

RESOLUCIÓN A20-27

ORIENTACIONES PARA EL TRATAMIENTO DE LAS RESERVAS (formulación, aceptación y objeción) EN EL ACUERDO MULTILATERAL DE CIELOS ABIERTOS PARA LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

CONDIDERANDO que durante el año 2010 se formó un Grupo Ad Hoc integrado por Brasil, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Chile, con el fin de proponer un texto de “Acuerdo multilateral de cielos abiertos para los Estados miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil”, en adelante “El Acuerdo”, cuyo texto fue aprobado mediante Resolución A 19-03, en la XIX Asamblea Ordinaria de la CLAC, el 4 de noviembre de 2010, en Punta Cana, República Dominicana.

CONSIDERANDO que la integración es uno de los objetivos estratégicos de la CLAC y que constituye un anhelo genuino de los países latinoamericanos; y que la liberalización del transporte aéreo internacional es una tendencia mundial que está presente en todos los procesos de integración exitosos y que, además, es impulsada por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

CONSIDERANDO que El Acuerdo desde su gestación tiene como objeto y fin la liberalización progresiva del transporte aéreo internacional en Latinoamérica, con el horizonte de promover la integración entre los países de la CLAC y que señala en su Preámbulo “que la celebración de un acuerdo multilateral sobre transporte aéreo internacional favorecerá la cooperación y el desarrollo de los países de la región latinoamericana”; que existe la voluntad de coordinar las políticas aeronáuticas entre los países de la región y con respecto a terceros países, así como existe el deseo de “facilitar la expansión de las oportunidades de los servicios aéreos internacionales de los países de la región”.

CONSIDERANDO que en virtud del Artículo 2, cada Parte en el Acuerdo, concede a las otras Partes todos los derechos de tráfico, que es lo que hace del multilateral un Acuerdo de cielos abiertos y que las libertades del aire se agrupan de modo tal de facilitar su aceptación y también una eventual reserva. En subpárrafos separados se conceden aquellos derechos de tráfico que pudieran ofrecer problemas a algunos países, en orden de dificultad creciente, es decir, la séptima libertad en carga; la séptima libertad para vuelos combinados y el cabotaje.

CONSIDERANDO que El Acuerdo consagra la regla general de los acuerdos multilaterales y permite expresamente la formulación de reservas. El Artículo 37 dispone “El presente Acuerdo admite reservas”.

CONSIDERANDO que a la fecha ya han firmado el Acuerdo ocho países: (en orden alfabético) Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay y que se esperan nuevas suscripciones.

CONSIDERANDO que a esta fecha dos países han suscrito el Acuerdo sin reservas y seis países lo han suscrito con reservas.

CONSIDERANDO que la posibilidad de formular reservas ha constituido una evidente ventaja para firmar el Acuerdo y que para que éste continúe por la vía del éxito es necesario despejar las dudas que pudieran existir y procurar que todos los países tengan claridad sobre esta materia e interpreten de la misma manera las reservas que se formulen.

LA XX ASAMBLEA RESUELVE

Dictar las siguientes orientaciones para el tratamiento de las reservas, incluyendo su formulación, aceptación y objeción, en el Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos para los Estados miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil:

1.- Al no señalar el texto del Acuerdo ninguna otra norma en materia de reservas, que no sea que las reservas son admisibles, el marco jurídico que les resulta plenamente aplicable es la “Convención de Viena sobre el derecho de los tratados”, en adelante “La Convención”. Como referencias útiles podemos agregar, además, la práctica internacional adoptada por la Organización de Estados Americanos y la “Guía Práctica sobre las reservas a los tratados” (en adelante “la Guía”) aprobada en 2011 por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.

2.- La Convención señala que (2.d)”se entiende por reserva una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”. No constituyen reservas las simples declaraciones que no limitan los efectos del tratado y que, recaen sobre la manera de como se propone cumplir el tratado, el Estado interesado”.

3.- El numeral 1.2 de la Guía expresa por su parte que “Se entiende por ‘declaración interpretativa’ una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional con objeto de precisar o aclarar el sentido o el alcance de un tratado o de algunas de sus disposiciones.”

4.- Las reservas deben formularse siempre por escrito, empleando un texto lo más claro y preciso que resulte posible. La Guía recomienda que el Estado que la formula indique los motivos por los cuales se formula (2.1.2). Esto permite que la reserva sea comprendida e interpretada por los otros Estados. En cuanto a su oportunidad, el artículo 19 de la Convención dispone que las reservas pueden formularse “en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo”. Lo anterior sin duda otorga flexibilidad al sistema por cuanto, por ejemplo, un Estado que firma el Acuerdo sin reservas puede formularlas posteriormente al momento de ratificar el tratado.

5.- Una reserva puede modificarse con el objeto de ampliar su alcance.

6.- Según la Guía, una reserva habrá de redactarse en términos que permitan percibir su sentido, a fin de determinar, en particular, su compatibilidad con el objeto y el fin del tratado (3.1.5.2); y deberá interpretarse de buena fe, teniendo en cuenta la intención del Estado que la formula según se infiera primordialmente del texto de la reserva, del objeto y del fin del tratado, y de las circunstancias en que la reserva se haya formulado (4.2.6).

7.- Una reserva por la que un Estado se proponga excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones de un tratado, o del tratado en su conjunto, para preservar la integridad de determinadas normas del derecho interno de ese Estado, podrá formularse únicamente en la medida en que no afecte a un elemento esencial del tratado ni a su estructura general (3.1.5.5. de la Guía).

8.- En materia de retiro de las reservas, conforme al artículo 22 de la Convención, una reserva puede ser retirada en cualquier momento, siempre por escrito. Esto nuevamente otorga flexibilidad al sistema, toda vez que se puede levantar la reserva ya sea que ésta se haya formulado al firmar, o al ratificar o al adherirse al tratado, en cualquier momento. Se contribuye de este modo progresivamente a la unificación del derecho internacional y en el caso de nuestro Acuerdo, además, a la liberalización del transporte aéreo internacional que conduce a la integración regional

9.- EL depositario del tratado, en nuestro caso la CLAC conforme al artículo 36 del Acuerdo, deberá siempre notificar las reservas que se formulen al Acuerdo, así como su retiro, a todos los Estados contratantes y a los demás Estados facultados para llegar a ser partes en el tratado (artículo 23 de la Convención), es decir y en síntesis, a todos los Estados miembros de la CLAC

10.- Una reserva debe ser aceptada por los demás Estados, explícita o implícitamente.

11.- La aceptación de una reserva por parte de los demás Estados contratantes, constituye al Estado autor de la reserva en parte en el tratado y el Estado reservante queda obligado con aquellos Estados que aceptaron su reserva, en los términos del tratado modificado por la reserva.

12.- Se considera que una reserva ha sido aceptada por un Estado cuando este no ha formulado objeción a la reserva dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que hayan recibido la notificación de la reserva (Artículo 20.5 de la Convención).

13.- En caso de aceptación de una reserva, las obligaciones del tratado son contraídas por los Estados en la medida determinada por la reserva, teniendo presente que siempre las reservas tienen un efecto bilateral, en el sentido que aprovechan no sólo al Estado que las ha formulado sino que a cada uno de los demás Estados aceptantes de dicha reserva, en sus relaciones con el Estado que las ha formulado. Por una elemental aplicación del principio de reciprocidad, lo que reserva un Estado lo inhabilita para exigir en su provecho la materia que reservó.

14.- Por último, conforme a lo previsto en el artículo 21.3 de la Convención, la reserva formulada por un Estado no modifica las disposiciones del tratado en lo que respecta a las otras partes en el tratado, en sus relaciones entre sí.

15.- En suma, efectuada una reserva por un Estado de la CLAC, los demás Estados partes quedan ligados entre sí por la totalidad de las disposiciones del Acuerdo Multilateral y quedan, además, ligados con el Estado reservante, por todas las normas del Acuerdo excepto por aquellas sobre las cuales formuló reserva.

16.- La única limitación que el Acuerdo tiene en materia de reservas es la prevista en el artículo 19.c de la Convención. Se señala allí que los Estados pueden formular reservas, en las oportunidades ya indicadas, a menos que "la reserva sea incompatible con el objeto y fin del tratado".

17.- La Convención de Viena no establece un criterio ni un método que permita determinar cuándo una reserva no es compatible con el objeto y fin del tratado, como podría ser una decisión colectiva de todos los Estados Parte, o la intervención de un tercero independiente que se pronunciara sobre la compatibilidad de la reserva. Por lo anterior el criterio de compatibilidad queda entregado a la apreciación de cada Estado, los que deberán decidir unilateralmente si una reserva determinada es o no compatible con el Acuerdo. En consecuencia, un Estado de la CLAC podría considerar que una reserva formulada por otro Estado de la región es incompatible con el objeto y fin del tratado y objetarla, y otro Estado de la CLAC podría adoptar un criterio distinto y aceptar dicha reserva.

18.- Según la Guía, una reserva es incompatible con el objeto y fin del tratado si afecta a un elemento esencial del tratado, necesario para su estructura general, de tal manera que comprometa la razón de ser del tratado (3.1.5).

19.- El objeto y el fin del tratado deben determinarse de buena fe, teniendo en cuenta los términos del tratado en el contexto de estos, en particular el título y el preámbulo del tratado. También se podrá recurrir a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, así como, cuando proceda, a la práctica ulterior de las partes (3.1.5.1)

20.- Un Estado puede objetar la reserva formulada por otro Estado, siempre por escrito.

21.- La Guía define a la "objeción" como una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación (2.6.1), hecha por un Estado como reacción ante la reserva a un tratado formulada por otro Estado, por la que el Estado que hace la objeción se propone impedir que la reserva produzca los efectos jurídicos deseados u oponerse de otro modo a la reserva (2.6.1), indicando los motivos por los cuales se formula la objeción (2.6.9).

22.- Salvo que el tratado indique otra cosa, las objeciones deben formularse dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que haya recibido la notificación de la reserva o hasta la fecha en que ese Estado haya manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, si esta última es posterior (2.6.12).

23.- De acuerdo a lo establecido en el artículo 20 de la Convención, la objeción hecha por un Estado contratante a una reserva formulada por otro Estado, no impedirá la entrada en vigor del tratado entre el Estado que haya hecho la objeción y el Estado autor de la reserva, a menos que el Estado autor de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria, es decir, la intención que el Acuerdo no entre en vigor entre el Estado que hace la objeción y el Estado que formuló la reserva. De allí que es muy importante la claridad y precisión con que se haga una eventual objeción.

24.- Cuando un Estado que haya hecho una objeción a una reserva, no se oponga a la entrada en vigor del tratado entre él y el Estado autor de la reserva, las disposiciones a que se refiera la reserva no se aplicarán entre los dos Estados en la medida determinada por la reserva (artículo 21.3 de la Convención).

25.- Una objeción a una reserva podrá ser retirada, siempre por escrito, en cualquier momento toda vez que nuestro Acuerdo no dispone otra cosa (artículo 22.2 de la Convención).

26.- El retiro de una objeción a una reserva, solo surtirá efecto cuando su notificación haya sido recibida por el Estado autor de la reserva (artículo 22.3.b de la Convención). Se presume que el Estado que retira su objeción a una reserva, ha aceptado esa reserva (2.7.4, de la Guía).

27.- EL depositario del tratado, en nuestro caso y conforme al artículo 36 del Acuerdo, la CLAC, deberá siempre notificar las objeciones a las reservas que se formulen, así como el retiro de las objeciones, a todos los Estados contratantes y a los demás Estados facultados para llegar a ser partes en el tratado (artículo 23 de la Convención), es decir, a todos los Estados miembros de la CLAC.

28.- Por último, la Guía elaborada por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, exhorta a los Estados -en su numeral 2.5.3- a que realicen un examen periódico de la utilidad de las reservas:

- a. Los Estados que hayan formulado una o varias reservas a un tratado deberían proceder a un examen periódico de estas y considerar el retiro de las reservas que ya no respondan a la finalidad para la que fueron formuladas.
- b. En tal examen, los Estados deberían prestar especial atención al objetivo de preservar la integridad de los tratados multilaterales y, cuando proceda, considerar la utilidad del mantenimiento de las reservas, particularmente en relación con su derecho interno y con la evolución de éste desde que se formularon dichas reservas
- c. Los Estados que pretendan formular reserva, deberían hacerlo de la manera más precisa y restringida posible, plantearse la posibilidad de limitar su alcance y velar por que no sean incompatibles con el objeto y el fin del tratado a que se refieran;
- d. La motivación de una reserva (o de una declaración unilateral) por su autor es importante para la evaluación de la validez de la reserva, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían motivar cualquier modificación de una reserva”.