

## Capítulo VI

### ACTOS UNILATERALES DE LOS ESTADOS

#### A.—Introducción

282. En el informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 48.º período de sesiones, celebrado en 1996, la Comisión propuso a la Asamblea que se incluyera, como tema apropiado para la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional, el derecho de los actos unilaterales de los Estados<sup>365</sup>.

283. La Asamblea General, en el párrafo 13 de su resolución 51/160, entre otras cosas invitó a la Comisión a que prosiguiera el examen del tema titulado «Actos unilaterales de los Estados» e indicara su alcance y contenido.

284. En su 49.º período de sesiones, celebrado en 1997, la Comisión estableció un Grupo de Trabajo sobre ese tema, que informó a la Comisión sobre la oportunidad y factibilidad del estudio del tema, su posible alcance y contenido y un esquema para el estudio del tema. Además, la Comisión examinó e hizo suyo el informe del Grupo de Trabajo<sup>366</sup>.

285. También en su 49.º período de sesiones la Comisión nombró al Sr. Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial sobre el tema<sup>367</sup>.

286. En el párrafo 8 de su resolución 52/156, la Asamblea General hizo suya la decisión de la Comisión de incluir el tema en su programa.

287. En su 50.º período de sesiones, celebrado en 1998, la Comisión tuvo ante sí y examinó el primer informe del Relator Especial sobre el tema<sup>368</sup>. De resultas del debate, la Comisión decidió reconstituir el Grupo de Trabajo sobre los actos unilaterales de los Estados.

288. El Grupo de Trabajo informó a la Comisión sobre cuestiones relacionadas con el alcance del tema, su enfoque, la definición de los actos unilaterales y la futura labor del Relator Especial. En el mismo período de sesiones, la Comisión examinó e hizo suyo el informe del Grupo de Trabajo<sup>369</sup>.

289. En su 51.º período de sesiones, celebrado en 1999, la Comisión tuvo ante sí y examinó el segundo informe del Relator Especial sobre el tema<sup>370</sup>. A raíz de las deliberaciones, la Comisión decidió reconstituir el Grupo de Trabajo sobre los actos unilaterales de los Estados.

290. El Grupo de Trabajo informó a la Comisión acerca de las cuestiones relacionadas con: *a)* los elementos básicos de una definición operativa de los actos unilaterales como punto de partida del trabajo ulterior sobre el tema, así como de la reunión de los elementos de la práctica pertinente de los Estados; *b)* el establecimiento de directrices generales para la reunión de la práctica de los Estados, y *c)* la dirección en que había de desarrollarse la labor futura del Relator Especial. En relación con el punto *b)*, el Grupo de Trabajo estableció las directrices para un cuestionario que la Secretaría había de enviar a los Estados, en consulta con el Relator Especial, para pedirles materiales e información sobre su práctica en la esfera de los actos unilaterales, así como su parecer respecto de determinados aspectos del estudio de la Comisión sobre el tema.

291. En su 52.º período de sesiones, celebrado en 2000, la Comisión examinó el tercer informe del Relator Especial sobre el tema<sup>371</sup>, junto con el texto de las respuestas recibidas de los Estados<sup>372</sup> al cuestionario sobre este tema distribuido el 30 de septiembre de 1999. En su 2633.ª sesión, celebrada el 7 de junio de 2000, la Comisión decidió remitir los proyectos revisados de los artículos 1 a 4 al Comité de Redacción y el proyecto revisado del artículo 5 al Grupo de Trabajo sobre el tema.

292. En su 53.º período de sesiones, celebrado en 2001, la Comisión examinó el cuarto informe del Relator Especial<sup>373</sup> y estableció un Grupo de Trabajo de composición abierta. Por recomendación del Grupo de Trabajo, la Comisión pidió que la Secretaría distribuyera a los gobiernos un cuestionario en que los invitara a dar más información acerca de su práctica en materia de formulación e interpretación de actos unilaterales<sup>374</sup>.

#### B.—Examen del tema en el actual período de sesiones

293. En el actual período de sesiones, la Comisión tuvo ante sí el quinto informe del Relator Especial

<sup>365</sup> *Anuario... 1996*, vol. II (segunda parte), documento A/51/10, pág.107, párr. 248 y anexo II (adición 3).

<sup>366</sup> *Anuario... 1997*, vol. II (segunda parte), págs. 65 y 66, párrs. 194, 196 y 210.

<sup>367</sup> *Ibíd.*, págs. 67 y 72, párrs. 212 y 234.

<sup>368</sup> *Anuario... 1998*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/486.

<sup>369</sup> *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), págs. 62 y 63, párrs. 192 a 201.

<sup>370</sup> *Anuario... 1999*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/500 y Add.1.

<sup>371</sup> *Anuario... 2000*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/505.

<sup>372</sup> *Ibíd.*, documento A/CN.4/511.

<sup>373</sup> *Anuario... 2001*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/519

<sup>374</sup> *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), págs. 19 y 219, párrs. 29 y 254. El texto del cuestionario puede consultarse en <http://untreaty.un.org/ilc/sessions/53/53sess.htm>.

(A/CN.4/525 y Add.1 y 2) y el texto de las respuestas recibidas de los gobiernos (A/CN.4/524) al cuestionario sobre el tema distribuido el 31 de agosto de 2001.

294. La Comisión examinó el quinto informe del Relator Especial en sus sesiones 2720.<sup>a</sup>, 2722.<sup>a</sup>, 2723.<sup>a</sup>, 2725.<sup>a</sup>, 2726.<sup>a</sup> y 2727.<sup>a</sup>, celebradas los días 15, 21, 22, 24, 28 y 30 de mayo de 2002, respectivamente.

295. En su 2727.<sup>a</sup> sesión, la Comisión estableció unas consultas oficiosas sobre los actos unilaterales de los Estados, abiertas a la participación de todos los miembros y presididas por el Relator Especial.

#### 1. PRESENTACIÓN POR EL RELATOR ESPECIAL DE SU QUINTO INFORME

296. El Relator Especial indicó que, en respuesta a sugerencias hechas el período de sesiones anterior, su quinto informe ofrecía una recapitulación de los progresos realizados en la materia y de las razones por las que se habían cambiado algunos conceptos y términos.

297. En el capítulo I se hacía referencia al desarrollo anterior del tema, la práctica internacional, la viabilidad y las dificultades del tema, y el carácter recapitulativo de algunas partes del quinto informe.

298. En el capítulo II se abordaban cuatro aspectos del tema, examinados por la Comisión en períodos de sesiones anteriores: la definición de acto unilateral; las condiciones de validez y las causales de nulidad; las normas de interpretación; y la clasificación de los actos unilaterales.

299. En el capítulo III se examinaban tres cuestiones que podían ser objeto también de la elaboración de reglas comunes aplicables a todos esos actos, con independencia de su contenido material y de sus efectos jurídicos: la regla relativa al respeto de los actos unilaterales, la aplicación del acto unilateral en el tiempo, y su aplicación territorial.

300. El capítulo IV se ocupaba brevemente del tema igualmente importante de la determinación del momento en que el acto unilateral producía sus efectos jurídicos, y abarcaría tres aspectos de suma relevancia y complejidad: la revocación, la modificación y suspensión de la aplicación del acto, y su terminación.

301. Por último, el capítulo V presentaba la estructura de los artículos ya elaborados y el plan de trabajo futuro.

302. En su presentación del quinto informe, el Relator Especial reiteró que el tema de los actos unilaterales era sumamente complejo y no había sido fácil abordarlo. Había examinado a fondo la jurisprudencia más importante y la amplia literatura al respecto, aunque, lamentablemente, no había podido examinar la práctica de los Estados en toda su amplitud, por diferentes razones, entre ellas las respuestas, muy escasas, de los Estados al cuestionario de 2001. Al ser básicamente factual la información disponible sobre la práctica de los Estados, había serias dificultades para determinar la convicción de los Estados con respecto a la realización de esos actos, su naturaleza, y los efectos pretendidos. La cuestión de si los numerosos actos

unilaterales de los Estados eran políticos o jurídicos sólo podía resolverse mediante una interpretación de la intención del Estado autor, problema sumamente complejo y subjetivo.

303. Aunque los tratados eran la forma más ampliamente usada por los Estados en sus relaciones jurídicas internacionales, los actos unilaterales de los Estados se utilizaban cada vez más como medio de condicionar su conducta ulterior. Según el derecho internacional general, un Estado podía formular un acto sin necesidad de que participara otro Estado, con la intención de producir determinados efectos jurídicos, y sin necesidad de ninguna forma de aceptación del destinatario o de los destinatarios.

304. En el capítulo I, para ilustrar también las dificultades que suscitaba el tema, se señalaba que, a la excepción de la protesta, los demás actos unilaterales considerados por la Comisión como más frecuentes, es decir, la renuncia, el reconocimiento y la promesa, no siempre se expresaban mediante declaraciones y, además, no siempre eran unilaterales, quedando así fuera del alcance del trabajo de la Comisión.

305. Al recapitular los elementos constitutivos encontrados en la definición de acto unilateral, el Relator Especial explicó las diversas modificaciones introducidas en el proyecto de definición presentado en el primer informe, como la utilización de la palabra «acto», la inclusión de la frase «manifestación de voluntad inequívoca del Estado, formulada con la intención de producir efectos jurídicos» y la exclusión del concepto de «autonomía».

306. El Relator Especial señaló que, aunque la definición daba sólo a los Estados la capacidad para formular actos unilaterales —como correspondía al mandato de la Comisión—, ello no debía interpretarse en el sentido de que otros sujetos de derecho internacional, en particular las organizaciones internacionales, no pudieran formularlos. El concepto del destinatario se consideraba en términos amplios, de forma que un acto unilateral podía dirigirse no sólo a uno o más Estados sino también a una organización internacional. A este respecto, recordó que algunos miembros de la Comisión creían que otras entidades jurídicas internacionales, como los movimientos de liberación, podían ser destinatarios de esos actos, y que ello planteaba una serie de cuestiones que merecía una consideración mesurada.

307. Señaló también que la definición de actos unilaterales que el Comité de Redacción tenía ante sí era el resultado de un amplio examen que había tenido en cuenta las observaciones de los miembros de la Comisión y de los gobiernos; la aprobación de la definición se consideraba esencial para poder avanzar en otros proyectos de artículo.

308. Al presentar las secciones B a D del capítulo II de su quinto informe, el Relator Especial se ocupó de algunos aspectos del tema, en forma complementaria más que recapitulativa. Estas secciones trataban de las condiciones de validez y las causas de nulidad, la interpretación y la clasificación de los actos unilaterales.

309. Una de las observaciones hechas en el período de sesiones anterior fue que las causas de nulidad debían

considerarse junto con las condiciones de validez de un acto unilateral, y concebirse de forma amplia, y no sólo desde el punto de vista de los vicios de la manifestación de voluntad. Se había indicado que debían considerarse otras causas de nulidad que podrían afectar a la validez del acto unilateral, entre ellas la capacidad del autor, la viabilidad del consentimiento y la licitud del objeto del acto unilateral.

310. Aunque las referencias al respecto en la doctrina eran mínimas, y la práctica pertinente parecía prácticamente inexistente, el Relator Especial estimó que las disposiciones de la Convención de Viena de 1969, concretamente los artículos 42 a 53 y 69 a 71, podían servir de referencia válida.

311. Opinó que debía hacerse alguna referencia a las condiciones de validez, aunque no se incluyera una disposición específica en el proyecto de artículos; esa era la razón de que las condiciones de validez de un acto unilateral se incluyeran en el informe.

312. A este respecto, manifestó que el mandato de la Comisión se limitaba a los actos unilaterales de los Estados y que, en consecuencia, correspondía al Estado formular un acto unilateral, aunque, como había indicado antes, no se excluía a otros sujetos de derecho internacional. Además, un acto unilateral debía ser formulado por una persona habilitada para actuar y asumir compromisos de carácter internacional en nombre del Estado.

313. Otra condición para la validez de un acto unilateral era la licitud de su objeto. El acto unilateral no debía ser contrario a una norma imperativa de derecho internacional (*jus cogens*). Además, la manifestación de voluntad no debía estar viciada.

314. El Relator Especial recordó que el régimen de la nulidad en derecho internacional era indudablemente uno de los aspectos más complejos del estudio de los actos jurídicos internacionales en general. Una cuestión conexas era la de los efectos de un acto unilateral que entraba en conflicto con otro acto anterior, convencional o unilateral: dicho de otro modo, un acto unilateral que fuera contrario a obligaciones contraídas anteriormente por el mismo Estado. Se hacía referencia también a la nulidad absoluta, que no permitía ni la confirmación ni la validación del acto, y a la nulidad relativa, que permitía la confirmación o la validación. En el primer caso, el acto era contrario a una norma imperativa de derecho internacional (*jus cogens*), o se había formulado como resultado de la coacción ejercida sobre el representante del Estado autor del acto; en el segundo, otras causas de nulidad podían ser subsanadas por las partes y el acto podría producir en consecuencia efectos jurídicos.

315. En el quinto informe, el único proyecto de artículo sobre las causas de nulidad presentado anteriormente había sido sustituido por disposiciones separadas, atendiendo a las observaciones hechas por miembros de la CDI y de la Sexta Comisión. Al referirse al «Estado [o los Estados]», la nueva versión tenía en cuenta la posibilidad de que un Estado pudiera invocar la nulidad en caso de un acto unilateral de origen colectivo.

316. Se señaló también que en la nueva versión del proyecto de artículo 5, el Estado o los Estados que habían formulado el acto podían invocar el error, el dolo o la corrupción de un funcionario como vicios de la manifestación de la voluntad, mientras que cualquier Estado podría invocar la nulidad del acto unilateral si éste era contrario a una norma imperativa de derecho internacional (*jus cogens*) o a una decisión adoptada por el Consejo de Seguridad de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

317. El Relator Especial manifestó que quedaban por resolver algunas cuestiones, que podrían ser objeto de examen ulterior. Una era la posibilidad, en el caso de actos unilaterales de origen colectivo, de que uno de los Estados que hubiese participado en la formulación del acto pudiera invocar su nulidad. Otra eran los efectos que la nulidad del acto podría tener sobre las relaciones jurídicas entre el Estado que invocara la nulidad y los otros Estados que hubieran participado en la formulación de ese acto o en sus relaciones con el destinatario. Además, podría ser necesario examinar, entre otras cosas, las estipulaciones a favor de terceros, en cuyo caso, si se anulaba el acto que dio lugar a la relación, la relación con el tercer Estado se daba por terminada. En ese contexto, el Relator Especial recordó que el artículo 69 de la Convención de Viena de 1969 enunciaba las consecuencias de la nulidad de un acto, que eran distintas de las establecidas para un acto unilateral de origen colectivo. Señaló que las observaciones al respecto podrían reflejarse en una disposición futura sobre la cuestión.

318. La diversidad de los actos unilaterales podía tener repercusiones en la capacidad para invocar la nulidad del acto. En el caso de la promesa o el reconocimiento, por ejemplo, el Estado autor podría invocar la nulidad del acto, pero en el caso de la protesta la situación no era la misma: aunque el Estado autor difícilmente podría invocar la nulidad del acto, nada parecía impedir que el Estado destinatario lo hiciera.

319. Otra cuestión abordada en el informe pero no reflejada en el texto era si el Estado autor, por su comportamiento o su actitud, implícitos o explícitos, podía perder el derecho a invocar una causa de nulidad o un motivo de terminación del acto.

320. Se planteaba la cuestión de si un Estado podía validar uno o todos sus actos unilaterales mediante su comportamiento ulterior, o si había que establecer una distinción según los diferentes efectos jurídicos del acto. La protesta, por ejemplo, podía enfocarse desde un ángulo distinto.

321. Otra cuestión tratada en el informe era la nulidad de un acto unilateral a causa de la violación de las disposiciones del derecho interno concernientes a la competencia para formular actos unilaterales y de la restricción específica de los poderes para manifestar la voluntad. Según el régimen de Viena, esa causa podía invocarse sólo si la violación era manifiesta y afectaba a una norma de importancia fundamental del derecho interno del Estado.

322. En el informe se trataba también de la interpretación de los actos unilaterales. El Relator Especial opinaba que, como intervenía una manifestación de voluntad,

las normas de interpretación podían aplicarse a todos los actos unilaterales, cualquiera que fuera su contenido. En consecuencia, había tratado de establecer una regla general y otra sobre medios complementarios de interpretación, lo mismo que en el régimen de Viena, pero teniendo en cuenta las características propias de los actos unilaterales.

323. Aunque el proyecto de artículo sobre la interpretación no mencionaba expresamente el carácter restrictivo de ésta, se podía incluir en él una mención a estos efectos o tratar ese concepto en el comentario.

324. Otra cuestión abordada en el capítulo II del informe era la clasificación de los actos unilaterales. Aunque algunos pudieran pensar que esa clasificación no era útil, el Relator Especial consideraba que podía ayudar a agrupar y estructurar los proyectos de artículo. Dijo también que, aunque la clasificación no pudiera hacerse de momento, la Comisión debía adoptar una decisión definitiva acerca de si había que elaborar normas para una categoría de actos unilaterales como las promesas, que suponían la asunción por el Estado autor de obligaciones unilaterales. El siguiente informe podría ocuparse entonces de las complejas cuestiones de la revocación, modificación, terminación y suspensión de los actos unilaterales, que podrían tratarse más fácilmente ateniéndose únicamente a esa clase de actos.

325. Señaló que la revocación de un acto unilateral no podía ser objeto de una norma que se aplicara a todos los actos. La revocación de una promesa o de un acto en virtud del cual un Estado asumía una obligación unilateral no parecía ser lo mismo que la revocación de un acto en virtud del cual un Estado reafirmaba un derecho.

326. La terminación y la suspensión de la aplicación de un acto unilateral debían considerarse también desde el punto de vista de las características específicas del acto unilateral. En su opinión, se debía elaborar normas sobre la terminación del acto unilateral siguiendo las líneas establecidas para los tratados en los artículos 59 y siguientes de la Convención de Viena de 1969, y debían examinarse las consecuencias de la terminación y suspensión de la aplicación sobre la base de los artículos 70 y 72 de la Convención, pero prestando la atención debida a las características particulares del acto unilateral.

327. El Relator Especial estimó que esas cuestiones, que no podían someterse a reglas comunes, podían ser examinadas por la Comisión y por el grupo de trabajo que debía establecerse.

## 2. RESUMEN DEL DEBATE

328. Los miembros manifestaron su satisfacción por el quinto informe del Relator Especial, en el que se examinaban diversas cuestiones fundamentales sobre un tema complejo que, aunque no se prestaba fácilmente a la formulación de normas, era no obstante de gran importancia en las relaciones internacionales. Según otra opinión, en el quinto informe no se había adoptado un nuevo enfoque del tema que tuviera en cuenta las críticas y observaciones formuladas ni tampoco se habían propuesto nuevos proyectos de artículo a la luz de esas consideraciones.

329. Algunos miembros reiteraron que el tema de los actos unilaterales del Estado se prestaba a codificación y desarrollo progresivo por la Comisión, dado que ya había una considerable práctica de los Estados, precedentes y doctrina. Se estimaba que esa labor sería útil para los Estados, que podrían saber de la manera más precisa posible qué riesgos corrían cuando realizaban esos actos.

330. No obstante, un miembro señaló que existían dudas fundamentales en cuanto a la dirección y el contenido de la labor sobre el tema. A este respecto, se dijo que el texto del proyecto de artículo 1 que hablaba de los actos unilaterales como actos «con la intención de producir efectos jurídicos», y el proyecto de artículo 5, que utilizaba la frase «formulación del acto [unilateral]» y se refería a las condiciones de validez de los actos unilaterales así como a su interpretación, resultaban problemáticos. Esos proyectos de artículo daban a entender que un acto unilateral había de tomarse como una regla de conducta o norma enteramente voluntaria, un tipo de promesa o declaración unilateral.

331. Desde este punto de vista, sin embargo, era difícil recordar un solo caso en que un Estado hubiese hecho *unilateralmente* una promesa y se hubiese considerado jurídicamente obligado por ella sin esperar reciprocidad por parte de ningún otro Estado.

332. En la práctica pertinente, el propio Estado autor nunca había concebido su acto como formulación destinada a crear a efectos jurídicos. Por el contrario, se había visto obligado por el modo en que había actuado o dejado de actuar o por lo que había dicho o dejado de decir, independientemente de cualquier formulación que pudiera haber hecho sobre el modo en que había actuado o lo que había dicho.

333. En lo que respecta a algunas de las dificultades que planteaba el tema, el mismo miembro dijo que en el pasado la Comisión había examinado con buenos resultados temas relativos a instituciones jurídicas que podían definirse y aislarse del resto del ordenamiento jurídico, en tanto que la expresión «actos unilaterales» era un comodín que servía para describir los diversos modos en que a veces los Estados se obligaban de una forma que no era por los efectos de instituciones particulares o los modos especiales en que los Estados actuaban con el fin de producir efectos jurídicos. Así pues, la Comisión estaba tratando de codificar algo que no existía como institución jurídica y no conseguía encontrar la manera de definir ese concepto para lograr convertirlo en una institución jurídica.

334. Además, otra dificultad era que el mismo concepto de acto unilateral era fundamentalmente ambivalente por cuanto describía dos cosas distintas. Por una parte, era una descripción sociológica de la actuación de los Estados. Los Estados realizaban miles de actos y lo hacían de manera unilateral por cuanto decidían actuar como entidades individuales. Por otra parte, el concepto también se refería a un mecanismo jurídico por el cual el ordenamiento jurídico asociaba normas y obligaciones al modo en que esos Estados actuaban y atribuían consecuencias jurídicas a sus actos; era un mecanismo en el cual el ordenamiento jurídico actuaba independientemente de los propios autores.

335. Según esta opinión, cuando los Estados se reunían unilateralmente en el mundo de la diplomacia, creaban expectativas que la buena fe exigía que no se vieran frustradas. Ese mecanismo no podía describirse como una regla de conducta voluntaria por la que los Estados tenían intención de crear efectos jurídicos y en el contexto de la cual realizaban acciones que creaban dichos efectos.

336. En consecuencia, el ordenamiento jurídico atribuía fuerza obligatoria a algunos actos de manera diferente de los tratados y otras instituciones jurídicas, en la medida en que se trataba de crear no un derecho universal, sino un derecho contextual, una oponibilidad bilateral que existía entre el Estado autor y los Estados en los que se habían creado expectativas mediante un acto determinado.

337. Desde esta perspectiva, no podían elaborarse normas generales porque las relaciones particulares como las que existían entre Francia, Nueva Zelandia y Australia en los asuntos de los *Essais nucléaires*<sup>375</sup> o entre Camboya y Tailandia en el asunto *Temple de Préah Vihear*<sup>376</sup> habían sido producto de una larga historia y de una situación geográfica que no podían generalizarse. La oponibilidad creada por los actos unilaterales no podía estar sujeta a criterios generales de interpretación, porque se situaba fuera de las instituciones internacionales y estaba relacionada con lo que era razonable en el contexto del comportamiento humano y de la historia de los Estados interesados.

338. El enfoque que se sugería se basaba en el supuesto de que los actos unilaterales existían como fenómeno en el mundo social. Esos actos a veces estaban vinculados a instituciones jurídicas como los tratados y el derecho consuetudinario. En el caso de los actos unilaterales, no estaba claro qué institución convertía un acto en una obligación. Según una tesis, no existía tal institución con lo que los actos unilaterales simplemente se situaban fuera del ámbito de la legalidad. Sin embargo, a veces una institución invisible creaba un vínculo entre un acto y una obligación. Esa institución invisible era una concepción amorfa de lo que era justo y razonable en unas circunstancias particulares.

339. En consecuencia, se dijo que la Comisión debía olvidar la idea de la regla de conducta voluntaria basada en las intenciones de los Estados y centrarse en los aspectos razonables de la cuestión considerando las expectativas creadas y las obligaciones jurídicas en que se incurría. También debería abandonar la analogía con el derecho de los tratados, que adoptaba un enfoque impersonal de todo el campo de la diplomacia, y basar sus consideraciones en el derecho de las relaciones sociales, donde los individuos ejercían un mayor o menor grado de poder en un entramado complejo de relaciones. La Comisión quizás pudiera

<sup>375</sup> *Essais nucléaires* (Australia c. Francia), fallo, *C.I.J. Recueil 1974*, pág. 253; (Nueva Zelandia c. Francia), fallo, *ibíd.*, pág. 457. 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), págs. 133 y 134, respectivamente.

<sup>376</sup> *Temple of Preah Vihear*, Excepciones preliminares, fallo, *C.I.J. Recueil 1961*, pág. 17; y 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*, págs. 79 y 81, respectivamente.

formular principios generales que articularan la manera en que determinadas relaciones entre los Estados pasaban a ser vinculantes, empresa que sería enormemente ambiciosa y quizás no factible.

340. De otro modo, la Comisión podría llenar el vacío creado por la ausencia de una institución jurídica considerando la institución del reconocimiento de Estados, institución que, aunque operaba a un nivel diferente del de los tratados o la costumbre, servía no obstante de vínculo entre las formas de comportamiento y las obligaciones jurídicas. Algunos otros miembros se manifestaron de acuerdo con varios aspectos de las opiniones descritas anteriormente.

341. Aun reconociendo que el tema de los actos unilaterales era efectivamente diferente de los temas más tradicionales, también se dijo que la Comisión había agotado virtualmente estos últimos temas y que, en consecuencia, estaba obligada a lanzarse a nuevos estudios, que presentaban un problema pero que también brindaban ocasión para una codificación y un desarrollo progresivo innovadores.

342. En cuanto a la afirmación de que la Comisión estaba tratando de codificar algo que no existía como institución jurídica, se señaló que el que los actos unilaterales fueran o no una institución dependía de la definición que se diera a esa expresión. La cuestión fundamental a que hacía frente la Comisión era un determinado fenómeno jurídico, llamado «acto unilateral», existía en derecho internacional y, de ser así, por qué régimen jurídico se regía. Además, según el artículo 15 de su estatuto, era función de la Comisión crear conceptos teóricos cuando no existieran todavía y aclararlos cuando fuera necesario.

343. Algunos miembros de la Comisión se manifestaron en desacuerdo en que se siguiera un enfoque según el cual los tratados, como actos de voluntad, eran el único modo de regulación de las relaciones diplomáticas. A este respecto se señaló que la relación entre la voluntad de un Estado y su intención era difícil de aclarar y que además también era difícil delimitar la frontera entre la voluntad y la intención.

344. También se afirmó que aunque el derecho internacional no se basaba enteramente en la manifestación de la voluntad de los Estados, estaba claro que, en la medida en que estuvieran vinculados por obligaciones convencionales y por actos unilaterales, era por su propia voluntad individual o colectiva.

345. También se manifestaron dudas sobre la validez de la proposición según la cual la categoría de instituciones permanentes para el ejercicio que llevaba a cabo la Comisión sólo incluía los tratados y la costumbre. Se afirmó que, además de las obligaciones derivadas de tratados y las obligaciones impuestas por el derecho internacional consuetudinario, manifestamente había también algunas obligaciones internacionales derivadas de los actos unilaterales de los Estados. Un ejemplo obvio, el reconocimiento, era un acto político unilateral que también tenía efectos jurídicos en el plano internacional. En consecuencia se sugirió que el Relator Especial centrara su atención menos en el comportamiento y las intenciones del Estado autor y más en los efectos del acto unilateral para otros Estados.

346. Recordando que la razón por la que los tratados debían ser respetados se recogía en la expresión *pacta sunt servanda*, se señaló que un aspecto interesante del ejercicio de codificación propuesto por el Relator Especial era la idea de que, *mutatis mutandis*, lo mismo podía decirse de los actos unilaterales: en otras palabras, que *acta sunt servanda*. Las condiciones exactas en las que esta última expresión era aplicable tendrían por supuesto que determinarse. Sin embargo, no correspondía a la Comisión adentrarse en las razones recónditas que subyacían a ese principio.

347. En relación con la cuestión de la reciprocidad, se dijo que aunque normalmente un Estado no formularía un acto unilateral si no le reportara algún beneficio, tales beneficios no constituían forzosamente reciprocidad. Esto ocurría, por ejemplo, en el caso de una promesa hecha por un Estado requirente a un Estado requerido de que no se aplicaría la pena de muerte a una persona cuya extradición se solicitaba.

348. A este respecto, también se señaló que en la práctica reciente de los Estados había surgido una controversia sobre la cuestión de qué órgano nacional era competente para formular esa promesa en nombre del Estado requirente: el parlamento o el gobierno. Esto demostraba que los artículos propuestos por el Relator Especial sobre la representación de los Estados en la formulación de actos unilaterales y sobre el carácter internacionalmente pertinente de las disposiciones constitucionales internas correspondían a necesidades reales.

349. Además, se había afirmado que no había una contradicción entre la intención de obligarse como substrato de los actos unilaterales, por una parte, y una declaración para que se creasen expectativas legítimas, por la otra; los dos conceptos eran de naturaleza complementaria.

350. En relación con el argumento de que los actos unilaterales sólo creaban expectativas bilaterales, y así no se prestaban a la codificación, se puso de relieve el hecho de que a veces esos actos podían ser de alcance más general. Eso ocurría, por ejemplo, con las protestas que Portugal presentó en relación con el Tratado relativo a la falla de Timor<sup>377</sup> entre Australia e Indonesia que había tenido un efecto tan amplio que llegó a afectar a otros Estados e incluso a otras entidades, como las empresas multinacionales con intereses en la zona. Asimismo, Portugal había afirmado varias veces que el derecho de libre determinación del pueblo de Timor Oriental tenía carácter *erga omnes*, afirmación confirmada ulteriormente por la CIJ en el asunto de *Timor oriental*<sup>378</sup>.

351. También se dijo que la Comisión debería cuidarse de no diluir obligaciones «de derecho positivo» («hard») en virtud del derecho de los tratados estableciendo analogías entre esas obligaciones y obligaciones de carácter

más indicativo asumidas en el contexto de los actos unilaterales.

352. Se manifestaron opiniones divergentes en cuanto a la sugerencia de que la Comisión considerara el reconocimiento de Estados. Por una parte, se estimó que la Comisión no era el órgano adecuado para tratar de los derechos humanos o de otras cuestiones altamente políticas como la que se había sugerido. Además, también se recordó que en esa esfera la práctica y la doctrina eran claramente divergentes, lo que hacía difícil codificar el derecho. Sin embargo, según otra opinión, existían normas y práctica de los Estados sobre cuestiones tales como el reconocimiento de Estados y por ello la Comisión podría llevar a cabo una mezcla de codificación y de desarrollo progresivo en esas esferas, a pesar de ser políticamente sensibles.

353. En lo que se refiere a la idea de proceder por analogía con el derecho de los tratados, se afirmó que, aunque no se podía recurrir en todos los aspectos a la Convención de Viena de 1969, dicha Convención podía no obstante proporcionar orientación y suscitar un debate fecundo sobre su grado de aplicabilidad a los actos unilaterales.

354. Respecto a las sugerencias del Relator Especial en favor de una norma cuya sustancia sería «*acta sunt servanda*», se declaró que para aceptar tal principio la Comisión tendría que analizar todas las explicaciones teóricas en cuanto a la fuerza de obligar de los actos unilaterales; por ello no se podía aceptar esa propuesta. Según otra opinión, en la fase actual del estudio del tema una disposición *acta sunt servanda* no podría ir mucho más allá que una declaración sobre el deber del Estado autor de adoptar un comportamiento coherente respecto de ese acto, teniendo en cuenta el principio de la buena fe y la necesidad de respetar el nivel de confianza y las expectativas legítimas creadas por el acto, y teniendo también presente la diversidad de los actos unilaterales; sólo una vez que la Comisión hubiera pasado a analizar las categorías concretas de actos unilaterales podrían definirse más claramente las consecuencias jurídicas de cada acto.

355. La Comisión había mantenido un intercambio de opiniones sobre la cuestión de si un acto unilateral constituía una fuente de derecho internacional del mismo rango que las fuentes usuales, es decir, los tratados y la costumbre. Esto planteaba el problema de si un acto unilateral podía apartarse del derecho internacional general o de las obligaciones *erga omnes*. A este respecto se afirmó que un acto unilateral nunca debería tener precedencia sobre el derecho internacional general ni sobre las disposiciones de una convención multilateral en la que fuera parte el Estado autor del acto unilateral. Se sugirió que el Relator Especial estudiara la relación entre los actos unilaterales y otras fuentes de derecho internacional.

356. Por otra parte, se señaló que los actos unilaterales no deberían incluirse en la clasificación de las fuentes de derecho internacional. A este respecto se afirmó que esos actos creaban obligaciones, no derecho, y que la utilización desafortunada del concepto «validez» en todo el proyecto de artículo 5 se derivaba de no haber podido conceptualizar los actos unilaterales en términos de obligaciones recíprocas entre Estados que, en ciertas circunstancias, podían crear un entramado de oponibilidades.

<sup>377</sup> Tratado entre Australia y la República de Indonesia sobre la Zona de cooperación en la zona situada entre la provincia indonesia de Timor Oriental y Australia Septentrional (Mar de Timor, 11 de diciembre de 1989), *Australian Treaty Series 1991, N.º 9*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1995.

<sup>378</sup> *Timor oriental* (Portugal c. Australia), fallo, *C.I.J. Recueil 1995*, pág. 90. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1992–1996* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.97.V.7), pág. 90.

357. Según otra opinión, la cuestión de si los actos unilaterales eran fuente de derecho o fuente de obligaciones era el resultado de una confusión entre la elaboración de normas y la producción de efectos jurídicos. Si un acto unilateral se situaba en un contexto concreto de la vida real, se observaría que en algunas circunstancias podía crear una obligación para el Estado autor, que la obligación determinaba a menudo la conducta ulterior de ese Estado y que otros Estados podían confiar en esa conducta. En lo que respecta a los derechos o a las obligaciones, no obstante, los efectos jurídicos de un acto unilateral no podían ser válidos por sí solos y debían regirse por el derecho internacional. Si la Comisión sacase los actos unilaterales fuera del contexto del derecho existente, particularmente las relaciones dimanantes de tratados, y los tratase como si simplemente crearan efectos jurídicos en términos de derechos y obligaciones, sería fácil que se desorientara por prestar demasiada atención a los criterios para la formulación de esos actos.

358. También se dijo que los actos unilaterales y las diferentes formas en que se expresaban podían ser de interés y tener efectos jurídicos, pero que no tenían en sí valor de obligaciones internacionales. Sólo podían evaluarse en función de las respuestas, acciones y aceptación de otros Estados, en una u otra forma.

359. Sin embargo se manifestó un desacuerdo con ese enfoque, dado que una promesa de hacer algo, el reconocimiento de otro Estado o de una situación, la renuncia a un derecho o la protesta contra la conducta de otro sujeto de derecho internacional producían de hecho efectos jurídicos, aunque en algunos casos solamente si otros Estados o un tribunal internacional le tomaban la palabra al Estado autor.

360. Además, se señaló que, aunque los actos unilaterales no eran en sí mecanismos de creación de derecho o de normas, podían marcar el comienzo de una práctica de los Estados que, a su vez, creaba una norma.

361. También se discutió en la Comisión acerca de la terminación de la obligación creada por un acto unilateral. Se señaló que, en el caso de un tratado, había un procedimiento y una metodología convenida que debían ser respetados, en tanto que, en el caso de un acto unilateral, solamente el *estoppel*, la aquiescencia o la existencia de un tratado, costumbre u otra obligación impedían una terminación igualmente unilateral.

362. Sin embargo, según otra opinión, un acto unilateral no podía revocarse en ningún momento porque un Estado que hubiera manifestado unilateralmente su voluntad de obligarse estaría, de hecho, obligado. Se hizo referencia a las sentencias dictadas en 1974 por la CIJ en los asuntos de los *Essais nucléaires*, en las que la Corte había declarado que el compromiso unilateral «no puede interpretarse que [los actos unilaterales] sean formulados contando implícitamente con un poder arbitrario de reconsideración»<sup>379</sup>. Los actos unilaterales, como los tratados, conducían a situaciones en las que los Estados quedaban atrapados contra su voluntad; una vez expresado, su compromiso era irrevocable, aunque el tratado o el acto no tenía efecto a

menos que fuera invocado por otros Estados. No obstante, también se indicó que un acto unilateral podía terminarse de buena fe y que la técnica de revocación merecía ocupar un lugar en el estudio de los medios de terminar los actos unilaterales.

363. También se sugirió que el Relator Especial se ocupara de la cuestión de los efectos jurídicos de los actos unilaterales en el tiempo, así como de la relación entre los actos unilaterales de los Estados y el comportamiento de los Estados, y examinara esos conceptos relacionados entre sí. Además, también podría considerarse la cuestión de si un acto unilateral debía ser confirmado y, en caso afirmativo, cómo podrían tratarse las cuestiones que planteaba el silencio.

364. Se manifestaron opiniones diferentes en cuanto a la clasificación de los actos unilaterales. Por una parte, se dijo que manifiestamente los Estados entendían que sus actos unilaterales produjeran efectos jurídicos. En tal sentido, no había diferencia entre tales actos y los tratados, que tampoco podían reducirse a una única categoría homogénea pero que no obstante estaban sujetos a la aplicación de normas comunes. Así, los actos unilaterales podrían dividirse en dos categorías, por lo menos en lo que se refiere a sus efectos. Sin embargo, en lugar de la clasificación propuesta por el Relator Especial, se sugirió que se hiciera una distinción entre los actos «condición» tales como la notificación y su contraparte negativa, la protesta, que eran necesarios para que otro acto produjera efectos jurídicos, y los actos «autónomos» que producían efectos jurídicos, como la promesa, la renuncia, que podía considerarse su contrario, y el reconocimiento, que era una especie de promesa. Estudiando los efectos jurídicos, era evidente que debía hacerse una distinción entre las dos categorías, pero debería ser posible llegar a una definición de los actos unilaterales y de un régimen jurídico común que rigiera dichos actos.

365. Por otra parte, también se señaló que era inaceptable la propuesta del Relator Especial de hacer una distinción entre los actos unilaterales en virtud de los cuales los Estados reafirmaban derechos y aquellos que constituían una fuente de obligaciones. Por ejemplo, la declaración de neutralidad citada como ejemplo constituía tanto una fuente de derechos para el Estado autor como una fuente de obligaciones para los Estados beligerantes a los que se dirigía. Tratar esa declaración como una renuncia o una promesa no era una solución satisfactoria, porque el Estado autor podría decidir más tarde participar en el conflicto por razones de defensa propia si fuere atacado por uno de los beligerantes.

366. Según otra opinión, la Comisión no debería de tratar de clasificar los actos unilaterales; los tratadistas habían abordado la cuestión sin mucho éxito y al parecer la jurisprudencia internacional tenía poco interés en establecer una jerarquía entre esos actos. También se expresó la opinión de que una clasificación era prematura; una fase previa debería ser la reunión y análisis de información sobre la práctica de los Estados.

367. Se expresaron opiniones divergentes en cuanto al enfoque que podía adoptar la Comisión en relación con el tema de los actos unilaterales. Algunos miembros de la Comisión estimaban que era perfectamente posible

<sup>379</sup> *Essais nucléaires* (véase la nota 375 *supra*), Australia c. Francia, pág. 270; Nueva Zelandia c. Francia, pág. 475.

establecer un conjunto de normas generales mínimas que rigieran los actos unilaterales, que de hecho eran parte del derecho internacional. Se afirmó que una teoría general de los actos unilaterales no debería limitarse a los cuatro actos concretos mencionados por el Relator Especial, ni tampoco debería exigir que los efectos de esos actos unilaterales fueran necesariamente obligaciones; además, la relación derivada de esos actos podía no ser solamente bilateral o trilateral sino también *erga omnes*. Tras el examen de las normas generales, la Comisión podría pasar a considerar uno o más de los cuatro actos concretos. A este respecto, se señaló que el reconocimiento o la promesa parecían ser los que más se prestaban a constituir un tema de discusión.

368. Se expresó la opinión de que era demasiado tarde para que la Comisión cambiara su método de trabajo. En consecuencia, la Comisión debería tratar de terminar lo antes posible la tarea de formular la parte general del proyecto de artículos, acabando su examen del proyecto con la cuestión de la interpretación, sin tratar de formular un principio *acta sunt servanda* ni de considerar las cuestiones de la suspensión, la terminación y la retroactividad, que podrían examinarse en el contexto de una labor más específica dedicada a ciertos actos unilaterales. Luego la Comisión podría pasar a estudiar tipos concretos de actos unilaterales, concretamente la promesa, la renuncia, el reconocimiento y la protesta. En una tercera fase de su labor, la Comisión debería volver a considerar toda la gama de principios establecidos a la luz de casos particulares, con miras a decidir si la elaboración de un proyecto de artículos sobre el tema era el mejor método.

369. Aunque se expresó apoyo a la continuación de la labor de la Comisión, se dijo que era preferible ampliarla para que incluyera las cuestiones de la suspensión y terminación de los actos unilaterales a fin de tener un cuadro completo. Según otro planteamiento, era sumamente difícil encontrar normas generales que se aplicaran a las muy diversas situaciones que constituían el objeto de actos unilaterales, cada uno de los cuales se basaba en hechos e implicaba largas relaciones entre los Estados.

370. Según otra opinión, sin embargo, la Comisión podría empezar examinando ejemplos de actos unilaterales como el reconocimiento, la promesa, la renuncia y la protesta, a fin de determinar si podían establecerse normas generales. Después, la Comisión podría emprender un estudio más detallado de una determinada categoría de acto unilateral; también podría proseguir esa iniciativa mediante el examen de otros actos u omisiones, como el silencio, la aquiescencia y el *estoppel* (regla de los actos propios).

371. Por consiguiente, se propuso también que, en vez de intentar aplicar a una amplia variedad de actos unilaterales una única serie de normas generales, se llevara a cabo un estudio expositivo de problemas concretos relacionados con determinados tipos de actos unilaterales.

372. También se adujo que no bastaba con compilar doctrina y jurisprudencia sobre actos unilaterales. Tan sólo una vez terminado un estudio sobre la práctica de los Estados podría decidir la Comisión si debían realizarse trabajos de carácter general o si se debía empezar con un estudio de actos unilaterales concretos.

373. Tras haberse indicado que sólo tres Estados habían contestado al cuestionario enviado a los gobiernos en 2001, se sugirió utilizar otras fuentes, como la compilación de la práctica de los Estados publicada por los ministerios de relaciones exteriores y otros anuarios de derecho internacional. A este respecto, se propuso emprender una investigación, en lo posible con financiación de alguna fundación, que se centrara en un análisis de la práctica basado en ejemplos concretos de las cuatro categorías clásicas de actos unilaterales.

374. En lo que respecta a los proyectos de artículo mismos, se señaló que los efectos de la definición del acto unilateral que figuraba en el proyecto de artículo 1 debían valer no sólo para los Estados y organizaciones internacionales, sino también para otras entidades como movimientos, pueblos, territorios e incluso el CICR. A este respecto, se señaló la necesidad de analizar el caso de los actos unilaterales formulados por una entidad política reconocida por algunos gobiernos, pero no por otros, o que representaba a un Estado en vías de creación, como Palestina. Además, un acto unilateral podía producir también efectos *erga omnes*; el elemento esencial era que el acto tuviera consecuencias en el orden jurídico internacional.

375. Otra opinión era la de adoptar provisionalmente, como definición de trabajo, el texto propuesto por el Relator Especial. Según esta opinión, era correcto mencionar en la definición la «intención» del Estado de obligarse porque dicha intención existía claramente en los cuatro tipos de acto unilateral indicados; por otra parte, la palabra «inequívoca» parecía superflua porque, si la manifestación de voluntad no era «inequívoca», cabía presumir seguramente que no había intención real de obligarse. A este respecto, se observó también que una declaración de contenido equívoco podía, sin embargo, obligar a un Estado si éste así lo deseaba. Además, se estimó que la palabra «inequívoca» se refería a un problema de interpretación, no de definición y, por consiguiente, estaba fuera de lugar en el proyecto de artículo 1.

376. Hubo discrepancias acerca de la inclusión de las palabras «y que es del conocimiento de ese Estado o de esa organización internacional», puesto que planteaba el mismo problema que «inequívoca» e introducía un elemento de prueba que complicaba la definición de manera innecesaria.

377. Se sugirió mejorar el proyecto de artículo 1 introduciendo las palabras «y regido por el derecho internacional», que figuraban en el artículo 2 de la Convención de Viena de 1969, así como una referencia a que no era pertinente la forma que el acto unilateral pudiera adoptar.

378. Además, con respecto a la definición, se planteó la cuestión de la exclusión del comportamiento como objeto posible del acto unilateral. También se dijo que podría prestarse más atención al concepto de silencio.

379. Se señaló asimismo que no debería aprobarse una definición del acto unilateral hasta que se hubiera llevado a cabo un estudio, basado en la práctica de los Estados, de los diversos tipos de actos unilaterales a fin de determinar si tenían características en común.

380. Algunos miembros acogieron favorablemente los proyectos de artículo sobre la validez de los actos unilaterales propuestos por el Relator Especial, que se basaban en las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena de 1969, aunque también se cuestionó en qué medida esas disposiciones podían aplicarse al caso de los actos unilaterales.

381. A este respecto, se hicieron varias propuestas de examinar con mayor detalle los proyectos de artículo, tanto en lo que respecta a la materia como a la necesidad de tener en cuenta la práctica pertinente de los Estados. Se sugirió también incluir una disposición basada en el artículo 64 de la Convención de Viena de 1969 relativo a la aparición de una nueva norma de *jus cogens*. Asimismo se hizo la propuesta de enumerar los efectos de la nulidad de un acto unilateral en vez de precisar qué entidades podían invocarla; también se apoyó una reducción de la lista de causas de nulidad.

382. En otra propuesta se pedía la inclusión de una norma general sobre las condiciones de validez de esos actos, a saber, si su contenido era materialmente posible, si estaban permitidos por el derecho internacional, si la manifestación de voluntad adolecía de algún vicio, si la manifestación de voluntad era de conocimiento público y si había intención de producir efectos jurídicos en el plano internacional.

383. Se dijo también que debía establecerse una distinción entre los casos de invocación de la nulidad de actos unilaterales y los casos en que un acto era nulo porque violaba una norma imperativa de derecho internacional. En el último caso, era la sanción del derecho internacional la que convertía el acto en nulo, y no el hecho de que el Estado que había formulado el acto o cualquier otro Estado hubieran invocado esa causa.

384. En cuanto a la distinción establecida entre nulidad absoluta y relativa, se dijo que se planteaba la cuestión de si esa distinción, que era válida con respecto al derecho de los tratados, podía aplicarse al ámbito de los actos unilaterales. La razón principal para establecer esa distinción en el derecho de los tratados era garantizar que los Estados no pusieran en peligro la seguridad jurídica cuestionando sus compromisos recíprocos, pero no había ninguna reciprocidad cuando se trataba de actos unilaterales.

385. En cuanto a la cuestión de la validez de un acto unilateral, se arguyó que ésta dependía de la relación con una norma consuetudinaria o establecida en un tratado, es decir, otra norma de derecho internacional general que autorizaba al Estado a actuar unilateralmente, cuestión de la que podía ocuparse el Relator Especial.

386. Se dijo que el concepto de validez «absoluta» era problemático y que la Comisión podría estudiar si era necesario.

387. También se dijo que el concepto de nulidad podía plantear considerables dificultades en el caso de los actos unilaterales colectivos. Por ejemplo, cuando la causa de nulidad existía tan sólo en el caso de algunos de los Estados autores, se plantearía la cuestión de si el acto unilateral era nulo para todos los Estados colectivamente. Además, se sugirió hacer referencia a los actos unilaterales

colectivos en el comentario, o bien formular una disposición por separado.

388. Asimismo se expresó la opinión de que la idea en que se basaba el proyecto de artículo 5, que los actos unilaterales podían considerarse desde el punto de vista de su validez o nulidad, era errónea: los actos unilaterales debían considerarse de hecho desde el punto de vista de la oponibilidad o no oponibilidad. La validez era una cualidad de la ley: cuando el parlamento promulgaba una ley, ésta era válida y por lo tanto obligatoria. En cambio, los actos unilaterales no cumplían los criterios formales que una ley debía satisfacer para crear consecuencias jurídicas, sino que creaban consecuencias jurídicas en determinadas circunstancias, en las que un cierto número de otros Estados interpretaban que la conducta de un Estado le era oponible.

389. En el supuesto de que los actos unilaterales tenían validez, el Relator Especial pasó a enumerar determinadas condiciones de nulidad; sin embargo en la lista faltaba la condición más evidente para la oponibilidad de un acto, a saber, el simple caso de un hecho ilícito, contrario al derecho y a las obligaciones del Estado en el ámbito de la responsabilidad de los Estados. Estaba claro que un acto unilateral podría ser no oponible —o «nulo», para utilizar el término del Relator Especial— porque era un hecho ilícito según un régimen general de derecho que era válido y que daba sentido a las acciones particulares de los Estados atribuyéndoles la cualidad de la oponibilidad.

390. Según otra opinión, los dos conceptos de oponibilidad y validez procedían de dos ámbitos totalmente distintos. En el caso de la validez, la pregunta que uno se hacía era si un acto era de hecho apto para crear obligaciones. Una vez contestada esa pregunta, cabía preguntar para quién creaba obligaciones el acto y eso podía denominarse oponibilidad. Sin embargo, esa cuestión no era pertinente al asunto que se examinaba. Un acto unilateral siempre sería oponible a la parte que lo hubiera realizado de manera válida, pero se planteaba la cuestión de si también era oponible a otras entidades. Si bien la oponibilidad tenía cabida en los trabajos sobre ese tema, no debía impedir a la Comisión examinar las causas de nulidad.

391. Hubo quien estuvo en desacuerdo con el argumento de que cuando un Estado tenía la intención de obligarse, existía un acto unilateral válido, aun cuando el acto fuese oponible sólo a ese Estado. A este respecto, se dijo que un acto unilateral no podía considerarse prescindiendo totalmente de otros Estados; sin que hubiera por lo menos relaciones bilaterales en el sentido de que el acto tuviese consecuencias en relación con otros Estados, no había nada que pudiera considerarse vinculante en derecho internacional.

392. Se expresaron reticencias acerca de la utilización de la frase «[la manifestación de voluntad] [consentimiento] para vincularse por tal acto» en el proyecto de artículo 5 *a*), puesto que al formular un acto unilateral un Estado podía estar simplemente afirmando un derecho.

393. En lo que respecta a los proyectos de artículo 5 *d*), *e*), *f*), *g*) y *h*) propuestos por el Relator Especial, se señaló que, aunque se basaban en la Convención de Viena de 1969, no reproducían su terminología, por lo que podrían formularse de nuevo.

394. En lo que respecta al proyecto de artículo 5 f), se señaló que en el artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 se decía simplemente que un tratado «es nulo».

395. Se dijo que la nulidad debía considerarse invocada por cualquier Estado, no sólo cuando un acto unilateral fuese contrario a una norma imperativa o a una decisión del Consejo de Seguridad, sino también en caso de amenaza o uso de la fuerza. En otras palabras, era preferible introducir de nuevo de esa forma la distinción entre nulidad absoluta y nulidad relativa que figuraba en la Convención de Viena de 1969.

396. Además, se señaló que el proyecto de artículo 5 g) podría plantear dificultades, porque aun cuando, en caso de conflicto de obligaciones, prevalecieran las obligaciones derivadas de la Carta de las Naciones Unidas, eso no quería decir que un acto unilateral contrario a una decisión del Consejo de Seguridad fuese necesariamente nulo. A este respecto, se consideró preferible hallar una formulación que diera pleno efecto a la jerarquía de normas evitando al mismo tiempo el muy peligroso término «nulidad»; la disposición estaría también fuera de lugar en la sección del proyecto de artículos relativa a la nulidad.

397. En el proyecto de artículo 5 h) se decía que el Estado que formulara un acto unilateral podía invocar su nulidad si dicho acto era contrario a una norma de importancia fundamental del derecho interno del Estado autor del acto. A este respecto, se planteó la cuestión de si podía invocarse el derecho interno para invalidar un acto que ya hubiera producido efectos jurídicos internacionales y si eso entrañaba la responsabilidad internacional del Estado autor. También se propuso introducir una referencia al carácter «manifiesto» de la oposición con la norma de importancia fundamental del derecho interno del Estado.

398. En lo que respecta a la cuestión de quién estaba facultado para formular un acto unilateral, se expresó la opinión de que esa facultad debía limitarse a las personas mencionadas en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 7 de la Convención de Viena de 1969, aunque según otra opinión, era necesario examinar la práctica pertinente de los Estados a fin de determinar si otros órganos podían obligar a Estados en determinados ámbitos.

399. Se planteó la cuestión de si un órgano que se excediera en sus facultades o incumpliera sus instrucciones vinculaba sin embargo internacionalmente al Estado al hacerlo; con arreglo al artículo 7 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos<sup>380</sup>, la respuesta era afirmativa. Por consiguiente, era necesario examinar con mucho mayor detalle el proyecto de artículo 5 h) porque se ponía en entredicho el principio mismo en que se basaba. Además, se dijo que el mismo argumento era válido, con mayor motivo, en lo que respecta a la cuestión de las restricciones específicas de los poderes para manifestar el consentimiento de un Estado, que se trataba en el artículo 47 de la Convención de Viena de 1969; el Relator Especial no había dado ninguna razón para no aplicarlo al caso de los actos unilaterales.

400. Sin embargo, según otro parecer, no había necesidad de hacer referencia al proyecto de artículos sobre la

responsabilidad del Estado porque no se trataba de una cuestión de responsabilidad, sino de manifestación de voluntad que obligaba al Estado y que no podía ser formulada simplemente por un funcionario del Estado.

401. Asimismo, se señaló que tan sólo el Estado autor podía impugnar la competencia de la persona que había formulado el acto unilateral; no estaba claro si otros Estados podían invocar ese argumento.

402. En cuanto a las disposiciones relativas al error, el dolo, la corrupción y la coacción, se expresó la opinión de que debía seguir estudiándose su formulación, teniendo más en cuenta el acervo de información sobre la práctica de los Estados disponible en este campo.

403. Algunos miembros convinieron en que, al interpretar los actos unilaterales, el criterio fundamental era la intención del Estado autor y en que podría ser útil consultar los trabajos preparatorios que estuvieran disponibles. A este respecto, se observó que la referencia a los trabajos preparatorios se hacía tan sólo en el contexto de los medios complementarios de interpretación y figuraba entre corchetes en el artículo b), lo que hacía pensar que no era una cuestión muy importante, mientras que de hecho sí lo era y así debía destacarse en el contexto de la intención.

404. Por otra parte, otros miembros expresaron reservas acerca de la referencia a los trabajos preparatorios, porque en el caso de los actos unilaterales era muy dudosa la viabilidad de tener acceso a esos trabajos. Además, se mencionó que la interpretación restrictiva de los actos unilaterales, sostenida por el Relator Especial, no se reflejaba en el texto de los artículos.

405. Se sugirió que la conservación de las palabras «su preámbulo y anexos», que figuraban en el párrafo 2 del artículo a), quizá no estuviera justificada en vista de que no se utilizaban a menudo en los actos unilaterales. A este respecto, se propuso también que la disposición dijera que, a los fines de la interpretación de un acto unilateral, el contexto debía comprender el texto y, llegado el caso, su preámbulo y anexos. Debía aplicarse un criterio semejante con respecto a la referencia a los trabajos preparatorios que figuraba en el artículo b).

406. Se sugirió simplificar el enfoque estableciendo una norma general sobre la interpretación de los actos unilaterales que relegara al comentario aspectos tales como la utilización de los preámbulos y los trabajos preparatorios, en la inteligencia de que más adelante podría ser necesario redactar normas de interpretación específicas para determinadas categorías de actos.

407. También se sugirió que, en vista de la diversidad de la práctica de los Estados, quizás fuera preferible proceder caso por caso en vez de intentar establecer una norma de interpretación uniforme y común.

408. En otra propuesta se pidió que la Comisión examinara el objeto y el fin de los actos unilaterales como guía para su interpretación. Según otra opinión, era prematuro ocuparse de la interpretación de los actos unilaterales.

409. En lo tocante al proyecto de artículo 7, que enunciaba el carácter obligatorio de todo acto unilateral, se señaló que esa disposición no podía constituir una norma

<sup>380</sup> Véase la nota 263 *supra*.

general, ya que no podía afirmarse necesariamente que la protesta, por ejemplo, fuese obligatoria para el Estado que la formulaba.

### 3. CONCLUSIONES DEL RELATOR ESPECIAL

410. El Relator Especial hizo observar que se habían manifestado diversas tendencias durante el debate. En opinión de algunos miembros, era imposible codificar unas normas sobre los actos unilaterales. Otros miembros consideraban que el tema era muy difícil y que había que reformular el enfoque para poder avanzar. Por otra parte, otros miembros habían dicho que, aunque tenían algunas dudas, pensaban que el tema era codificable y que había que establecer normas para garantizar las relaciones jurídicas entre los Estados.

411. El Relator Especial indicó que compartía la opinión de la gran mayoría de los miembros, que pensaban que los actos unilaterales existían, que eran una institución bien arraigada en derecho internacional y que podían obligar al Estado que lo formulaba, con sujeción a ciertas condiciones de validez. En su opinión, los actos unilaterales no eran una fuente de derecho, en el sentido del Artículo 38 del Estatuto de la CIJ, pero podían, sin embargo, ser fuente de obligaciones. Señaló que había una jurisprudencia de la Corte acerca de los actos unilaterales, por ejemplo, en los asuntos *Essais nucléaires*<sup>381</sup>, *Temple de Préah Vihear*<sup>382</sup> y *Compétence en matière de pêcheries*<sup>383</sup>.

412. En cuanto a la preocupación expresada por un miembro de la Comisión respecto de la falta de progresos sobre el tema durante cinco años, el Relator Especial indicó que no podrían realizarse progresos hasta que la Comisión hubiese llegado a un acuerdo mínimo sobre la manera de tratar la cuestión. Esto requería un enfoque teórico y práctico. La Comisión debía examinar el tema a fondo y tomar en cuenta las opiniones de los gobiernos. Convenía en la necesidad de analizar la práctica pertinente, por lo que apoyaba la propuesta de que se creara un mecanismo para que llevara a cabo un estudio de la práctica de los Estados, con la posible asistencia de una institución privada del exterior. Sin embargo, recordó también la solicitud que había hecho en el pasado a los miembros de la Comisión para que transmitieran información sobre la práctica de sus países.

413. Sin dejar de reconocer la complejidad del tema, el Relator Especial convino con la mayoría de los miembros de la Comisión en que podrían continuar los trabajos sobre él si se llegaba a un consenso acerca de algunos puntos. En su opinión, la Comisión podría continuar lo que había iniciado y pasar a examinar la práctica posteriormente. En consecuencia, no era necesaria una pausa ni un abandono total del tema, ya que tal decisión contradiría el mensaje enviado antes por la Comisión a la comunidad internacional de que la seguridad de las relaciones jurídicas internacionales era importante y que la codificación

de los actos unilaterales podría ayudar a generar confianza en esas relaciones.

414. Por consiguiente, propuso que, en la primera fase, un grupo de trabajo tratase de formular normas comunes a todos los actos y que, más adelante, se centrara en el examen de normas específicas para una determinada categoría de acto unilateral, como la promesa o el reconocimiento.

415. En relación con la posibilidad de redactar una disposición en la que se definiera el principio *acta sunt servanda*, el Relator Especial hizo observar que tal reconocimiento constituiría un paso hacia adelante en la codificación de las normas aplicables a los actos unilaterales. En el capítulo III de su quinto informe había expuesto la necesidad de elaborar una norma sobre el carácter obligatorio de los actos unilaterales y, en su opinión, esta cuestión merecía ulterior estudio por parte de un grupo de trabajo.

416. Con respecto a la cuestión de si la reciprocidad era necesaria o no, el Relator Especial afirmó que, según la doctrina y la jurisprudencia, la característica principal de los actos unilaterales era que, para ser válidos, no requerían la aceptación ni ninguna otra reacción de la otra parte para producir efectos jurídicos. Por otro lado, debía distinguirse la reciprocidad del interés del Estado que formulaba el acto. A este respecto, hizo observar también que la reciprocidad no estaba siempre presente ni siquiera en el ámbito convencional, ya que un tratado podía entrañar un compromiso sin reciprocidad.

417. En respuesta a la sugerencia de limitar el estudio a dos actos unilaterales, a saber, la promesa y el reconocimiento, ya que no podían elaborarse normas generales por ser tan grande la diversidad de posibles materias, el Relator Especial consideró que podían elaborarse normas comunes sobre la formulación e interpretación del acto unilateral; un acto unilateral suponía una manifestación unilateral de voluntad, que era la misma en todos los casos, fuesen cuales fuesen su contenido o sus efectos jurídicos.

418. En relación con la opinión que atribuía mayor importancia a los efectos producidos que a la intención, hizo observar que, para determinar los efectos jurídicos de un acto, era necesario primero determinar su naturaleza y, en consecuencia, determinar la intención del autor del acto, lo que suponía una interpretación.

419. El Relator Especial dijo que los miembros de la Comisión estaban de acuerdo en general en que la definición de acto unilateral contenida en el proyecto de artículo 1 podía aplicarse a todos los actos de este tipo; se habían expresado algunas dudas sobre la utilización de la palabra «inequívoco» o la necesidad de que un acto unilateral fuera «conocido», y sobre la propuesta de ampliar las posibilidades del destinatario de un acto unilateral, cuestiones de que podría ocuparse el Comité de Redacción.

420. En lo que respecta a las personas habilitadas para actuar en nombre del Estado y obligarle en el plano internacional, se habían expresado dos criterios. Uno quería que se limitase la capacidad de formular un acto unilateral a determinadas personas, en particular a las mencionadas

<sup>381</sup> Véase la nota 375 *supra*.

<sup>382</sup> Véase la nota 376 *supra*.

<sup>383</sup> *Compétence en matière de pêcheries* (España *c.* Canadá), competencia de la Corte, fallo, *C.I.J. Recueil 1998*, pág. 432.

en el artículo 7 de la Convención de Viena de 1969, mientras que el otro consideraba que esa competencia debía hacerse extensiva a otras personas, cuando no a todas las personas autorizadas por el Estado para formular actos unilaterales que pudieran afectar a otros Estados. A este respecto, hizo observar que la referencia hecha en el párrafo 93 de su quinto informe a los artículos 7 a 9 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos significaba que la ampliación de responsabilidad prevista en esos artículos o en el artículo 3 no era válida ni aplicable a los actos unilaterales, porque la evolución del derecho internacional respecto de esas dos materias había sido diferente, como eran diferentes también las consideraciones que había que tomar en cuenta.

421. Algunos miembros habían señalado que era mejor no hacer una distinción entre nulidad absoluta y nulidad relativa de los actos unilaterales, aunque otros habían estimado que tal distinción podría ser útil. En opinión del Relator Especial, el concepto de nulidad «absoluta» o «relativa» desempeñaba una función importante para determinar quién podía invocar la nulidad de un acto.

422. Con respecto a los proyectos de artículo 5 *a) a h)* sobre las causas de nulidad de los actos unilaterales, coincidía con los miembros que habían señalado acertadamente que la palabra «consentimiento» remitía al derecho de los tratados, por lo que no tenía cabida en el tratamiento de los actos unilaterales, así como estaba de acuerdo con la sugerencia de que debía tenerse en cuenta el artículo 64 de la Convención de Viena de 1969, que se refería a la aparición de una nueva norma imperativa de derecho internacional general. En cuanto a la nulidad de un acto unilateral por su contradicción con una decisión del Consejo de Seguridad, sugirió que tal vez sólo debieran tomarse en cuenta las decisiones adoptadas con arreglo a los Artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas.

423. Algunos miembros de la Comisión se habían referido a la nulidad de un acto unilateral por ser contrario a una obligación anterior asumida por el Estado convencional o unilateralmente. En su opinión, esto no sería un caso de nulidad del acto ni de vicio de validez, sino un conflicto de normas, que se regulaba por el régimen de Viena en disposiciones distintas de las relacionadas con la nulidad de los tratados.

424. Haciendo observar que se había considerado innecesaria la utilización de la palabra «invocar» en el texto de los proyectos de artículo, recordó que ese término figuraba en las disposiciones correspondientes de las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986. En el texto objeto de

debate se refería a la posibilidad de que un Estado invocase una causa de nulidad, mientras que la invocación de la nulidad era algo distinto.

425. Contrariamente a la opinión de algunos miembros, el Relator Especial estimaba que las reglas de interpretación eran fundamentales y deberían ser examinadas desde ahora. Solamente la interpretación permitía determinar si un acto era unilateral, si era jurídico, si producía efectos jurídicos y por tanto obligaba al Estado autor y si no correspondía a otros regímenes, como el derecho de los tratados. Además, se había destacado en la CDI y en la Sexta Comisión que podían aplicarse a los actos unilaterales reglas comunes de interpretación.

426. Con respecto a las reglas de interpretación, se había hecho referencia a la intención del Estado autor. El Relator Especial reiteró que la interpretación debía hacerse de buena fe y conforme a los términos de la declaración en su contexto, es decir, el propio texto, su preámbulo y los anexos. La determinación de la intención del Estado autor era indispensable y podía ser inferida no sólo de los términos de la declaración verbal o escrita, sino también, cuando no podía determinarse el sentido según la regla general de interpretación, de medios complementarios como los trabajos preparatorios. Para atender a las preocupaciones expresadas por algunos miembros sobre las dificultades que planteaba el acceso a los trabajos preparatorios, el Relator Especial sugirió que se insertasen en el proyecto de artículo las palabras «cuando ello sea posible».

427. Algunos miembros habían señalado a la atención la necesidad de reflejar expresamente en el texto el carácter restrictivo de la interpretación; esto podría disipar los temores de que cualquier acto pueda obligar al Estado, o de que el Estado pueda resultar obligado por cualquier acto formulado por uno de sus representantes.

428. En opinión del Relator Especial, los proyectos de artículo sobre las causas de nulidad y sobre la interpretación debían remitirse a un grupo de trabajo, a fin de que éste determinara si era posible elaborar disposiciones comunes a todos los actos y abordar luego las cuestiones de fondo planteadas.

429. En relación con la cuestión de si un Estado podía revocar un acto unilateral que hubiese formulado, como el reconocimiento de un Estado, el Relator Especial opinó que, aunque el acto fuera unilateral, la relación jurídica establecida ciertamente no lo era, por lo que el Estado que hubiera formulado un acto de reconocimiento no podía revocarlo.

## Capítulo VII

### RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR LAS CONSECUENCIAS PERJUDICIALES DE ACTOS NO PROHIBIDOS POR EL DERECHO INTERNACIONAL (RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL EN CASO DE PÉRDIDA CAUSADA POR UN DAÑO TRANSFRONTERIZO RESULTANTE DE ACTIVIDADES PELIGROSAS)

#### A.—Introducción

430. La Comisión, en su 30.º período de sesiones, celebrado en 1978, incluyó en su programa de trabajo el tema «Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional» y nombró Relator Especial a Robert Q. Quentin-Baxter<sup>384</sup>.

431. La Comisión recibió y examinó entre su 32.º período de sesiones, celebrado en 1980, y su 36.º período de sesiones, celebrado en 1984, cinco informes del Relator Especial<sup>385</sup>. Los informes tenían por objeto elaborar una base teórica y un plan esquemático del tema y contenían propuestas relativas a cinco artículos. El plan esquemático figuraba en el tercer informe presentado por el Relator Especial a la Comisión en su 34.º período de sesiones, en 1982. Los cinco artículos se proponían en el quinto informe presentado por el Relator Especial a la Comisión en su 36.º período de sesiones. Esos artículos fueron examinados por la Comisión, pero no se acordó remitirlos al Comité de Redacción.

432. La Comisión, en su 36.º período de sesiones, dispuso también de la documentación siguiente: las respuestas a un cuestionario que el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas había dirigido en 1983 a 16 organizaciones internacionales con objeto de determinar, entre otras cosas, hasta qué punto las obligaciones que los Estados habían contraído recíprocamente y cumplían como miembros de organizaciones internacionales podían corresponder a algunos de los procedimientos indicados en el plan esquemático, o suplirlos<sup>386</sup>, y un estudio preparado por la Secretaría titulado «Estudio sobre la práctica de los Estados relativa a la responsabilidad internacional por las

consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional»<sup>387</sup>.

433. La Comisión, en su 37.º período de sesiones, celebrado en 1985, nombró Relator Especial del tema al Sr. Julio Barboza. La Comisión recibió entre su 37.º período de sesiones y su 48.º período de sesiones, celebrado en 1996, 12 informes del Relator Especial<sup>388</sup>.

434. En su 44.º período de sesiones, celebrado en 1992, la Comisión estableció un Grupo de Trabajo para que examinara algunas de las cuestiones generales relacionadas con el alcance, el planteamiento y la posible orientación de los trabajos futuros sobre el tema<sup>389</sup>. Sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Trabajo, la Comisión, en su 2282.ª sesión, el 8 de julio de 1992, adoptó la decisión de continuar gradualmente la labor sobre este tema: finalizar primero la labor sobre la prevención de los daños transfronterizos y seguir con las medidas correctivas. La Comisión decidió, habida cuenta de la ambigüedad del título del tema, mantener su hipótesis de trabajo de que

<sup>384</sup> En ese período de sesiones la Comisión constituyó un grupo de trabajo para que procediera a un examen preliminar del alcance y la naturaleza de este tema. Véase el informe del Grupo de Trabajo en *Anuario... 1978*, vol. II (segunda parte), págs. 147 a 149.

<sup>385</sup> Los cinco informes del Relator Especial figuran en: Informe preliminar: *Anuario... 1980*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/334 y Add.1 y 2, pág. 259;

Segundo informe: *Anuario... 1981*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/346 y Add.1 y 2, pág. 113;

Tercer informe: *Anuario... 1982*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/360, pág. 61;

Cuarto informe: *Anuario... 1983*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/373, pág. 213; y

Quinto informe: *Anuario... 1984*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/383 y Add.1, pág. 162.

<sup>386</sup> *Anuario... 1984*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/378, pág. 135.

<sup>387</sup> *Anuario... 1985*, vol. II (primera parte), adición, documento A/CN.4/384. Véase también el estudio preparado por la Secretaría sobre los regímenes de responsabilidad relacionados con el tema de «las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional», *Anuario... 1995*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/471, pág. 67.

<sup>388</sup> Los 12 informes del Relator Especial figuran en: Informe preliminar: *Anuario... 1985*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/394, pág. 101;

Segundo informe: *Anuario... 1986*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/402, pág. 153;

Tercer informe: *Anuario... 1987*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/405, pág. 49;

Cuarto informe: *Anuario... 1988*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/413, pág. 254;

Quinto informe: *Anuario... 1989*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/423, pág. 139;

Sexto informe: *Anuario... 1990*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/428 y Add.1, pág. 89;

Séptimo informe: *Anuario... 1991*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/437, pág. 73;

Octavo informe: *Anuario... 1992*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/443, pág. 77;

Noveno informe: *Anuario... 1993*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/450, pág. 209;

Décimo informe: *Anuario... 1994*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/459, pág. 141;

Undécimo informe: *Anuario... 1995*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/468, pág. 55; y

Duodécimo informe: *Anuario... 1996*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/475 y Add.1.

<sup>389</sup> Véase *Anuario... 1992*, vol. II (segunda parte), documento A/47/10, pág. 55, párrs. 341 a 343.