ACTOS UNILATERALES DE LOS ESTADOS

[Tema 7 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/505

Tercer informe sobre los actos unilaterales de los Estados, del Sr. Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial

[Original: español/francés/inglés] [17 de febrero de 2000]

Página

ÍNDICE

Instrume	ntos multilaterales citados en el presente informe	
Obras cit	adas en el presente informe	
		Párrafos
Introducción		1–27
I.	Observaciones generales y esquema del tercer informe	1–7
II.	Cuestiones preliminares	8–27
	A. Relevancia del tema	9–14
	B. Relación entre el proyecto de artículos sobre actos unilaterales y la Convención de Viena de 1969	15–22
	C. El estoppel y los actos unilaterales	23–27
REFORMU	JLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 A 7 DEL ANTERIOR PROYECTO DE ARTÍCULOS	28-167
I.	Observaciones generales	28–29
II.	La definición del acto unilateral de los Estados	30-80
	A. Observaciones del Relator Especial	30–79
	La intención del Estado autor del acto	32–36
	2. Utilización del término «acto»	37–47
	3. Los efectos jurídicos de los actos unilaterales	48-59
	4. La «autonomía» de los actos unilaterales	60-69
	5. Carácter «inequívoco» de los actos unilaterales	70-77
	6. La «publicidad» de los actos unilaterales	78–79
	B. Nuevo proyecto de artículo 1: Definición de acto unilateral	80
III.	Supresión del proyecto de artículo 1 anterior sobre alcance del proyecto de artículos	81-85
IV.	Conveniencia de incluir en el proyecto un artículo inspirado en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969	86-90
V.	Capacidad de los Estados para formular actos unilaterales	91-92
	A. Observaciones del Relator Especial	91
	B. Nuevo proyecto de artículo 2: Capacidad de los Estados para formular actos unilaterales	92
VI.	Personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado	93-115
	A. Observaciones del Relator Especial	93-114
	B. Nuevo proyecto de artículo 3: Personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado	115
VII.	Confirmación ulterior de un acto formulado por una persona no habilitada	116-121
	A. Observaciones del Relator Especial	116-120
	B. Nuevo proyecto de artículo 4: Confirmación ulterior de un acto formulado por una persona no habilitada para ello	121
VIII.	Supresión del proyecto de artículo 6 anterior sobre manifestación del consentimiento	122-133
	A. Conveniencia de suprimir el proyecto de artículo	122-125
	B. El silencio y los actos unilaterales	126-133
IX.	Nulidad de los actos unilaterales	134–167
	A. Observaciones del Relator Especial	134–166
	B. Nuevo provecto de artículo 5: Nulidad de los actos unilaterales	167

Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

Tratado general de renuncia a la guerra como instrumento de política nacional

(Pacto Kellogg-Briand) (París, 27 de agosto de 1928)

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Viena, 23 de mayo de 1969)

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 10 de diciembre de 1982)

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (Viena, 21 de marzo de 1986)

Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Marrakech, 15 de abril de 1994)

Anexo 1 B: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Convención Interamericana contra la Corrupción (Caracas, 29 de marzo de 1996)

Fuente

Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XCIV, pág. 57. En español, *Colección legislativa de España*, primera serie, tomo CXXV, vol. 3, Madrid, 1931.

Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1155, pág. 443.

Ibíd., vol. 1834, pág. 371.

Documento A/CONF.129/15.

Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vols. 1867 a 1869, n.º 31874.

Ibíd., vol. 1869, n.º 31874, pág. 181.

E/1996/99.

Obras citadas en el presente informe

CAFLISCH, Lucius

«La pratique suisse en matière de droit international public 1995», Revue suisse de droit international et de droit européen (Zurich), vol. 6, 1996.

«La pratique suisse en matière de droit international public 1998», Revue suisse de droit international et de droit européen (Zurich), vol. 9, 1999, págs. 639 a 651.

DI QUAL, Lino

Les effets des résolutions des Nations Unies, París, LGDJ, 1967.

DUPUY, Pierre-Marie

Droit international public, 5.ª ed., París, Dalloz, 2000.

GOODRICH, Leland M. y Edvard HAMBRO

Charter of the United Nations: Commentary and Documents, Boston, World Peace Foundation, 1946.

Commentaire de la Charte des Nations Unies, Neuchatel, Éditions de la Baconnière, 1948.

REUTER, Paul

Droit international public, 7.ª ed., París, Presses Universitaires de France, 1993.

ROUSSEAU, Charles

Droit international public, vol. I, Introduction et sources, París, Sirey, 1970.

Skubiszewski, Krzysztof

«Unilateral acts of States», en Mohammed Bedjaoui (ed.), International Law: Achievements and Prospects, París, UNESCO y Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, págs. 221 a 240.

VERHOEVEN, Joe

«Les nullités du droit des gens», en Prosper Weil (ed.), *Droit International 1*, París, Pedone, 1981.

WHITEMAN, Marjorie M.

Digest of International Law, vol. 4, Washington D.C., 1965.

ZEMANEK, K.

«Unilateral legal acts revisited», en Karel Wellens (ed.), International Law: Theory and Practice – Essays in Honour of Eric Suy, La Haya, Martinus Nijhoff, 1998.

Introducción

I. OBSERVACIONES GENERALES Y ESQUEMA DEL TERCER INFORME

- 1. El tema de los actos unilaterales de los Estados presenta una complejidad muy particular, en razón, principalmente, de la diversidad de tales actos desde el punto de vista material, lo que dificulta el establecimiento de reglas comunes aplicables a todos ellos.
- Para avanzar en los trabajos que ha emprendido la CDI, especialmente desde 1996, es fundamental considerar, de la forma más adecuada, los comentarios y las observaciones formulados por sus miembros y por los gobiernos, tanto por escrito como los expresados en la Sexta Comisión de la Asamblea General.
- 3. Después de la presentación de los informes sobre el tema, en 1998¹ y 1999², y tomando en cuenta los mencionados comentarios y observaciones, ha parecido conveniente presentar en este tercer informe, una primera parte en la que se precisan, se completan e incluso se revisan algunos de los conceptos antes presentados y, en una segunda parte, algunos proyectos de artículos y sus respectivos comentarios sobre las cuestiones que la Comisión misma había sugerido que se abordaran.
- 4. Debe recordarse que, en su 51.º período de sesiones, en 1999, la Comisión examinó el tema en sus sesiones 2593.^a a 2596.^a, y 2603.^a. En esa oportunidad la Comisión creó un Grupo de Trabajo, a solicitud del Relator Especial, con el fin de «a) ponerse de acuerdo sobre los elementos básicos de una definición operativa de los actos unilaterales como punto de partida del trabajo ulterior acerca del tema, así como de la reunión de los elementos de la práctica pertinente de los Estados; b) determinar las directrices generales por las que haya de regirse el acopio de la práctica de los Estados; y c) indicar la dirección en que haya de desarrollarse la labor futura del Relator Especial»³. El Grupo de Trabajo elaboró un informe⁴ en el que se formulan interesantes comentarios que han sido debidamente considerados para la elaboración de este tercer informe y sobre el cual la Comisión sostuvo un interesante debate⁵.
- Si bien se ha considerado extensamente la doctrina y la jurisprudencia sobre el tema, la práctica ha sido tomada en cuenta relativamente. Para facilitar su estudio, a veces difícil de sistematizar, la Comisión, como se recordará, solicitó a la Secretaría que, en consulta con el Relator Especial, enviase a los gobiernos un cuestionario sobre su práctica en materia de actos unilaterales, en particular, sobre las categorías de actos unilaterales, la facultad de actuar en nombre del Estado por medio de actos unilaterales, las formalidades de estos últimos, su contenido, efectos jurídicos, importancia, utilidad y valor, las normas de interpretación aplicables a estos actos, así como la duración y la posible revocabilidad de los mismos⁶.

- La Secretaría envió el referido cuestionario a todos los gobiernos el 30 de septiembre de 1999 y la Asamblea General en el párrafo 4 de su resolución 54/111 de 9 de diciembre de 1999 invitó a los gobiernos a que respondieran al mismo por escrito a más tardar el 1.º de marzo de 2000. Algunas delegaciones en la Sexta Comisión, vale destacar, se refirieron a aspectos concretos del tema, planteados en el cuestionario arriba referido⁷.
- Si bien al momento de la elaboración del presente informe no se había recibido información de los gobiernos, se ha examinado alguna práctica de los Estados reflejada, entre otras, en diversas publicaciones especializadas de algunos países.
- El tercer informe está dividido, como se indicó más arriba, en dos partes, precedidas de tres cuestiones preliminares que conviene tratar: en primer lugar, la relevancia del tema; en segundo lugar, la relación entre el proyecto de artículos sobre actos unilaterales y la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (en adelante, Convención de Viena de 1969), y en tercer lugar, la cuestión del estoppel y los actos unilaterales. Una vez tratadas esas tres cuestiones, el tercer informe responde al siguiente esquema:

Reformulación de los artículos 1 a 7 del anterior proyecto de artículos

- Nuevo proyecto de artículo 1: Definición de acto unilateral.
- Supresión del proyecto de artículo 1 anterior sobre alcance del proyecto de artículos.
- Conveniencia de incluir un proyecto de artículo basado en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969.
- 4. Nuevo proyecto de artículo 2: Capacidad de los Estados para formular actos unilaterales.
- Nuevo provecto de artículo 3: Personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado.
- Nuevo proyecto de artículo 4: Confirmación ulterior de un acto formulado por una persona no habilitada para ello.
- Supresión del proyecto de artículo 6 anterior sobre manifestación del consentimiento.
- Nuevo proyecto de artículo 5: Nulidad de los actos unilaterales.

¹ Anuario... 1998, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/486. ² Anuario... 1999, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/500

³ Ibíd., vol. II (segunda parte), pág. 146, párr. 581.

⁴ Ibíd., págs. 146 a 148, párrs. 577 a 597.

⁵ Ibíd., vol. I, 2603. a sesión, págs. 279 a 284, párrs. 1 a 46.

⁶ Ibíd., vol. II (segunda parte), pág. 147, párrs. 593 y 594.

⁷ Resumen por temas de los debates de la Sexta Comisión de la Asamblea General en su quincuagésimo cuarto período de sesiones (A/CN.4/504), págs. 30 y 31, párrs. 148 a 156.

II. CUESTIONES PRELIMINARES

8. Para poder avanzar en los trabajos sobre el tema, ha parecido conveniente retomar tres cuestiones básicas para el estudio de los actos unilaterales del Estado, sobre las cuales conviene tomar una posición firme.

A. Relevancia del tema

- 9. En primer lugar, y como se puede constatar de la opinión casi unánime de los miembros de la CDI y de los representantes de los gobiernos en la Sexta Comisión, no parece haber dudas sobre la utilización cada vez más frecuente por parte de los Estados de actos unilaterales en sus relaciones internacionales, la importancia de los mismos y la necesidad de elaborar reglas específicas para regular su funcionamiento.
- 10. Como se recordará, el Grupo de Trabajo creado por la Comisión en su 49.º período de sesiones, en 1997, consideró las razones por las cuales debían examinarse estos actos, subrayando entonces que «[1]os Estados realizan frecuentemente en su comportamiento en la esfera internacional actos unilaterales con la intención de crear efectos jurídicos»⁸, lo que fue retomado en 1997 y 1998 por la Comisión, a propuesta de los grupos de trabajo establecidos en su seno para considerar el tema.
- 11. El tema de las fuentes del derecho internacional, planteado como tema de codificación por la Secretaría en 1949, no se considera agotado. En este contexto, y tal como se indica en el informe sobre el programa de trabajo a largo plazo, que adoptó la Comisión en su 48.º período de sesiones, en 1996, el tema de los actos unilaterales sería, dentro de los temas propuestos, un tema apropiado para su examen inmediato. La Comisión consideró entonces que el tema estaba bastante bien delimitado, que los Estados recurrían con frecuencia a los actos unilaterales y que podía estudiar su práctica con miras a la elaboración de principios jurídicos generales⁹.
- 12. En el 51.º período de sesiones, en 1999, se hicieron comentarios en favor de este planteamiento. Un miembro indicó entonces que esos actos eran el medio más común de llevar a cabo las actividades diplomáticas diarias y que había incertidumbre, tanto en lo escrito al respecto como en la práctica, respecto del régimen jurídico que les era aplicable. Dado que era función del derecho internacional garantizar la estabilidad y la previsibilidad de las relaciones internacionales, se necesitaba un régimen jurídico que impidiera que los actos unilaterales se convirtieran en fuente de controversias e incluso de conflictos¹⁰.
- 13. En la Sexta Comisión algunos representantes hicieron hincapié en la importancia del tema. Se observó, a ese respecto, que esa complejidad obedecía, tanto en la teoría como en la práctica del derecho internacional, no sólo a la extraordinaria variedad de actos unilaterales sino además a que estaban omnipresentes en las relaciones internacionales, constituían el medio más directo por el cual los Estados podían expresar su voluntad y un medio

de conducir la diplomacia de cada día. La práctica de los Estados y la jurisprudencia confirmaban que podían tener efectos jurídicos y dar lugar a derechos y obligaciones para los Estados¹¹.

14. No parece entonces haber dudas acerca de la pertinencia del trabajo emprendido y de la necesidad de avanzar para responder a la solicitud de la Asamblea General y dar continuidad a lo expresado en la propia Comisión.

B. Relación entre el proyecto de artículos sobre actos unilaterales y la Convención de Viena de 1969

- 15. En segundo lugar, también a título preliminar, conviene reconsiderar la importancia que tiene la Convención de Viena de 1969 como una fuente de inspiración indispensable para los trabajos de la Comisión sobre el tema.
- 16. Para algunos miembros de la CDI y representantes en la Sexta Comisión, el enfoque que se ha dado al tema hasta ahora estaría demasiado próximo a la Convención de Viena de 1969, mientras que para otros, contrariamente, el trabajo sobre los actos unilaterales se ha alejado del derecho de los tratados, haciéndose mención incluso a la necesidad de considerar también la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (en adelante, Convención de Viena de 1986).
- 17. En los informes presentados anteriormente sobre el tema se señaló que la Convención de Viena de 1969 era una fuente de inspiración de suma utilidad para los trabajos que se llevan a cabo sobre el tema en la CDI. Esa relación ha sido comentada por varios de sus miembros¹² y algunos representantes de los Estados en la Sexta Comisión, algunos de ellos haciendo suya la afirmación del Relator Especial, mientras que otros, como se indicó, agregaron que, además de la Convención de Viena de 1969, se debía establecer una estrecha relación con la Convención de Viena 1986. Otros, por el contrario, señalaron que no era necesario seguir tan de cerca la Convención de Viena de 1969, dadas las diferencias que existían entre el acto convencional y el acto unilateral¹³.
- 18. En el informe sobre el programa a largo plazo adoptado por la Comisión en 1996, se indicó que «[a]unque el derecho de los tratados y el derecho aplicable a los actos unilaterales de los Estados difieren en muchos aspectos, el derecho de los tratados vigente ofrece sin duda un útil punto de partida y una guía que podría servir de referencia para abordar las normas relativas a los actos unilaterales»¹⁴.
- 19. Sin duda, si bien tal como se indicó cuando fue presentado el segundo informe en la Comisión, en 1999, la

⁸ Anuario... 1997, vol. II (segunda parte), pág. 65, párr. 196.

 $^{^9\,}Anuario...$ 1996, vol. II (segunda parte), anexo II, adición 3, pág. 155, párrs. 1 a 3.

¹⁰ Anuario... 1999, vol. I, 2595.^a sesión, declaración del Sr. Hafner, pág. 220, párr. 27.

¹¹ A/CN.4/504 (véase la nota 7 *supra*), pág. 26, párr. 115.

¹² Anuario... 1999, vol. II (segunda parte), pág. 142, párrs. 534 y 535.

¹³ A/CN.4/504 (véase la nota 7 supra), págs. 29 y 30, párrs. 140 a 145

 $^{^{14}}$ Anuario... 1996, vol. II (segunda parte), anexo II, adición 3, pág. 155, párr. 3, apdo. $d.\,$

Convención de Viena de 1969 constituía un punto de referencia muy importante de la labor sobre los actos unilaterales¹⁵, ello no significaba que todas las normas de dicha Convención fueran automáticamente transferidas al proyecto de artículos.

- 20. El criterio referencial debe ser concebido, desde luego, en forma flexible, tomando en cuenta la especificidad de los actos unilaterales, caracterizados, como es bien sabido, principalmente por su formulación unilateral, sin que en ellos participen los destinatarios de tal acto. Es cierto que existen diferencias importantes en el sentido señalado entre ambas categorías de actos, pero es igualmente cierto que existen elementos comunes que deben tomarse en cuenta en este estudio.
- 21. A juicio del Relator Especial, seguir la metodología y la estructura de la Convención de 1969, en la que se inspira, por lo demás, la Convención de 1986, es muy conveniente. Debe afirmarse que resulta igualmente conveniente considerar también en la forma más adecuada los trabajos de la CDI cuando se elaboró el proyecto de Convención de Viena de 1969 y el debate suscitado en la Sexta Comisión y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en Viena, que reflejan el sentido de las normas elaboradas en ese entonces.
- 22. La cuestión debe, en consecuencia, zanjarse definitivamente, aceptándose un paralelismo flexible con los trabajos sobre el derecho de los tratados y la Convención de Viena de 1969, adaptado a la categoría de actos bajo estudio.

C. El estoppel y los actos unilaterales

- 23. En tercer lugar, antes de abordar el examen de la primera parte del informe, que constituye más bien un documento recapitulativo del tratamiento del tema, parece conveniente hacer una breve referencia a la cuestión del *estoppel* y a su relación con los actos unilaterales, cuestión que ha sido referida en varias oportunidades por varios representantes de los gobiernos en la Sexta Comisión.
- 24. El principio de la preclusión o *estoppel*, o doctrina de los actos propios, como se denomina en el derecho español, es un principio general del derecho cuya validez en el derecho internacional ha sido generalmente admitida, como bien se puede apreciar en varias decisiones judiciales, entre ellas, las de la CIJ en los casos *Sentence*

- arbitrale rendue par le roi d'Espagne le 23 décembre 1906¹⁶ y Temple de Préah Vihéar¹⁷, ya comentados en informes anteriores.
- 25. No hay dudas acerca de la relación que pueda haber entre los actos unilaterales y los actos relacionados con el *estoppel*. El acto que puede dar lugar al recurso al *estoppel* es un acto unilateral del Estado, pero su importancia debe ubicarse más bien en un contexto distinto al de la definición, quizás en relación, más bien, con la aplicación del acto unilateral.
- El estoppel, es importante subrayarlo, no solamente puede surgir de un acto, sino que también es posible que surja de una abstención, como en el caso Temple de Préah Vihéar, en que la CIJ indica que, aunque exista una duda sobre la aceptación por Siam en 1908 del mapa y, por consiguiente, de la frontera en él indicada, habida cuenta de los acontecimientos posteriores, considera que Tailandia, en razón de su conducta, no podrá afirmar hoy en día que no aceptó el mapa. Durante 50 años ese Estado ha disfrutado de las ventajas que la Convención de 1904 le otorgaba, aunque sólo fuera la ventaja de una frontera estable. Francia y Camboya se fiaron de su aceptación¹⁸. En ese caso la Corte aplica el estoppel pero Tailandia considera, como lo señaló el representante en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados de 1968-1969, que «Tailandia había sido víctima de la aplicación del *estoppel* por la Corte Internacional de Justicia» ¹⁹. También en el caso *Sentence arbitrale rendue* par le roi d'Espagne le 23 décembre 1906 la Corte indicó que «Nicaragua, por sus declaraciones expresas y por su comportamiento», reconoció que la validez del laudo²⁰.
- 27. Debe tenerse en cuenta, como se señaló en informes anteriores, que los actos y comportamientos relacionados con el *estoppel* no tienen como objetivo preciso crear una obligación jurídica a cargo del Estado que lo realiza; además, el elemento que caracteriza el *estoppel* no es el comportamiento del Estado, sino la confianza que se crea en otro Estado.

¹⁵ Anuario... 1999, vol. II (segunda parte), pág. 145, párr. 567.

¹⁶ Fallo, C.I.J. Recueil 1960, págs. 213 y 214. Véase también Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991 (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.92.V.5), pág. 77.

¹⁷ Fondo, fallo, *C.I.J. Recueil 1962*, pág. 6. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991*, pág. 81.

¹⁸ Ibíd., pág. 32

¹⁹ Declaración del Sr. Suphamongkhon, citado en Verhoeven, «Les nullités du droit des gens», pág. 83.

²⁰ C.I.J. Recueil 1960 (véase la nota 16 supra), pág. 213.

Reformulación de los artículos 1 a 7 del anterior proyecto de artículos

I. OBSERVACIONES GENERALES

28. La labor del Relator Especial es, sin duda alguna, como la Comisión misma lo ha señalado, facilitar el examen del tema en la Comisión, sobre la base de sus informes, en los cuales debe considerar no sólo la doctrina, la jurisprudencia y la práctica de los Estados disponibles, sino los comentarios formulados por los miembros de la Comisión y los gobiernos, tanto por escrito como en el marco de la Asamblea General²¹.

29. Sobre la base de tal consideración, se aborda la definición del acto unilateral, presentada antes en el proyecto de artículo 2, para concluir con una nueva redacción. Igualmente, se examina la cuestión de si es necesario mantener en el proyecto el anterior artículo 1, relativo al alcance del proyecto, y si conviene o no incluir una disposición inspirada en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969, relativo al valor jurídico y al derecho internacional aplicable a los acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la Convención.

II. LA DEFINICIÓN DEL ACTO UNILATERAL DE LOS ESTADOS

A. Observaciones del Relator Especial

- 30. Una de las cuestiones más complejas que se plantean al Relator Especial y a la Comisión es la relativa a la definición del acto unilateral del Estado, sobre la base de lo cual se deberá construir el proyecto de artículos relativos a los actos unilaterales del Estado. Avanzar en los trabajos sobre el tema supone necesariamente un acuerdo definitivo sobre la definición de este acto del Estado.
- 31. En particular, se aborda nuevamente lo relativo a:
 - a) La intención del Estado autor del acto;
- b) La utilización del término «acto» que resulta según la opinión mayoritaria, más amplio que el término «declaración»;
- c) Los efectos jurídicos que producen tales actos: derechos y obligaciones;
 - d) La autonomía o no dependencia de estos actos;
 - e) El carácter «inequívoco» de los actos unilaterales;
- f) La cuestión de la «publicidad» de los actos unilaterales.
 - 1. La intención del Estado autor del acto
- 32. Desde el inicio del examen del tema, al descartar ciertos comportamientos y actitudes del Estado, se han examinado detenidamente los diversos actos unilaterales del Estado, concluyendo que algunos de ellos pueden producir efectos jurídicos, lo que los distingue de otros actos que son meramente políticos y que en consecuencia no producen tales efectos, aunque no disminuye su importancia en las relaciones internacionales.
- 33. Algunos actos unilaterales, como es bien sabido, producen o pueden producir efectos jurídicos en el plano internacional, y otros, los cuales se deben separar definitivamente, no tienen sino un interés político. El Relator Especial es plenamente consciente de que la separación entre tales categorías de actos es dificil, no sólo desde el punto de vista conceptual, sino en relación con el carácter mismo del acto. Parece dificil determinar en todos los

casos si un acto produce efectos jurídicos o no, es decir, si fue formulado con esta intención o no.

- 34. La intención del autor del acto es fundamental, afirmación que no deja de suscitar algunas inquietudes por las dificultades que plantea la imposibilidad de su determinación en todos los casos. Es posible afirmar, como lo hizo un representante en la Sexta Comisión, que todos los actos del Estado son en principio políticos y que algunos de ellos pueden tener efectos jurídicos si esa es la intención del Estado que los formula²², aunque se ha reconocido que la intención es siempre de difícil probanza e incluso, para algunos, que los Estados podrían realizar actos unilaterales sin saberlo²³, criterio que el Relator Especial no puede compartir, si se considera que el acto jurídico se traduce en la manifestación de voluntad y que refleja la intención del Estado.
- 35. No se podría estar ante un acto unilateral en el sentido de este informe si el Estado no entiende que asume un compromiso jurídico al formularlo. Si el Estado no entiende haber asumido tal compromiso, se estaría más cerca de comportamientos o actitudes que sin negar que pueden producir efectos jurídicos, no pueden considerarse actos jurídicos en sentido estricto.
- 36. A pesar de las dudas que pudiere plantear el criterio para determinar la existencia del acto unilateral que produce efectos jurídicos, el Relator Especial cree que la referencia a la intención del Estado es absolutamente válida.

2. UTILIZACIÓN DEL TÉRMINO «ACTO»

- 37. El término «acto unilateral» utilizado en el nuevo proyecto de artículo 1, que sustituye el término «declaración unilateral» empleado en el texto anterior, se incluye para atender algunas inquietudes manifestadas por algunos miembros y algunos representantes en la Sexta Comisión, aunque debe observarse que en la definición operativa adoptada por el Grupo de Trabajo y por la CDI, en 1999, se hace referencia a una declaración unilateral.
- 38. El término «declaración unilateral», vale recordar, no es extraño en los trabajos anteriores de la Comisión,

²¹ Sobre las funciones de los relatores especiales, véase *Anua-rio... 1996*, vol. II (segunda parte), págs. 99 a 101, párrs. 185 a 201.

²² A/CN.4/504 (véase la nota 7 *supra*), pág. 26, párr. 119.

²³ Ibíd., párr. 120.

aunque ello se ubique en el contexto del derecho de los tratados. En el proyecto de artículo 22 presentado por el Relator Especial, Sir Gerald Fitzmaurice, en su quinto informe, en 1960, se dice que «[c]uando un Estado hace una declaración unilateral en favor de uno o más Estados o de todos los demás Estados, o por la que contrae obligaciones hacia los mismos, en tal forma o en tales circunstancias que, conforme a las reglas generales del derecho internacional, el Estado declarante contrae un compromiso jurídicamente obligatorio, el otro Estado o los otros Estados pueden exigir de pleno derecho el cumplimiento de lo expuesto en la declaración»²⁴.

- 39. Esta redacción no deja de tener importancia para el estudio de los actos unilaterales, a pesar de que se ubica en la parte del proyecto de artículos presentado por el Relator Especial sobre los efectos *in favorem* que resultan de la acción de las partes en un tratado o de una sola de ellas.
- 40. Los comentarios que se hacen sobre el término «declaración» son útiles, a juicio del Relator Especial, por cuanto, como ya se ha señalado, la mayoría de los actos unilaterales del Estado, si no todos, se formulan mediante declaraciones que contienen a su vez actos materiales diversos, como la protesta, la renuncia, el reconocimiento, la promesa y las declaraciones de guerra, de cese de hostilidades y de neutralidad, entre otros.
- 41. Un acto unilateral puede revestir formas diversas. Se pueden apreciar en la práctica actos formulados mediante declaraciones orales o a través de declaraciones escritas. La declaración mediante la cual un Estado formula un acto unilateral no es necesariamente escrita. En efecto, se observa en la práctica que algunas declaraciones unilaterales han sido formuladas oralmente, aunque luego hayan sido confirmadas por escrito, como es el caso de la declaración formulada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, Sr. Ihlen, el 22 de julio de 1919²⁵.
- 42. Los actos unilaterales relacionados con la condonación de la deuda externa de algunos países constituye un ejemplo importante en la práctica reciente de los Estados. Se trata de actos unilaterales formulados por un órgano interno y puesto en conocimiento de los Estados destinatarios mediante los órganos de relaciones exteriores del Estado autor de tal declaración.
- 43. En el caso de España, después del huracán Mitch, que causó enormes daños en América Central, el Consejo de Ministros de ese país, por decisión del 13 de noviembre de 1998, acordó condonar la deuda de los Fondos de Ayuda al Desarrollo a Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, acto que fue hecho público mediante la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y del conocimiento de los Estados destinatarios, por la vía diplomática.
- 44. Podría afirmarse que el acto de España fue un acto unilateral, formulado por un órgano competente del Estado, hecho público y del conocimiento del destinatario,

con la intención de producir un efecto jurídico en el plano internacional.

- Por otra parte la declaración unilateral escrita puede también ser emitida o hecha pública o del conocimiento del destinatario mediante documentos diversos, no sólo a través de declaraciones o comunicados que podrían llamarse unilaterales, aunque en su elaboración participen dos o más Estados, como sería la Declaración conjunta de los Presidentes de Venezuela y México referida en el primer informe del Relator Especial²⁶, sino que tales declaraciones unilaterales pueden formularse mediante un comunicado de prensa no suscrito emitido por un Estado, como sería, por ejemplo, el acto de reconocimiento del Gobierno de Venezuela formulado mediante un comunicado de prensa emitido el 3 de septiembre de 1998 en el cual decide reconocer a la Organización de Liberación de Palestina como entidad legítimamente representante del pueblo palestino²⁷.
- 46. A este respecto vale señalar que la forma no afecta el valor jurídico que pueda tener un acto internacional, siendo lo importante la determinación de la voluntad del Estado o de los Estados de comprometerse jurídicamente, como bien lo ha señalado la CIJ en el caso *Plateau continental de la mer Egée*, cuando consideró que un comunicado de prensa emitido al término de una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores podía reflejar el acuerdo entre las partes, independientemente de su contenido²⁸, criterio que es enteramente aplicable en el contexto de los actos unilaterales cuando se emite una declaración no suscrita pero que refleja, si así se deduce de su interpretación, la intención del Estado de comprometerse en relación con otro Estado u otros Estados, o una o más organizaciones internacionales.
- 47. A pesar de lo antes expuesto, para atender a una importante corriente de opinión, se utiliza el término «acto» que para muchos es más amplio y menos restrictivo y disipa las dudas que se han podido plantear sobre la exclusión eventual del ámbito del proyecto de algunos actos distintos a la declaración, difíciles de determinar, aunque algunos opinan diferente²⁹. De tal modo se respeta el mandato que le ha sido confiado a la Comisión sobre el examen de los actos unilaterales del Estado.

3. Los efectos jurídicos de los actos unilaterales

48. En el proyecto de artículo 2 presentado en el segundo informe del Relator Especial³⁰ se precisaba que la intención manifestada se relacionaba con las obligaciones que asume el Estado autor en relación con otro Estado u otros Estados o una o varias organizaciones internacionales,

²⁴ Anuario... 1960, vol. II, pág. 80, documento A/CN.4/130, artículo 22, «Declaraciones unilaterales por las que se confieren derechos a otros Estados», párr. 1.

²⁵ Véase Statut juridique du Groënland oriental, fallo, 1933, C.P.J.I. série A/B n.º 53, págs. 69 y 70.

²⁶ Anuario... 1998, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/486, párr. 83.

²⁷ Libro Amarillo de la República de Venezuela, Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999, pág. 1020.

²⁸ Plateau continental de la mer Egée, fallo, C.I.J. Recueil 1978, págs. 41 a 44, párrs. 100 a 108. Véase también Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991, pág. 141.

²⁹ Suiza indicó en la Sexta Comisión que «este acto (unilateral) tomará frecuentemente, pero no siempre, la forma de una declaración»; véase Caflisch, «La pratique suisse en matière de droit international public 1998», pág. 651.

³⁰ Véase la nota 2 *supra*.

sin hacerse una referencia general a los efectos jurídicos. Estos efectos jurídicos, en realidad, pueden abarcar, no sólo la asunción de obligaciones sino la adquisición de derechos.

- El Estado que formula el acto unilateral puede, bien contraer obligaciones, bien confirmar sus derechos. El Estado, mediante un acto unilateral, no puede sin embargo imponer obligaciones a otro Estado o a una organización internacional sin su consentimiento, lo cual encuentra su fundamento en el principio general del derecho claramente establecido y aceptado de pacta tertiis nec nocent nec prosunt, aplicado en el derecho convencional, y que debe considerarse conjuntamente con el principio igualmente reconocido res inter alios acta, el cual tiene como consecuencia directa que la aplicación de un tratado está limitada, en principio, a las partes en ese tratado. En principio, como dice Rousseau, «los tratados no tienen sino un efecto relativo. No pueden ni perjudicar ni beneficiar a terceros. Sus efectos jurídicos están estrictamente limitados al círculo de los contratantes»³¹.
- 50. La práctica confirma también esta tesis, cuando observamos la declaración reciente del Gobierno de Nicaragua en relación con el Tratado de delimitación marítima en el mar Caribe entre Honduras y Colombia, que afectaría sus derechos, que dice que «[e]ste Tratado es para Nicaragua lo que en términos jurídicos se define como *res inter alios acta*, es decir, no crea ningún derecho para Honduras ni para Colombia, con respecto a Nicaragua. [...] También es norma del derecho internacional consuetudinario y del derecho de los tratados que un instrumento jurídico no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento»³².
- 51. La jurisprudencia reflejada en algunos casos es igualmente clara en este sentido, como se puede apreciar, en particular, en las decisiones de la CPJI en los casos *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*³³ y *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*³⁴.
- 52. La doctrina es casi unánime en cuanto a que el Estado no puede imponer obligaciones a otro Estado sin su consentimiento. Así, como señala Dupuy, «el positivismo voluntarista clásico ve en efecto un obstáculo de principio a que un Estado pueda por la expresión unilateral de voluntad, condicionar la de otros igualmente soberanos»³⁵. El Estado puede, en efecto, actuar unilateralmente en el ejercicio de sus derechos soberanos, pero ello es para reafirmar sus derechos y no para adquirir nuevos derechos al imponer obligaciones a terceros, sin su consentimiento. Tal como señala Skubiszewski, «un acto unilateral no puede imponer obligaciones a otros Estados aunque sí puede activar ciertos deberes que incumben a esos Estados en virtud del derecho internacional general o de los tratados»³⁶.

- 53. Del examen de la práctica se puede observar, sin embargo, que un Estado puede imponer obligaciones mediante la formulación de un acto unilateral formal, si los Estados destinatarios así lo convienen, como parece ser el caso de las declaraciones de neutralidad, para lo cual la declaración formulada por Austria resulta un buen ejemplo³⁷. Se indicó en la Comisión a este respecto que «la declaración de neutralidad [...] sólo produce efectos para los demás Estados si la aprueban»³⁸.
- 54. El Estado puede también imponer obligaciones a otro u otros Estados mediante un acto unilateral, a veces de origen interno aplicable en el ámbito internacional, de acuerdo con el derecho internacional. Tales serían las ya comentadas declaraciones unilaterales para establecer el ejercicio de derechos soberanos, especialmente en relación con la zona económica exclusiva que se fundamente en una norma de derecho internacional general recogida en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aunque para algunos autores estos actos pertenecen más al derecho interno que al derecho internacional³⁹.
- 55. También es posible que los derechos adquiridos por un Estado mediante un acuerdo anterior puedan ser disminuidos por un acto unilateral de un Estado, como sería, por ejemplo, el caso de las medidas unilaterales adoptadas por el Gobierno de Nicaragua en base al artículo XXI, apdo. *b*, inc. iii), del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, y al artículo XIV *bis*, párr. 1, apdo, *b*, inc. iii), del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
- 56. En este caso, Nicaragua adoptó medidas unilaterales que afectaban los derechos de Colombia y Honduras, al considerar que su seguridad nacional estaba en peligro, por la conclusión del Tratado de delimitación marítima

³¹ Rousseau, *Droit international public*, págs. 453 y 454.

³² Véase Consideraciones sobre un tratado entre terceros Estados que pretende lesionar la soberanía de Nicaragua (Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, Managua, diciembre de 1999), Parte IV: Conclusiones.

³³ Fondo, 1926, C.P.J.I. série A n.º 7, pág. 29.

³⁴ 1932, C.P.J.I. série A/B n.º 46, pág. 141.

³⁵ Droit international public, págs. 317 y 318, párr. 335.

³⁶ «Unilateral acts of States», pág. 233.

³⁷ En relación con un acto unilateral de Austria, véase Zemanek, «Unilateral legal acts revisited», págs. 212 y 213:

[«]Los actos unilaterales que establecen obligaciones sólo para el Estado autor no requieren aceptación formal para pasar a ser jurídicamente eficaces. No obstante, si los actos unilaterales afectaran a otros Estados deben dárseles a conocer y deben ser recibidos por ellos para darles la oportunidad de reaccionar.

Constituyen categoría aparte los actos unilaterales que, implícitamente, puedan afectar los derechos de otros Estados. En ese caso requieren aceptación o, por lo menos, reconocimiento para alcanzar fuerza jurídica. El ejemplo siguiente demuestra la dificultad de hacer una determinación exacta: el 6 de noviembre de 1990 el Gobierno de Austria declaró, en una nota dirigida a los cuatro signatarios del «Tratado de Estado» de 1955 (los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), que seis artículos de ese Tratado habían quedado sin efecto por ser obsoletos. La declaración parecía declarar un hecho ya consumado. En su apoyo, el Gobierno de Austria sostuvo que los artículos se relacionaban con la situación anteriormente existente en Alemania, que había sido cambiada por el Tratado de 12 de septiembre de 1990 entre Alemania y las mismas cuatro Potencias. Ese nuevo Tratado demostraba, a juicio del Gobierno de Austria, un cambio de opinión de las Potencias con respecto a sus derechos; además, los artículos no se habían aplicado nunca. Si bien la respuesta del Gobierno de los Estados Unidos de que «Los Estados Unidos concuerdan con la opinión del Gobierno de Austria» apoya el carácter declarativo de la declaración de Austria, la respuesta de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de que el Gobierno soviético «no tenía objeciones» o del Gobierno de Francia de que «otorgaba su consentimiento» a la comunicación austríaca parecían indicar más bien un acto unilateral constitutivo que requería aceptación.

³⁸ Anuario... 1999, vol. I, 2596. a sesión, pág. 228, párr. 43.

³⁹ Reuter, Droit international public, pág. 144.

en el mar Caribe entre Honduras y Colombia, suscrito el 2 de agosto de 1986, cuestión que es actualmente objeto de consultas en la OMC.

- 57. El Gobierno de Nicaragua impuso medidas particulares a las importaciones de productos provenientes de Colombia y Honduras, lo que afectaría los derechos que esos países habían adquirido en virtud de acuerdos comerciales universales y subregionales anteriores. No se trata, tampoco en este caso, de la imposición de obligaciones a terceros mediante un acto unilateral, sino de una disminución de derechos antes adquiridos, en base a disposiciones convencionales previas que permiten excepciones al régimen establecido, como lo es el artículo citado del Acuerdo de Marrakech.
- 58. Otra cuestión que merece nuevamente un comentario, es la adopción por uno o varios Estados de medidas unilaterales sobre la base de actos jurídicos internos, no fundamentados en acuerdos preexistentes, ni en ninguna norma de derecho internacional. Tal sería el caso, por ejemplo, del bloqueo comercial impuesto unilateralmente por un Estado en particular, la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996* (Ley Helms-Burton)⁴⁰, por la cual un Estado intenta imponer obligaciones a otros Estados, lo cual, de acuerdo con una opinión generalizada, es contrario al derecho internacional.
- 59. Los términos «producir efectos jurídicos», que resultan más amplios, dado que abarcan diversas situaciones, no pueden entenderse como una disposición permisiva para que los Estados mediante estos actos puedan imponer obligaciones a otros sin su consentimiento, aunque ciertamente puedan reafirmarlos. Cuando el Relator Especial presentó el informe del Grupo de Trabajo creado en 1999, señaló que «[t]ras sendos debates en la Comisión y en el Grupo de Trabajo se llegó a la conclusión de que la mejor redacción posible era la siguiente: 'con la intención de producir efectos jurídicos en el plano internacional'»⁴¹.

4. La «autonomía» de los actos unilaterales

- 60. Otra cuestión que merece una especial atención es la característica de no dependencia de estos actos. Es posible afirmar que los actos unilaterales no dependen, por una parte, de un acto anterior, es decir, de una manifestación de voluntad previa, aunque es cierto que todo acto unilateral se fundamenta en el derecho internacional y, por la otra, que los actos unilaterales producen efectos jurídicos independientemente de que los mismos sean o no aceptados por el destinatario, sobre lo cual existen posiciones y criterios distintos en la Comisión.
- 61. Un criterio de esta naturaleza no puede entenderse en un sentido demasiado amplio. Es cierto que un acto jurídico está vinculado a normas anteriores, especialmente normas de derecho internacional general, pero ese enfoque tan amplio no puede ser la referencia para determinar la autonomía del acto. De lo que se trata es de excluir, a través de este criterio, los actos vinculados a otros regímenes, como serían todos los actos vinculados al derecho de los tratados.

- 62. El acto unilateral que se aborda aquí nace en el momento de su formulación siempre y cuando, desde luego, se cumplan con los requisitos de validez exigidos, no siendo necesaria la aceptación o cualquier acto o comportamiento en este sentido por parte del Estado o Estados u organización u organizaciones destinatarias.
- En los informes anteriores se consideró conveniente utilizar el término autónomo, lo que produjo algunas reacciones contrarias de algunos miembros cuando se discutió el segundo informe del Relator Especial y, particularmente, cuando se discutió el proyecto de informe del Grupo de Trabajo que se creó en 1999. Algunos miembros señalaron entonces que la idea de la autonomía no era esencial⁴²; que la noción de autonomía no tenía nada que ver con la definición del acto jurídico unilateral⁴³; que la cuestión de que el acto unilateral fuera o no autónomo era accesorio⁴⁴; que el término debía ser suprimido⁴⁵, y que el término «autonomía» era ambiguo⁴⁶. Sin embargo, y ello refleja la complejidad de esta cuestión, otros miembros consideraron que «si el acto de un Estado es unilateral, su carácter autónomo se sobreentiende»47; y que «la autonomía es un rasgo importante de los actos unilaterales»⁴⁸.
- 64. Sin duda, la cuestión de la autonomía como elemento constitutivo del acto unilateral, como se refleja del debate mismo en la Comisión, es sumamente importante y compleja y por ello debe seguirse examinando con el mayor detenimiento. Tal como sugirió un miembro de la Comisión, lo que se debía pretender con el estudio que se realizaba sobre los actos unilaterales era no tratar con actos que estuvieran vinculados al derecho de los tratados y que los elementos pertinentes eran la naturaleza unilateral del acto y el hecho de que los mismos produjeran efectos jurídicos⁴⁹.
- 65. Los representantes de los gobiernos ante la Sexta Comisión se refirieron también a esta cuestión. Un representante señaló en particular que:

la «autonomía» de los actos unilaterales era absolutamente condicional ya que la obligación jurídica que creaban dimanaba no de la expresión unilateral de la voluntad del Estado que los realizaba sino de la compatibilidad entre esa voluntad y los intereses de otros Estados. No cabía pensar en que un acto unilateral tuviese efectos jurídicos en las relaciones entre su autor y otro sujeto de derecho internacional si este último hubiese planteado objeciones. Además, el Estado que hacía una declaración unilateral tenía en cuenta la forma en que reaccionaban aquéllos a quienes iba dirigida⁵⁰.

66. Otros consideraron en la Sexta Comisión que la referencia expresa al término autonomía era apropiada. Un representante dijo entonces que su delegación concordaba con la concepción de autonomía como primer paso para definir el ámbito de los actos unilaterales⁵¹ y

⁴⁰ ILM, vol. XXXV, n.º 2 (marzo de 1996), pág. 359

⁴¹ Véase Anuario... 1999, vol. I, 2603. a sesión, pág. 280, párr. 4.

⁴² Ibíd., declaración del Sr. Pellet, párr. 13.

⁴³ Ibíd., declaración del Sr. Candioti, pág. 282, párr. 28.

⁴⁴ Ibíd., declaración del Sr. Addo, pág. 283, párr. 32.

⁴⁵ Ibíd., declaraciones de los Sres. Simma y Dugard, párrs. 33 y 37.

⁴⁶ Ibíd., declaración del Sr. Pellet, párr. 35.

⁴⁷ Ibíd., declaración del Sr. Rosenstock, pág. 281, párr. 17

⁴⁸ Ibíd., declaración del Sr. Lukashuk, párr. 18.

⁴⁹ Ibíd., declaración del Sr. Candioti, pág. 282, párr. 28.

⁵⁰ A/CN.4/504 (véase la nota 7 *supra*), pág. 27, párr. 127.

⁵¹ Declaración de Chile en la Sexta Comisión, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, Sexta Comisión*, 16.ª sesión (A/C.6/54/SR.16), párr. 11.

cuestionó su eliminación de la definición propuesta por la Comisión.

- 67. Algunos publicistas, en artículos recientes, consideraron también que el término era apropiado para identificar los actos que no se ubicaban en la esfera convencional. Así, tal como lo indica Zemanek, «los actos unilaterales autónomos tienen por propósito crear derechos y/u obligaciones con arreglo al derecho internacional para el Estado autor». Agrega más adelante que «algunos actos jurídicos unilaterales autónomos, como el reconocimiento, la protesta, las declaraciones de guerra o de neutralidad, y posiblemente la renuncia, son transacciones unilaterales estandarizadas o tipificadas»⁵².
- 68. De acuerdo con un criterio bastante generalizado, se puede afirmar que existe la posibilidad de que un acto unilateral del Estado pueda tener un alcance no dependiente. La CIJ en sus conocidos fallos, que aunque discutidos son importantes para el estudio de esta categoría de actos, y a los que se ha hecho alusión ampliamente en los informes anteriores, reconoce esta posibilidad, al concluir que tales actos pueden surtir efectos jurídicos independientemente de la aceptación del destinatario, lo que refleja una de las formas de la autonomía a que se ha hecho referencia⁵³. No hay razones para concluir que una promesa, por ejemplo, no vincula al Estado que la formula, cualesquiera sea la posición del destinatario, lo que estaría basado en el principio de la buena fe y más especialmente en la obligación de respetar las convicciones que nacen de su comportamiento⁵⁴.
- 69. Si bien el término autónomo no se incluye en la definición que se presenta en este informe, puede entenderse que tales actos son independientes en el sentido señalado arriba, aunque esta cuestión debe seguir siendo discutida en la Comisión para definir y delimitar tales actos⁵⁵.

5. CARÁCTER «INEQUÍVOCO» DE LOS ACTOS UNILATERALES

- 70. En la definición del acto unilateral que se presentó en el segundo informe del Relator Especial⁵⁶, se precisaba que la manifestación de voluntad, además de autónoma o no dependiente, debía ser expresada en forma inequívoca y públicamente, términos que conviene aclarar ahora, de manera de fundamentar el nuevo proyecto de artículo.
- 71. En lo referente al carácter inequívoco del acto, la cuestión que se plantea es si dicho carácter debe estar vinculado a la manifestación de la voluntad o al contenido del acto. Algunos miembros señalaron que ello debía estar relacionado con la intención, mientras que otros indicaron que ello no reflejaba debidamente la práctica
 - 52 Zemanek, loc. cit., pág. 212.

- de los Estados en la formulación de actos unilaterales y la conducción de su política exterior.
- 72. Pareciera que la vinculación debe establecerse en relación con la manifestación de la voluntad, es decir, que lo importante es determinar que es necesario que el acto sea formulado inequívocamente.
- 73. El término «inequívoco» puede asimilarse al término «claridad», como lo señaló un representante en la Sexta Comisión cuando indicó que «es evidente que sólo hay acto jurídico unilateral en la medida en que el Estado que lo realiza tiene claramente la intención de producir un efecto normativo»⁵⁷.
- 74. En la Sexta Comisión se señaló que algunos Estados podían realizar actos unilaterales sin saberlo⁵⁸, ello de acuerdo con alguna jurisprudencia, lo cual parece contradecir el planteamiento aceptado de que el acto se funda en la intención del Estado.
- 75. Esta afirmación parece, en efecto, ser contraria a la seguridad jurídica y a la confianza en las relaciones internacionales que motiva el estudio de los actos unilaterales del Estado emprendido por la Comisión y la elaboración de reglas específicas para regular su funcionamiento.
- 76. La garantía de la seguridad jurídica no parece poder construirse sino sobre la base de la certeza, término igualmente utilizado, junto a la previsibilidad, en el informe del Grupo de Trabajo de 1997, aprobado por la Comisión⁵⁹.
- 77. Por ello, se ha considerado apropiado incluir en el proyecto de artículo 1 que se presenta en este informe, el término «inequívoco», vinculado a la manifestación de voluntad.

6. LA «PUBLICIDAD» DE LOS ACTOS UNILATERALES

- 78. Se puede deducir del debate sobre esta cuestión que es indispensable que el acto unilateral formulado por un Estado sea conocido, por lo menos, por el destinatario del mismo. Tal como lo expresaran algunos miembros de la CDI y algunos representantes en la Sexta Comisión, lo fundamental es que el destinatario conozca el acto que realiza unilateralmente un Estado. Es interesante en este sentido recoger lo señalado por el Consejero Jurídico del Departamento Federal de Asuntos Extranjeros de Suiza, cuando examina los actos jurídicos unilaterales: «las declaraciones unilaterales de un Estado obligan a este último en la medida en que ha entendido comprometerse jurídicamente y si los otros Estados interesados han tenido conocimiento de este compromiso»⁶⁰.
- 79. De allí que en la definición que se presenta en este informe se precise «del conocimiento de ese Estado o de esa organización internacional», lo que sin duda corresponde más a la necesidad de que el acto sea notorio y conocido, al menos, por el destinatario. El criterio de publicidad había sido introducido en la definición anterior, como señaló el Relator Especial cuando presentó su

⁵³ Essais nucléaires (Australie c. France), fallo, C.I.J. Recueil 1974, págs. 267 a 272, párrs. 42 a 60, y Essais nucléaires (Australie c. Nouvelle-Zélande), fallo, ibíd., págs. 472 a 477, párrs. 45 a 63. Véase también Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991, págs. 133 y 134, respectivamente.

⁵⁴ Reuter, op. cit., pág. 142.

⁵⁵ Anuario... 1999, vol. I, 2603.ª sesión, declaraciones de los Sres. Gaja, Melescanu y Baena Soares, págs. 282 a 284, párrs. 29, 38 y 40, respectivamente.

⁵⁶ Véase la nota 2 *supra*.

⁵⁷ Declaración de Suiza, referida en Caflisch, «La pratique suisse… 1998», pág. 651.

⁵⁸ A/CN.4/504 (véase la nota 7 *supra*), págs. 26 y 27, párr. 120.

⁵⁹ Anuario... 1997, vol. II (segunda parte), pág. 65, párr. 196.

⁶⁰ Caflish, «La pratique suisse en matière de droit international public 1995», pág. 596.

segundo informe en el sentido de que «tenía que interpretarse en relación con el Estado al que se dirigía el acto, el cual debía conocer el acto para que éste surtiera efectos»⁶¹.

B. Nuevo proyecto de artículo 1: Definición de acto unilateral

80. En consideración de lo anterior, el Relator Especial propone el siguiente artículo 1 que sustituye el proyecto de artículo 2 anterior:

«Artículo 1. Definición de acto unilateral

A los efectos de los presentes artículos se entiende por acto unilateral del Estado, una manifestación de voluntad inequívoca del Estado, formulada con la intención de producir efectos jurídicos en sus relaciones con uno o varios Estados o una o varias organizaciones internacionales y que es del conocimiento de ese Estado o de esa organización internacional.»

III. SUPRESIÓN DEL PROYECTO DE ARTÍCULO 1 ANTERIOR SOBRE ALCANCE DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS

- 81. Conviene ahora considerar dos cuestiones que se plantearon al comienzo del presente informe: en primer lugar, si es necesaria o no una disposición para precisar el ámbito del proyecto y, por otra parte, si es o no necesario incluir una disposición inspirada en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969.
- 82. En cuanto a lo primero, algunos miembros de la CDI y representantes de los gobiernos se mostraron favorables a la supresión del proyecto de artículo 1 presentado en el segundo informe del Relator Especial, refundiéndolo con el artículo 2⁶², aunque se señaló también que los proyectos de artículos 1 y 2 eran complementarios y que su redacción debía ser estrictamente coherente.
- 83. La Convención de Viena de 1969 se refiere solamente a los acuerdos concluidos por escrito entre Estados, de acuerdo con la definición que se establece en su artículo 2, párr. 1, apdo. *a* y el alcance se refiere a los tratados que corresponden a tal definición.

- 84. En el caso de los actos unilaterales, el proyecto se refiere a una categoría de actos mucho más amplia que parece estar cubierta con la definición que se incluye en el proyecto de artículo 1, lo que parece no permitir la consideración de otros actos distintos, lo que se comentará más adelante cuando se examine la cuestión de la conveniencia de incluir una disposición inspirada en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969.
- 85. Si se puede inferir que el ámbito de aplicación del proyecto de artículos está delimitado en el nuevo proyecto de artículo 1, y que el proyecto se aplica solamente a los actos unilaterales del Estado que se formulan con la intención de producir efectos jurídicos en el plano internacional, la inclusión de un artículo específico para determinar el ámbito de aplicación parecería no ser necesario, tal como se había sugerido en el segundo informe del Relator Especial⁶³, lo que representa separarse de la Convención de Viena de 1969.

IV. CONVENIENCIA DE INCLUIR EN EL PROYECTO UN ARTÍCULO INSPIRADO EN EL ARTÍCULO 3 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1969

- 86. Por otra parte, conviene también considerar si es necesario incluir una disposición inspirada en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969 relativo al valor jurídico y al derecho internacional aplicable a los acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la Convención.
- 87. Sin duda, la situación que se plantea en el contexto de la Convención de Viena de 1969, como se indicó arriba, es diferente a la que se plantea en relación con los actos unilaterales del Estado, por lo cual parece conveniente alejarse de esa Convención.
- 88. En efecto, la Convención de Viena de 1969 se refiere a los tratados internacionales, definidos en su artículo 1, a la vez que se reconoce que existen otros acuerdos distintos a los escritos que pueden quedar fuera del alcance de la Convención, razón por la cual se incluyó en esa Convención el artículo 3.
- 89. En el caso de los actos unilaterales, aunque esta cuestión la había planteado un miembro de la Comisión, no parece necesaria la inclusión de un artículo en este sentido, porque el proyecto se refiere a los actos unilaterales, que es un término lo suficientemente amplio como para abarcar todas las manifestaciones unilaterales de voluntad formuladas por el Estado, lo que pudiera ser distinto si el proyecto se refiriera a la declaración unilateral, término que no ha sido aceptado por la mayoría y que ha sido considerado más restrictivo, lo que por este carácter hubiera podido dejar fuera del ámbito de aplicación algunos otros actos unilaterales distintos a la declaración.
- 90. Esta apreciación coincide con la tendencia expresada por la mayoría de los miembros de que el acto unilateral debe examinarse principalmente como un acto material y no como un acto formal, en cuyo caso los trabajos hubieran girado en torno a la declaración.

⁶¹ Anuario... 1999, vol. II (segunda parte), pág. 146, párr. 574.

⁶² Ibíd., pág. 143, párr. 548.

⁶³ Anuario... 1999, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/500 y Add.1.

V. CAPACIDAD DE LOS ESTADOS PARA FORMULAR ACTOS UNILATERALES

A. Observaciones del Relator Especial

91. El artículo 3 del proyecto de artículos presentado en el segundo informe del Relator Especial se mantiene en esencia, y refleja una disposición equivalente contenida en la Convención de Viena de 1969. Sin embargo, las sugerencias de redacción expresadas por los miembros de la Comisión han sido debidamente tomadas en cuenta para la formulación del nuevo texto.

B. Nuevo proyecto de artículo 2: Capacidad de los Estados para formular actos unilaterales

92. En consecuencia, el Relator Especial propone el siguiente artículo:

«Artículo 2. Capacidad de los Estados para formular actos unilaterales

Todo Estado tiene capacidad para formular actos unilaterales.»

VI. PERSONAS HABILITADAS PARA FORMULAR ACTOS UNILATERALES EN NOMBRE DEL ESTADO

A. Observaciones del Relator Especial

- 93. En el segundo informe del Relator Especial⁶⁴, presentado en 1999, se propuso un proyecto de artículo relacionado con los «representantes del Estado autorizados para actuar en su nombre» y comprometerle en el plano internacional, mediante la formulación de un acto unilateral.
- 94. Tal como se indicó entonces «[1]a estructura del artículo 7 de la Convención de Viena de 1969 debe guiar la redacción de este artículo [...] con algunas especificidades a las que conviene hacer alguna referencia»⁶⁵. Por ello, se recogió la esencia del artículo de la Convención de Viena de 1969, ampliándose la habilitación a otras personas que pueden actuar en nombre del Estado en determinadas áreas de sus competencias, mediante la formulación de actos unilaterales.
- 95. La cuestión que se plantea en una disposición que regule la habilitación de las personas que pueden actuar en nombre del Estado y comprometerle en su nombre en el plano internacional en el contexto de los actos unilaterales es si debe limitarse al jefe de Estado, al jefe de gobierno y al ministro de relaciones exteriores, o si también debe extenderse a los jefes de la misión diplomática, a los representantes ante una conferencia internacional, a otras personas a las que se les otorgara plenos poderes para ello y a las que se puede considerar que actuaban en nombre del Estado en razón de la práctica aceptada y de otras circunstancias.
- 96. En el debate que tuvo lugar en la Comisión sobre el proyecto de artículo 4 propuesto por el Relator Especial en su segundo informe⁶⁶, algunos miembros opinaron que se atenía demasiado estrictamente al tenor del artículo 7 de la Convención de Viena de 1969 y que su contenido no encontraba suficiente apoyo en la práctica de los Estados. Sin embargo, otros miembros opinaron que se trataba de un caso en que la analogía con esa Convención estaba plenamente justificada.
- 97. Se señaló a este respecto que la variedad de las personas que formulaban actos unilaterales solía ser en la

práctica más amplia que la de las personas facultadas para celebrar tratados, pero que ese aspecto se regulaba adecuadamente en el párrafo 2 del artículo propuesto. Según una opinión, los párrafos 2 y 3 podían suprimirse porque los jefes de Estado, los jefes de gobierno y los ministros de relaciones exteriores eran las únicas personas competentes para obligar internacionalmente al Estado en forma unilateral. También se expresó, con respecto al párrafo 3 del proyecto de artículo presentado entonces, que era dudoso que los jefes de misiones diplomáticas o los representantes acreditados por el Estado en una conferencia internacional o ante una organización internacional estuvieran facultados para obligar al Estado unilateralmente. La práctica demostraba que esa facultad, normalmente, no se hacía constar en los plenos poderes de esas personas⁶⁷.

- 98. En cuanto a la capacidad de los jefes de misión y de los jefes de delegación, parecería no haber dudas en cuanto a la posibilidad de que actúen también en nombre del Estado, desde luego, en términos similares a los planteados en la Convención de Viena de 1969, es decir, en relación con el Estado acreditante y en el marco de una conferencia o una reunión internacional.
- 99. Sin embargo, en la Comisión se indicó que el jefe de delegación no podía comprometer al Estado en el contexto de la conferencia, recordándose un caso específico en el cual un jefe de delegación en una conferencia internacional había asumido un compromiso que más tarde el gobierno que representaba consideró que no era vinculante⁶⁸.
- 100. En relación con esta cuestión parece importante distinguir los distintos tipos de declaraciones que puede formular un Estado a través del jefe de su delegación, en el contexto de una conferencia internacional.
- 101. Algunas declaraciones se insertan en el proceso de negociaciones inconclusas y que por supuesto no podrían ser vistas en forma tan rígida de manera que el Estado no pueda modificarlas o retirarlas ulteriormente, lo que parece que sería el caso de la declaración formulada por

⁶⁴ Ibíd.

⁶⁵ Ibíd., párr. 75.

⁶⁶ Ibíd., párr. 71.

⁶⁷ Anuario... 1999, vol. II (segunda parte), pág. 143, párrs. 550 y

 $^{^{68}}$ Ibíd., vol. I, 2596.ª sesión, declaración del Sr. Kateka, pág. 225, párr. 19.

el jefe de la delegación de los Estados Unidos en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, citada más arriba.

- 102. Por el contrario, otras declaraciones pueden tener un significado distinto, cuando el Estado las formula fuera del proceso de negociación en curso. En todo caso, tal como se señaló en la Comisión en 1999, una conferencia internacional era un marco muy apropiado para que una persona pudiera formular un acto unilateral en nombre del Estado⁶⁹.
- 103. En estos casos, parecería que el Estado puede formular un acto unilateral y que si su intención es vincular jurídicamente al Estado, sus declaraciones deben producir efectos jurídicos. Tal sería el caso de las declaraciones unilaterales que se formulan en el marco de las conferencias sobre promesas de contribuciones en las que los Estados prometen contribuciones voluntarias que pueden ser exigidas por los destinatarios, cuestión que fue igualmente referida por un miembro en las discusiones de 1999⁷⁰.
- Vale plantear la cuestión de si los actos unilaterales formulados por un Estado en una conferencia de donantes son meramente políticos o son jurídicamente vinculantes. Tal es el caso de conferencias especiales como la realizada en Estocolmo en 1998 para examinar las consecuencias del huracán Mitch en América Central. En esa oportunidad, como en otras reuniones de esta naturaleza los Estados ofrecieron contribuciones voluntarias, a veces condicionadas a la elaboración de programas y planes concretos de desarrollo. Estas declaraciones, ¿son oponibles al Estado autor? ¿Está el Estado declarante obligado a cumplir la promesa o la oferta declarada en el marco de una reunión formal de alto nivel como la citada? En la práctica no se ha podido constatar que un Estado destinatario de tal declaración haya exigido luego el cumplimiento de la promesa por el Estado autor, por lo que resulta dificil de determinar la naturaleza de tales actos.
- 105. Por otra parte, en su segundo informe⁷¹, el Relator Especial planteó la cuestión de si tal habilitación debía extenderse a otras personas que actuaban en nombre del Estado en determinadas áreas, como los ministros técnicos que ejercen funciones que, en algunos casos, se ubican en las relaciones exteriores, cuestión que es cada vez más frecuente en las relaciones internacionales.
- 106. En la Sexta Comisión se señaló que el párrafo 3 del artículo 4, en la forma en que lo había propuesto el Relator Especial, podría no reflejar la práctica de los Estados. Se sugirió que solamente los jefes de Estado y de gobierno, los ministros de relaciones exteriores o los funcionarios expresamente facultados podían comprometer al Estado por medio de actos unilaterales. Se observó que actualmente se reconocía en forma plena esa norma internacional y que su importancia era fundamental. Por cuanto el mundo contemporáneo se caracterizaba por la multiplicación de las comunicaciones y las relaciones entre instituciones y por actos realizados fuera del país por agentes del Estado, era importante saber precisamente

quién podría comprometer al Estado mediante una declaración o un acto unilateral. Además, la concertación de un tratado, un instrumento que implicaba derechos y obligaciones, requería la presentación de credenciales firmadas por el ministro de relaciones exteriores a menos que estuviera a cargo de una de las tres personas anteriormente mencionadas. Era fácil comprender que un funcionario, incluso del nivel más elevado, no podía crear obligaciones internacionales para su Estado mediante la realización de un acto unilateral. Todo lo que se quisiera agregar a esa norma establecida de derecho consuetudinario tendría que examinarse desde un punto de vista restrictivo. El único camino que se podía seguir consistía en tratar de mejorar la formulación presentada por el Relator Especial tomando en cuenta la realidad internacional contemporánea⁷².

- 107. La práctica refleja que algunas personas, distintas al jefe de Estado, al jefe de gobierno y al ministro de relaciones exteriores, actúan en el plano internacional y que ellas formulan con alguna frecuencia declaraciones dentro del ámbito de sus competencias en sus relaciones con otros Estados.
- 108. La cuestión que se plantea es si estas declaraciones deben estar reguladas por el proyecto de artículo o si por el contrario no deben incluirse dentro su ámbito de aplicación. En este segundo caso parecería que declaraciones de algunas personas que actúan en nombre del Estado quedarían fuera del ámbito del proyecto de artículos, lo que no contribuye al propósito planteado de garantizar la confianza y la seguridad jurídica internacionales.
- 109. Es cierto que la cuestión es controvertida. ¿Se impone un criterio restrictivo en este sentido? Parecería que en este caso podría dejarse abierta la posibilidad de que tales actos estén regulados por el proyecto de artículo.
- 110. Por ello, el proyecto de artículo que se propone en el presente informe incluye un párrafo 2 que podría reflejar tal consideración, al dejar abierta, mediante una interpretación amplia, la posibilidad de que otras personas distintas a las referidas en el párrafo 1 puedan actuar en nombre del Estado y comprometerle en el plano internacional si se deduce de la práctica o de otras circunstancias que están habilitadas para ello.
- 111. Tal como se sugirió en la Comisión, si bien la variedad de las personas que formulan actos unilaterales suele ser en la práctica más amplia que la de las personas facultadas para celebrar tratados, ese aspecto estaría regulado adecuadamente en el párrafo 2 del artículo que se propone más adelante.
- 112. Otra cuestión que debe examinarse en este contexto es la necesidad o no de referirse en el proyecto a los plenos poderes, tal como se plantea en la Convención de Viena de 1969.
- 113. La inclusión de una disposición de esta naturaleza no parece necesaria. La autorización de la persona o del funcionario se desprende de otros actos y circunstancias distintas que no hacen que se requiera el otorgamiento de plenos poderes, en el sentido en que se plantea en la Convención de Viena de 1969. Un miembro señaló en

⁶⁹ Ibíd., 2594.^a sesión, declaración del Sr. Pellet, pág. 208, párrs. 9 y 10.

⁷⁰ Ibíd., 2595.ª sesión, declaración del Sr. Hafner, pág. 220, párr. 28.

⁷¹ Véase la nota 2 supra.

⁷² A/CN.4/504 (véase la nota 7 *supra*), pág. 30, párr. 149.

la Comisión que «parecía difícil mencionar los plenos poderes en lo que respecta a los actos unilaterales que, de cerca o de lejos, no se prestan a ninguna mención de la noción de plenos poderes»⁷³.

114. Finalmente, debe señalarse que algunos miembros de la Comisión indicaron, cuando se discutió el segundo informe del Relator Especial, que el término «habilitación» era más apropiado que el término «autorización»⁷⁴ y, por otra parte, que la palabra «persona» era más adecuada que «representante», en lo que respecta al párrafo 2 del proyecto de artículo que se presenta, por lo que se utilizan tales términos que ciertamente son más apropiados.

B. Nuevo proyecto de artículo 3: Personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado

115. El Relator Especial propone el siguiente artículo:

«Artículo 3. Personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado

- 1. El jefe de Estado, el jefe de gobierno y el ministro de relaciones exteriores son considerados representantes del Estado para formular actos unilaterales en su nombre.
- 2. También se considerará que una persona está habilitada para formular actos unilaterales en su nombre si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona habilitada para actuar en su nombre para esos efectos.»

VII. CONFIRMACIÓN ULTERIOR DE UN ACTO FORMULADO POR UNA PERSONA NO HABILITADA

A. Observaciones del Relator Especial

- 116. En el segundo informe⁷⁵, presentado en 1999, se incluyó un proyecto de artículo 5 relacionado con la confirmación de un acto ulterior cuando la persona que lo formula no está habilitada para ello.
- 117. Dos cuestiones diferentes se plantean en relación con la importancia de incluir una disposición de esta naturaleza. En primer lugar, una persona puede actuar en nombre del Estado sin estar habilitado para ello, y en una segunda hipótesis una persona puede actuar en nombre del Estado porque está habilitado para ello pero, o bien su actuación no está dentro del ámbito de las competencias que le han sido acordadas, o bien actúa más allá de las mismas. En ambos casos, el Estado puede repudiar el acto o sentirse desvinculado del mismo o confirmarlo ulteriormente.
- 118. De acuerdo con la Convención de Viena de 1969, que en principio parece aplicable, la confirmación del acto puede ser tanto expresa como implícita. En el proyecto que se presentó en el 51.º período de sesiones, en 1999, se introdujo un cambio que se ha considerado aplicable a los actos unilaterales.

- del acto, a diferencia de lo planteado en la Convención de Viena de 1969, tenía que ser expresa, lo que parecía estar más acorde con el enfoque limitado que debe darse a la formulación de los actos unilaterales del Estado.
- 120. Si una persona no habilitada realiza un acto unilateral o lo formula excediéndose en sus facultades, el Estado puede confirmarlo, pero en el caso de los actos unilaterales, dadas sus características particulares, debería ser confirmado en forma expresa, aunque se entiende que el consentimiento, en general, puede ser confirmado mediante un comportamiento o actos concluyentes.

B. Nuevo proyecto de artículo 4: Confirmación ulterior de un acto formulado por una persona no habilitada para ello

121. En consecuencia, el Relator Especial propone el siguiente proyecto de artículo:

«Artículo 4. Confirmación ulterior de un acto formulado por una persona no habilitada para ello

Un acto unilateral formulado por una persona que conforme al artículo 3 no está habilitada para actuar en nombre del Estado, no surtirá efectos jurídicos, a menos que sea confirmado expresamente por ese Estado.»

VIII. SUPRESIÓN DEL PROYECTO DE ARTÍCULO 6 ANTERIOR SOBRE MANIFESTACIÓN DEL CONSENTIMIENTO

A. Conveniencia de suprimir el proyecto de artículo

122. Otra cuestión que se debatió en la Comisión en su período de sesiones de 1999 fue el relacionado con la inclusión o no de una disposición relativa a la manifestación del consentimiento, a lo que se hacía referencia en el proyecto de artículo 6 presentado en el segundo informe del Relator Especial⁷⁶.

76 Ibíd.

75 Véase la nota 2 supra.

123. Se señaló en la CDI que era difícil hablar del consentimiento del Estado para vincularse por un acto unilateral, por cuanto se trataba de un lenguaje demasiado convencional⁷⁷, como también lo indicó un representante en la Sexta Comisión. En cuanto a las posibles esferas en que podrían diferir las disposiciones relativas al derecho de los tratados y a los actos unilaterales, se dio el ejemplo

⁷³ Anuario... 1999, vol. I, 2594.^a sesión, declaración del Sr. Pellet, pág. 211, párr. 24.

⁷⁴ Ibíd., declaración del Sr. Pambou-Tchivounda, pág. 214, párr. 50.

NA NO HABILITADA

119. En efecto, se propuso entonces que la confirmación

⁷⁷ Anuario... 1999, vol. I, 2594.ª sesión, declaración del Sr. Pellet, pág. 211, párr. 26.

del artículo 6 sobre expresión del consentimiento, término tomado de la Convención de Viena de 1969, que no daba a entender muy claramente qué había de intencional en el acto unilateral⁷⁸.

- 124. Varios miembros señalaron en la Comisión que esa disposición podía suprimirse, aunque también se señaló que debía mantenerse con comentarios separados.
- 125. Si se considera que, efectivamente, los artículos 3 y 4 pueden cubrir la expresión del consentimiento, una disposición específica sobre la manifestación de voluntad o la expresión del consentimiento no sería necesaria. Desde luego, debe inferirse que la voluntad del Estado en comprometerse jurídicamente en el plano internacional se manifiesta en el momento de la formulación del acto, cuestión que estaría también regulada por una disposición específica que se examina en la segunda parte del presente proyecto.

B. El silencio y los actos unilaterales

- 126. Aunque se pueda suprimir tal disposición, conviene comentar brevemente dos cuestiones planteadas durante la discusión del tema en la Comisión, en 1999: el silencio, que no había sido tomado en cuenta en la elaboración del proyecto de artículo 6 presentado en el segundo informe del Relator Especial⁷⁹, y el vínculo consensual que surge cuando el acto unilateral produce efectos jurídicos.
- 127. A este respecto vale señalar, como se indicó en el primer informe del Relator Especial⁸⁰, que el silencio no es un acto jurídico en sentido estricto aunque, es cierto, no se pueden desconocer los efectos jurídicos que puede acarrear tal comportamiento. Un miembro de la CDI indicó también, coincidiendo con el Relator Especial, que «[e]l silencio no es propiamente un acto jurídico, aunque produzca efectos jurídicos. [...] [1]e falta el elemento intencional»⁸¹. Algunos representantes en la Sexta Comisión han formulado igual criterio⁸².

- 128. Una cuestión importante se plantea en relación con el silencio y la realización de un acto unilateral, examinado éste desde el punto de vista material. En concreto, vale la pena preguntarse si un Estado puede formular un acto unilateral a través del silencio.
- 129. Al examinar cada uno de estos actos materiales puede deducirse que en el caso de la promesa, por ejemplo, parece imposible que un Estado pueda prometer u ofrecer algo mediante el silencio. Igual observación podría hacerse en relación con la declaración de guerra, de cese de hostilidades o de neutralidad.
- 130. Por el contrario, en los casos de renuncia, protesta o reconocimiento, podría pensarse que ciertamente el Estado puede, mediante el silencio, realizar un acto jurídico. Tal sería el caso, por ejemplo, del reconocimiento por un Estado de la condición de beligerante a un grupo armado en el marco de un conflicto, mediante el silencio. Igual observación puede hacerse en relación con la protesta, y en menor grado con la renuncia. Sin embargo, independientemente de ello, habría que plantearse, por otra parte, si tal comportamiento, que evidentemente produce un efecto jurídico, está o no vinculado a un acto anterior, y si puede en consecuencia entenderse como un acto jurídico que se ubica dentro del estudio de los actos unilaterales que se examina ahora.
- 131. A juicio del Relator Especial, el silencio no puede ser una manifestación de voluntad independiente pues es un comportamiento reactivo ante un acto o una situación preexistente, lo que se aleja del concepto de acto unilateral que se está examinando y que debe ser objeto de las reglas que se elaboran para regular su funcionamiento.
- 132. Por otra parte, se señaló en la Comisión que se obviaba que todo acto unilateral, al surtir efectos, creaba un vínculo bilateral, cuestión importante que guarda relación, como se verá más adelante, con la modificación, la revocación y la suspensión de los efectos de un acto unilateral.
- 133. Ciertamente, como se señaló en informes anteriores, si bien la formulación del acto es unilateral, sus efectos jurídicos deben ubicarse en una relación que va más allá de lo unilateral, insertándose en una relación bilateral que no podría significar por ello que el acto se ubica en el ámbito convencional.

IX. NULIDAD DE LOS ACTOS UNILATERALES

A. Observaciones del Relator Especial

134. En el segundo informe del Relator Especial⁸³ se presentó un proyecto de artículo 7, relativo a la nulidad de los actos unilaterales, que fue objeto de comentarios tanto en la CDI como en la Sexta Comisión. Algunos señalaron entonces que no era conveniente seguir tan de cerca la Convención de Viena de 1969, mientras que otros indicaban que sí parecía adecuado seguir las reglas establecidas en dicha Convención.

135. El paralelismo con la Convención de Viena de 1969 parece ser conveniente en este caso. Las causas de nulidad de un acto son, en general, semejantes a las que pueden plantearse en relación con un tratado, como bien lo señaló un representante ante la Sexta Comisión, quien indicó que el proyecto de artículo 7 sobre la nulidad del acto unilateral, debería seguir más de cerca la disposición correspondiente de la Convención de Viena de 1969. Por cuanto el consentimiento en obligarse por un tratado y el consentimiento en un compromiso unilateral eran expresiones ambas de la voluntad del Estado, parecía lógico que las mismas razones de invalidez fueran aplicables a

⁷⁸ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, Sexta Comisión*, declaración de la Argentina, 25.ª sesión (A/C.6/54/SR.25), párr. 64.

⁷⁹ Véase la nota 2 *supra*.

⁸⁰ Véase la nota 1 supra.

⁸¹ Anuario... 1999, vol. I, 2596.^a sesión, declaración del Sr. Rodríguez Cedeño, pág. 227, párr. 41.

⁸² Véase la declaración de Suiza, en Caffisch, «Pratique Suisse… 1998», pág. 651.

⁸³ Véase la nota 2 supra.

ambos tipos de declaración⁸⁴. Sin duda, un acto unilateral es impugnable, al igual que un tratado, si la manifestación de voluntad adolece de vicios.

- 136. Desde luego, el carácter particular de los actos unilaterales y la evolución de las relaciones internacionales y del derecho internacional abren la posibilidad de que se incluya una causal que no está prevista en el artículo correspondiente de la Convención de Viena de 1969, como la relacionada con la violación, mediante un acto unilateral, de una decisión del Consejo de Seguridad, cuestión que se abordará más adelante.
- 137. Algunos miembros en la Comisión, cuando se examinó el anterior proyecto de artículo 7, señalaron que era preferible, en todo caso, separar las causales de nulidad y redactar artículos separados, siguiendo la estructura de la Convención de Viena de 1969, cuestión que no se considera ahora, por estimar que ello sería más bien una cuestión de redacción.
- 138. Al examinar de nuevo cada una de las causales que se incluyen en el proyecto de artículo, se hace referencia, en primer lugar, al párrafo 1, relativo al error, en relación con el cual se señaló en la Comisión que no se podía aplicar de la misma manera que en el derecho de los tratados. Se indicó que el error de hecho debía ser más fácil de corregir que el error cometido por un Estado al adoptar el texto de un tratado.
- 139. El error, como es sabido, ha sido objeto de examen por los tribunales internacionales, en particular por la CPJI y la CIJ en varios casos, como *Statut juridique du Groënland oriental, Temple de Préah Vihéar* y *Concessions Mavrommatis en Palestine*, entre otros⁸⁵.
- 140. La cuestión que se plantea es si la causal de nulidad basada en el error, referido, desde luego, a la sustancia y no a la expresión del acuerdo, se aplica, en iguales términos que en el derecho de los tratados, a los actos unilaterales. Si el error unilateral es posible en la relación convencional, no parece haber razones para negar que el mismo pueda ser considerado en el contexto de los actos unilaterales.
- 141. Un Estado puede ciertamente fundar la manifestación de su voluntad en un error y ello es una causa de nulidad justificada en este contexto, aunque el error no puede ser invocado en ciertas circunstancias, como lo indicó la CIJ en el caso *Temple de Préah Vihéar* al rechazar la argumentación de Siam: «[...] es una regla de derecho establecida que una parte no podría invocar un error como vicio del consentimiento si ella había contribuido a ese error por su propia conducta, si estaba en medida de evitarlo o si las circunstancias eran tales que debía estar advertida de la posibilidad de un error»⁸⁶.

- 142. Se formularon algunas dudas en cuanto al dolo, referido en el párrafo 2 del artículo 7 anterior, por considerarse que «esa disposición podría dificultar algunos de los métodos aceptados por los cuales los Estados conducían su política exterior y convencían a otros Estados a sumarse a esa política»⁸⁷.
- 143. Se ha creído conveniente mantener esta causal de nulidad, aplicada en el contexto del derecho de los tratados, por considerar que la práctica general de los Estados no parece ser precisamente la de inducir a los otros Estados a asumir determinados compromisos, basados en el engaño. Las políticas son evidentemente distintas, pero una afirmación de tal naturaleza no se ajusta a la realidad. Una práctica generalizada en ese sentido podría alterar las relaciones internacionales y afectar la necesaria confianza y la transparencia en las relaciones entre los Estados.
- 144. En la práctica, es cierto, no parece haber ejemplos de un acto susceptible de ser anulado por dolo, excepto en el caso del Tratado Webster-Ashburton, relativo a la frontera nordeste entre los Estados Unidos y el Canadá⁸⁸, en ese caso, «los Estados Unidos no habían revelado la existencia de un mapa importante en circunstancias en que era difícil afirmar que hubiera un deber jurídico alguno de revelarlo y Gran Bretaña no afirmó que esa omisión fuera dolosa»⁸⁹. Sin embargo, se ha considerado que esta cláusula debe mantenerse en el proyecto de artículos.
- 145. En el párrafo 3 se mantiene la referencia a la corrupción de la persona que formula el acto unilateral en nombre del Estado. La corrupción es una práctica internacional lamentablemente frecuente, a la vez que condenada por toda la comunidad internacional, que ha venido realizando esfuerzos muy serios para combatirla con la adopción de instrumentos jurídicos como la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- 146. La inclusión de un párrafo referente a la corrupción en el contexto de los actos unilaterales, con efectos sobre su validez, sigue pareciendo necesaria, por lo que se mantiene con algunos cambios en la redacción de acuerdo a las observaciones y los comentarios formulados.
- 147. El párrafo 4 del anterior artículo 7 se refiere a la coerción sobre la persona que formula el acto unilateral, lo que se plantea de la misma forma en el artículo 51 de la Convención de Viena de 1969. Es bien conocida la práctica relativa a coerción sobre el representante del Estado en las negociaciones para la conclusión de un tratado.
- 148. También se mantiene la causal de nulidad relacionada con la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas, lo que está recogido en el artículo 52 de la Convención de Viena de 1969.
- 149. Como se sabe, el recurso a la fuerza, admitido en épocas anteriores a la Sociedad de Naciones, está prohibido por el derecho internacional, principalmente después del Tratado general de renuncia a la guerra como

⁸⁴ Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, Sexta Comisión, declaración de Polonia, 25.ª sesión (A/C.6/54/SR.25), párr. 120.

⁸⁵ Véanse los casos Statut juridique du Groënland oriental, fallo, C.I.J. Recueil 1960, pág. 22; Temple de Préah Vihéar, fondo, fallo, C.I.J. Recueil 1962, pág. 6 (véase también Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991, pág. 81), y Concessions Mavrommatis à Jérusalem (réadaptation), fallo n.º 10, 1927, C.P.J.I. série A n.º 11.

⁸⁶ C.I.J. Recueil 1962 (véase la nota 17 supra), pág. 26.

⁸⁷ Anuario... 1999, vol. II (segunda parte), pág. 144, párr. 555.

⁸⁸ Tratado entre Gran Bretaña y los Estados Unidos (Washington, 9 de agosto de 1842), *British and Foreign State Papers, 1841-1842*, vol. XXX, Londres, Ridgway, 1858, pág. 360.

⁸⁹ *Anuario... 1963*, vol. II, pág. 54, documento A/CN.4/156 y Add.1 a 3, párr. 1 del comentario al artículo 7.

instrumento de política nacional (Pacto Kellogg-Briand), en el que se inspira la Carta de las Naciones Unidas, confirmado por resoluciones y declaraciones ulteriores como la Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales⁹⁰, lo cual es corroborado hoy por toda la doctrina internacional.

- 150. Un acto unilateral contrario a estos principios, fundamentalmente los incluidos en la Carta de las Naciones Unidas, y, más concretamente, la obligación contenida en el Artículo 2, párrafo 4 de la Carta —que para muchos es una norma imperativa de *jus cogens*—, es *nulo ab initio*.
- 151. En el párrafo 6 del anterior artículo 7 se incluía la causal de nulidad relacionada con un acto unilateral contrario a una norma imperativa de derecho internacional, cuestión que se planteó en 1966 en la Comisión y que suscitó un interesante debate en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados de 1968-1969. Es cierto que existen posiciones muy diversas sobre la existencia de estas normas, lo que se evidencia en que la Conferencia no adoptara una definición.
- 152. Un miembro de la Comisión señaló en el 51.º período de sesiones, en 1999, que tal norma debería ser aplicada de manera más flexible en el caso de los actos unilaterales. La cuestión que se plantea es, ¿de qué manera puede flexibilizarse tal disposición? La redacción de una regla relacionada con esta causal de nulidad no puede separarse de la redacción de la Convención de Viena de 1969, que fue el resultado de un intenso proceso de negociaciones, a pesar de que, como se indicó arriba, las normas imperativas no fueron definidas en la Convención. Intentar flexibilizarlas podría reabrir el debate sobre una cuestión que sigue siendo controvertida en el derecho internacional y que conviene por ahora mantener en iguales términos.
- 153. En el párrafo 7 del anterior artículo 7 se hace referencia a la nulidad de un acto unilateral formulado en violación manifiesta de una norma de importancia fundamental del derecho interno del Estado que lo formula. Esta causal estaría estrechamente relacionada con la habilitación de la persona que formula el acto, cuestión que se abordó más arriba.
- 154. Un acto formulado por una persona no habilitada sería nulo, a menos que sea confirmado ulteriormente por el Estado.
- 155. Otra cuestión que se planteó en el 51.º período de sesiones de la CDI, en 1999, fue la relativa a la nulidad de un acto unilateral contrario a una resolución del Consejo de Seguridad, particularmente en el contexto del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, lo cual fue retomado por otros miembros y por algunos representantes en la Sexta Comisión.
- 156. Ha parecido muy acertada la sugerencia de un miembro de la CDI de incluir entre las causales de nulidad el hecho de que un acto unilateral esté en contradicción con una decisión del Consejo de Seguridad. El mismo miembro también señaló que «el proyecto de artículo 7 debería incluir las resoluciones del Consejo de

Seguridad entre los factores que se podrían invocar como causal de nulidad de un acto unilateral. Por ejemplo, si un Estado formula una declaración contraria a una resolución del Consejo, especialmente en relación con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que pide a los Miembros que no reconozcan como Estado a una entidad determinada, podría sostenerse que ese acto unilateral es nulo»⁹¹, criterio que fue retomado por un representante ante la Sexta Comisión, quien señaló que los actos unilaterales formulados en violación de una resolución del Consejo de Seguridad aprobada con arreglo al Capítulo VII de la Carta, debían ser nulos⁹².

- 157. De allí que se ha considerado conveniente incluir en el proyecto de artículo sobre la nulidad del acto unilateral una causal relacionada con su contradicción con una resolución o, más bien, con una decisión del Consejo de Seguridad, término que el Relator Especial considera más apropiado por el significado jurídico que tiene, criterio que también fue expresado por un miembro de la Comisión, quien señaló, en 1999, otra causal de nulidad, a saber, un conflicto entre un acto unilateral y las decisiones del Consejo de Seguridad. Evidentemente, se trataría de las decisiones obligatorias de ese órgano⁹³.
- 158. Al elaborar este nuevo párrafo se ha estimado necesario precisar que se trata de decisiones, para diferenciarlas de las recomendaciones del Consejo de Seguridad, y sin hacer referencia expresa, además, al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, toda vez que el Consejo puede adoptar decisiones también en el marco del Capítulo VI de la Carta.
- 159. El Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas otorga al Consejo de Seguridad la facultad de adoptar decisiones, cuando indica que «los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta». El Consejo puede adoptar resoluciones con un valor recomendatorio en el marco de los Capítulos VI y VII de la Carta, pero también puede adoptar decisiones en ambos contextos.
- 160. En el caso del Capítulo VI, aunque en principio el Consejo de Seguridad puede adoptar resoluciones o decisiones vinculantes, desde el punto de vista jurídico, como serían las adoptadas en base al Artículo 34 de la Carta de las Naciones Unidas relativo a la investigación⁹⁴, por otra parte, el Consejo tiene la facultad de adoptar decisiones en el marco del Capítulo VII de la Carta como por ejemplo las adoptadas en aplicación de los Artículos 41 y 42⁹⁵, lo que se desprende claramente de la redacción misma de tales disposiciones.
- 161. Sin duda, debe tratarse de decisiones del Consejo de Seguridad y no de actos distintos, como las

 $^{^{90}\,\}mathrm{Resoluci\'{o}n}$ 37/10 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 1982, anexo.

⁹¹ Véase Anuario... 1999, vol. I, 2595.^a sesión, declaración del Sr. Dugard, págs. 219 y 220, párr. 24.

⁹² Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, Sexta Comisión*, declaración de Polonia, 25.ª sesión (A/C.6/54/SR.25), párr. 122.

⁹³ Anuario... 1999, vol. I, 2596.^a sesión, declaración del Sr. Rodríguez Cedeño, pág. 227, párr. 39.

⁹⁴ Di Qual, Les effets des résolutions des Nations Unies, págs. 81 v. ss.

⁹⁵ Goodrich y Hambro, Commentaire de la Charte des Nations Unies, citado en Di Qual, op. cit., pág. 276.

recomendaciones, que no son vinculantes desde el punto de vista jurídico. Tal sería el caso de las resoluciones adoptadas por el Consejo en relación con el Iraq, en particular las resoluciones 660 (1990) y 661 (1990), que contienen sanciones amplias y obligatorias conforme al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, término este que, vale igualmente precisar, no se utiliza en la Carta, en la que se usa el término «medidas».

- 162. La seguridad colectiva, tal como se prevé en la Carta de las Naciones Unidas, es una cuestión de interés general, que se fundamenta en dos grupos de Artículos de la Carta que deben recordarse: los Artículos 2, párrafos 3 y 4, y 51, y los Artículos 41 y 42, estos dos últimos referentes a las medidas de carácter colectivo. Esta apreciación refleja la importancia de las decisiones del Consejo de Seguridad que se relacionan con el mantenimiento y el restablecimiento de la paz y de la seguridad internacionales y fundamenta que los actos unilaterales formulados por un Estado, contrarios a ellas, sean nulos.
- 163. Finalmente, se planteó en la Comisión en su 51.º período de sesiones, en 1999, la cuestión relativa a la nulidad de un acto unilateral contrario a una norma de derecho internacional general. En esa ocasión, un miembro señaló que:

no puede estar de acuerdo en que un acto unilateral no pueda apartarse del derecho consuetudinario. Un acto unilateral de esa clase no puede producir efectos jurídicos si no lo aceptan los Estados destinatarios. El problema no es de nulidad sino de eficacia jurídica. Los Estados pueden apartarse por acuerdo del derecho consuetudinario. El orador no ve razón para que el Estado declarante no pueda, por así decir, hacer una proposición a sus socios en un tratado y, menos aún, para que no pueda hacer una declaración unilateral extendiendo o ampliando sus obligaciones en virtud de la norma consuetudinaria de que se trate⁹⁶.

- 164. Un acto unilateral no conforme a una norma de derecho internacional general puede ser declarado nulo si el mismo no es aceptado por el Estado o los Estados destinatarios. Un ejemplo importante que vale considerar es el acto unilateral formulado por los Estados Unidos en 1945, conocido como la Declaración Truman⁹⁷, sobre la extensión de la plataforma continental.
- 165. Este acto marcó un hito en la formación del derecho internacional del mar y si bien no se ajustaba a una norma consuetudinaria preexistente, incide de manera determinante en la formación de una nueva norma, cuando los Estados la aceptaron, reflejándola más tarde en las convenciones sobre el derecho del mar.

166. No se consideró oportuno incluir una norma en este sentido, como una causal de nulidad, por cuanto, en efecto, tal acto contrario a una norma de derecho internacional general no es nulo si los Estados interesados o afectados aceptan que si bien no se ajusta al derecho internacional general vigente, se inserta en el proceso de formación de una nueva norma de derecho consuetudinario, que no fue rechazada por los Estados ni da lugar a protesta.

B. Nuevo proyecto de artículo 5: Nulidad de los actos unilaterales

167. Teniendo en cuenta lo anterior, el Relator Especial propone el siguiente artículo:

«Artículo 5. Nulidad de los actos unilaterales

Un Estado puede invocar la nulidad de un acto unilateral:

- a) Si el acto ha sido formulado sobre la base de un error de hecho o de una situación cuya existencia diera por supuesta ese Estado en el momento de su formulación y ese hecho o esa situación constituyeran una base esencial del consentimiento para vincularse por tal acto. Lo anterior no se aplicará si el Estado contribuyó con su conducta al error o si las circunstancias fueran tales que hubiera quedado advertido de la posibilidad de error;
- b) Si el Estado ha sido inducido a formular tal acto por la conducta fraudulenta de otro Estado;
- c) Si el acto ha sido formulado mediante la corrupción de la persona que lo realiza, efectuada directa o indirectamente por otro Estado;
- d) Si en la formulación del acto ha mediado la coerción sobre la persona que lo realiza, mediante actos o amenazas dirigidos contra ella;
- e) Si la formulación del acto ha sido obtenida por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas;
- *f*) Si el acto unilateral, en el momento de su formulación, está en oposición con una norma imperativa de derecho internacional;
- g) Si el acto unilateral, en el momento de su formulación, contradice una decisión del Consejo de Seguridad;
- h) Si el acto unilateral formulado es contrario a una norma de importancia fundamental del derecho interno del Estado autor del acto.»

⁹⁶ Véase Anuario... 1999, vol. I, 2593.^a sesión, declaración del Sr. Pellet, pág. 203, párr. 54.

⁹⁷ Declaración sobre la política de los Estados Unidos respecto a los recursos naturales del subsuelo y el fondo marino de la plataforma continental, de 28 de septiembre de 1945 (Whiteman, *Digest of International Law*, págs. 756 y 757).