector con autoridad jurídica para adoptar decisiones vinculantes.

30. Además, mediante ese tipo de resoluciones los gobiernos pueden pedir que se adopten medidas antes de la entrada en vigor del convenio. Por ejemplo, en la resolución 2 de la Conferencia para la aprobación del texto acordado del Convenio sobre la Diversidad Biológica se prevé la adopción de medidas sobre una serie de cuestiones que se consideran especialmente importantes. Ese fue también el mecanismo que llevó al establecimiento del Comité Intergubernamental del Convenio²⁰. Aunque el Comité no tiene facultades para tomar decisiones jurídicamente vinculantes, en la resolución se pide que examine muy diversas cuestiones²¹.

²⁰ En el párrafo 2 de la resolución, la Conferencia invitó al Consejo de Administración del PNUMA a que pidiera al Director Ejecutivo que convocara, a partir de 1993, reuniones del Comité Intergubernamental.

²¹ El Comité ha de examinar, entre otras cosas, "otros preparativos para la primera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio" (resolución 2, párrafo 2 i) del Acta Final de Nairobi).