

# ACTOS UNILATERALES DE LOS ESTADOS

[Tema 8 del programa]

## DOCUMENTO A/CN.4/500 y Add.1

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

[Original: español/francés]  
[14 de abril y 10 de mayo de 1999]

#### ÍNDICE

	<i>Página</i>
Instrumentos multilaterales citados en el presente informe .....	214
Obras citadas en el presente informe .....	214
	<i>Párrafos</i>
INTRODUCCIÓN.....	1-17 214
<i>Capítulo</i>	
I. ALCANCE DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS .....	18-37 216
A.—Proyecto de artículo:	
<i>Artículo 1.—Alcance del presente proyecto de artículos</i> .....	18 216
B.—Comentario .....	19-37 216
II. LA DEFINICIÓN DEL ACTO JURÍDICO (DECLARACIÓN) UNILATERAL DEL ESTADO .....	38-64 218
A.—Proyecto de artículo:	
<i>Artículo 2.—Acto jurídico unilateral del Estado</i> .....	38 218
B.—Comentario .....	39-64 218
III. LA CAPACIDAD PARA FORMULAR ACTOS JURÍDICOS UNILATERALES .....	65-70 221
A.—Proyecto de artículo:	
<i>Artículo 3.—La capacidad del Estado</i> .....	65 221
B.—Comentario .....	66-70 221
IV. REPRESENTANTES DEL ESTADO PARA FORMULAR ACTOS UNILATERALES .....	71-99 222
A.—Proyecto de artículo:	
<i>Artículo 4.—Representantes del Estado para formular actos unilaterales</i> .....	71 222
B.—Comentario .....	72-99 222
V. LA CONFIRMACIÓN ULTERIOR DE UN ACTO FORMULADO SIN AUTORIZACIÓN.....	100-108 225
A.—Proyecto de artículo:	
<i>Artículo 5.—Confirmación ulterior de un acto formulado sin autorización</i> .....	100 225
B.—Comentario .....	101-108 225
VI. LA VALIDEZ DEL ACTO JURÍDICO UNILATERAL: LA MANIFESTACIÓN DEL CONSENTIMIENTO Y LAS CAUSAS DE NULIDAD .....	109-141 226
A.—Proyectos de artículos:	
<i>Artículo 6.—La manifestación del consentimiento</i> .....	109 226
<i>Artículo 7.—Nulidad del acto unilateral</i> .....	109 226
B.—Comentario .....	110-141 226
VII. UN COMENTARIO ACERCA DE LAS RESERVAS Y LAS CONDICIONES, EN RELACIÓN CON EL ACTO UNILATERAL Y SOBRE LA INEXISTENCIA DEL ACTO UNILATERAL .....	142-146 229
VIII. LOS TRABAJOS FUTUROS DEL RELATOR ESPECIAL .....	147-150 230

### Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

	<i>Fuente</i>
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Nueva York, 9 de diciembre de 1948)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 78, pág. 296.
Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (Londres, Moscú y Washington, 1.º de julio de 1968)	Ibíd., vol. 729, pág. 191.
Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (Viena, 18 de abril de 1961)	Ibíd., vol. 500, pág. 162.
Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Viena, 23 de mayo de 1969)	Ibíd., vol. 1155, pág. 443.

### Obras citadas en el presente informe

ARBUET VIGNALI, Heber, Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA y Roberto PUCEIRO RIPOLL <i>Derecho internacional público</i> , vol. I, 1.ª ed., Montevideo, Fundación de la Cultura Universitaria, 1993, 347 págs.	REUTER, Paul «Principes de droit international public», <i>Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1961-II</i> , Leiden, Sijthoff, 1962, vol. 103, págs. 425 a 656.
CAHIER, Philippe «Le comportement des États comme source de droits et d'obligations», <i>Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim</i> , Ginebra, Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, 1968, págs. 237 a 265.	ROUSSEAU, Charles <i>Droit international public</i> , vol. I, <i>Introduction et sources</i> , París, Pedone, 1970.
JACQUÉ, Jean-Paul <i>Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public</i> , París, LGDJ, 1972.	SCELLE, Georges <i>Précis de droit des gens: principes et systématique</i> , Parte II, París, Sirey, 1934, 558 págs.
NGUYEN QUOC DINH, Patrick DAILLIER y Alain PELLET <i>Droit international public</i> , 6.ª ed. rev., París, LGDJ, 1999, 1455 págs.	SICAULT, Jean-Didier «Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public», <i>RGDIP</i> (París), vol. 83, 1979, págs. 633 a 688.
PODESTÁ COSTA, L. A. y José María RUDA <i>Derecho internacional público</i> , vol. 2, 1.ª ed. rev., Buenos Aires, TEA, 1985.	SKUBISZEWSKI, Krzysztof «Les actes unilatéraux des États», en Mohammed Bedjaoui (ed.), <i>Droit international: bilan et perspectives</i> , vol. I, París, Pedone, 1991, págs. 231 a 251.

### Introducción

1. El tema de los actos jurídicos unilaterales internacionales del Estado se examinó durante el 50.º período de sesiones de la Comisión, la cual tuvo entonces ante sí el primer informe del Relator Especial<sup>1</sup>. En dicho informe, se presentaron los elementos constitutivos de una definición del acto jurídico unilateral del Estado, que produce efectos en el plano internacional, luego de la separación de los actos que deberían ser excluidos del estudio de los que pudieren considerarse autónomos o independientes, en relación con los cuales se podrían elaborar reglas específicas que pudieren regular su funcionamiento.

2. Sobre la base del primer informe del Relator Especial, del informe del Grupo de Trabajo de la CDI<sup>2</sup> y de los comentarios de los Estados formulados en la Sexta Comisión de la Asamblea General, durante su quincuagésimo tercer período de sesiones<sup>3</sup>, celebrado en 1998, la Comisión llegó a la conclusión de que el Relator Especial podría presentar un segundo informe que contendría un proyecto de artículos sobre el ámbito de los artículos, la definición (términos empleados) y las condiciones de validez de los actos unilaterales (las declaraciones), en particular, la cuestión relativa a los órganos competentes para que el Estado se comprometiera unilateralmente en el plano internacional y la cuestión de las posibles causas de invalidez de la expresión de voluntad del Estado<sup>4</sup>.

3. Antes de presentar los textos en cuestión con sus respectivos comentarios, el Relator Especial debe formular algunas observaciones específicas sobre algunas cuestiones planteadas por los gobiernos en la Sexta Comisión, en

<sup>1</sup> *Anuario... 1998*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/486.

<sup>2</sup> Actos unilaterales de los Estados: Informe del Grupo de Trabajo (A/CN.4/L.558); véase también *Anuario... 1998*, vol. II (segunda parte), págs. 62 y 63, párrs. 192 a 200.

<sup>3</sup> Resumen por temas del debate en la Sexta Comisión de la Asamblea General en su quincuagésimo tercer período de sesiones (A/CN.4/496, secc. C).

<sup>4</sup> *Anuario... 1998*, vol. II (segunda parte), pág. 63, párr. 200.

1998, al comentar el informe de la CDI sobre este tema: la relación entre los actos unilaterales objeto de este estudio, la responsabilidad internacional del Estado, los actos unilaterales y el *estoppel*, y los actos unilaterales relacionados con las organizaciones internacionales, particularmente, los actos formulados por el Estado dirigidos a dichas organizaciones.

4. En su primer informe, el Relator Especial señaló que los actos relacionados con la responsabilidad internacional del Estado, si bien no dejaban de interesar, debían excluirse también del ámbito del estudio que se emprendía. En efecto, se indicó entonces que debían excluirse «los actos contrarios al derecho internacional y aquellos que, aunque conformes a éste, pueden comprometer la responsabilidad internacional del Estado, temas que están siendo tratados por la Comisión separadamente»<sup>5</sup>. Algunos representantes en la Sexta Comisión señalaron también, en 1998, que tales actos debían ser excluidos del ámbito del estudio por la misma razón de que la CDI estaba examinando este tema por separado.

5. Otras delegaciones expresaron en esa misma oportunidad, por el contrario, que los actos relacionados con la responsabilidad internacional no deberían estar excluidos del estudio emprendido por la Comisión. El representante de Francia indicó que no estaba de acuerdo con la propuesta del Relator Especial de excluir los actos que generaban la responsabilidad de los Estados: la cuestión de saber si, y en qué medida, un acto unilateral podía traer aparejada la responsabilidad del Estado era de gran interés y caía naturalmente en el ámbito del estudio de la Comisión<sup>6</sup>.

6. Sin duda, existe una cierta relación entre el acto unilateral por el cual un Estado compromete su responsabilidad internacional y el acto unilateral objeto de examen, los que no pueden separarse *a priori* de forma clara y determinada. La idea de no hacer referencia expresa a la responsabilidad respondía más bien a una cuestión metodológica, toda vez que la Comisión examina el tema de la responsabilidad sobre la base del informe presentado por el Relator Especial designado para ello, en el que se considera el hecho internacionalmente ilícito del Estado como generador de la responsabilidad de éste en el plano internacional.

7. La cuestión que se plantea es si el acto unilateral por el cual un Estado puede comprometer su responsabilidad internacional es un acto puramente unilateral, y que por lo tanto se ubica dentro del ámbito del estudio de esta categoría específica de actos o si, por el contrario, se trata de un acto que se ubica en la esfera de la relación convencional.

8. Es válido afirmar que los actos del Estado que generan su responsabilidad internacional son actos jurídicos unilaterales desde el punto de vista formal, sean ellos de origen individual o colectivo. Pero los actos que interesan a la Comisión ahora son los actos jurídicos que además de formalmente unilaterales son autónomos o puramente unilaterales, es decir, no vinculados a una norma preexis-

tente, sea ella de origen convencional o consuetudinario. Y los actos relacionados con la responsabilidad internacional no parecen ser autónomos por definición.

9. Parece difícil concebir un acto que genere la responsabilidad internacional del Estado que no esté vinculado a la violación de una norma preexistente, particularmente, a la norma primaria que se alega es violada por tal acto.

10. En todo caso, la cuestión de la relación entre el hecho internacionalmente ilícito y el acto unilateral del Estado es compleja y no debería ser debatida hasta tanto no se avance más en el tema de la responsabilidad internacional del Estado que es objeto de estudio por la Comisión. Se trata, en fin, de dos regímenes diferentes, el relacionado con la responsabilidad internacional del Estado y el de los actos unilaterales autónomos.

11. Una segunda cuestión a la que se hizo referencia en la Sexta Comisión en 1998, cuando se examinó el tema, fue la relacionada con el *estoppel*. Algunos representantes reiteraron que los actos relacionados con el *estoppel* deben ser considerados en este estudio.

12. En el primer informe presentado sobre el tema, se concluyó que existe «una clara diferencia entre las declaraciones que pueden motivar el *estoppel* en un proceso y las declaraciones puramente unilaterales»<sup>7</sup>.

13. Es cierto que existe una cierta relación entre los actos puramente unilaterales y la figura, esencialmente procesal, del *estoppel*. Tal como se indicara en el informe anterior del Relator Especial, la naturaleza de las obligaciones primarias de un Estado que le obligan a mantener una conducta determinada no se funda, como en el caso de la promesa, en la declaración misma de la intención del Estado que la formula, sino en acciones secundarias de un tercer Estado y en las consecuencias perjudiciales que produce un cambio de actitud del Estado que había generado una expectativa en otro<sup>8</sup>. Existe, pues una clara diferencia entre las declaraciones, en particular, que pueden motivar el *estoppel* (la acción) en un proceso de declaraciones puramente unilaterales y que tienen características muy particulares.

14. Es importante subrayar que el acto jurídico unilateral es formulado por el Estado con la intención expresa de crear una relación jurídica nueva, en particular, como se ha indicado, obligaciones a la carta del Estado, obligaciones que resultan autónomas al surtir efectos independientemente de su aceptación por el Estado destinatario o de cualquier actitud o comportamiento ulterior que pudiere significar tal aceptación. En el *estoppel*, como bien lo señala la doctrina predominante, no hay creación de derechos u obligaciones sino la imposibilidad, en el marco de determinado proceso, de prevalecerse de derechos y obligaciones ya existentes<sup>9</sup>.

15. Una tercera cuestión que se ha planteado en el debate sobre el tema es la relativa a los actos relacionados con las organizaciones internacionales, cuestión que debe

<sup>5</sup> *Ibid.*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/486, párr. 47.

<sup>6</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión, 16.ª sesión (A/C.6/53/SR.16)*, párr. 53.

<sup>7</sup> *Anuario... 1998*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/486, párr. 131.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Cahier, «Le comportement des États come sources de droit et d'obligations».

examinarse desde dos puntos de vista diferentes: por una parte, en el contexto de la formulación del acto y, por la otra, en el contexto de sus efectos jurídicos en relación con otros sujetos de derecho internacional.

16. Es claro que el objeto del estudio emprendido por la CDI es el de los actos jurídicos unilaterales del Estado con efectos en el plano internacional, es decir, de los actos jurídicos formulados por el Estado. Un número importante de representantes en la Sexta Comisión en 1998 expresó que los actos de las organizaciones internacionales debían ser excluidos del ámbito del estudio emprendido por la CDI, aunque se señaló que ellos podían ser actos jurídicos unilaterales genuinos. Se destacó que estos actos eran muy específicos y que requerían, por lo tanto, reglas especiales, lo que les ubica fuera del mandato de la CDI<sup>10</sup>. Debe entenderse, sin embargo, que se trata de los actos elaborados por las organizaciones internacionales, más no

<sup>10</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión, declaraciones de los Estados Unidos, 14.ª sesión (A/C.6/53/SR.14), párr. 48; Suiza, 17.ª sesión (A/C.6/53/SR.17), párr. 38; Alemania e Italia, 18.ª sesión (A/C.6/53/SR.18), párrs. 21 y 31, respectivamente; y Bahrein, 21.ª sesión (A/C.6/53/SR.21), párr. 14.*

de los actos dirigidos a éstas, cuestión que se abordará más detenidamente al examinar los efectos de los actos unilaterales del Estado.

17. En este segundo informe y de conformidad con el debate sobre el tema en la CDI y en la Sexta Comisión, se presentan varios proyectos de artículos con sus comentarios, en particular, sobre:

- a) El alcance del proyecto de artículos;
- b) La definición del acto jurídico (declaración) unilateral del Estado;
- c) La capacidad para formular actos unilaterales;
- d) Los representantes del Estado que pueden comprometer al Estado mediante la formulación de actos unilaterales;
- e) La confirmación ulterior de un acto formulado sin autorización;
- f) La expresión del consentimiento;
- g) La formulación de reservas y los actos unilaterales condicionales.

## CAPÍTULO I

### Alcance del proyecto de artículos

#### A.—Proyecto de artículo

18. El Relator Especial propone el siguiente artículo:

##### *Artículo 1.—Alcance del presente proyecto de artículos*

**El presente proyecto de artículos se aplicará a los actos unilaterales jurídicos formulados por el Estado, que tienen efectos en el plano internacional.**

#### B.—Comentario

19. El artículo 1 del proyecto sobre actos unilaterales debería seguir en gran medida la metodología de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (en adelante, Convención de Viena de 1969), cuyo artículo 1 estipula expresamente que la Convención se aplica sólo a los tratados entre Estados, para excluir los acuerdos distintos a los tratados y los tratados en los que participan otros sujetos de derecho internacional, en particular, las organizaciones internacionales.

20. En el presente proyecto de artículo 1 se debe precisar que el proyecto de artículos se aplicará a los actos (declaraciones) jurídicos unilaterales formulados por un Estado, lo que excluye a otros sujetos de derecho internacional, incluso las organizaciones internacionales.

21. El término «acto unilateral del Estado» deberá ser precisado en el artículo 2, como se verá luego, siguiendo también en este caso la estructura de la Convención de Viena de 1969, en la que el término «tratado» se precisa en el artículo 2 relativo a los términos empleados en la Convención.

22. El proyecto de artículos se aplicará a los actos unilaterales formulados por el Estado, individual o colectivamente, que tienen efectos jurídicos en el plano internacional, para descartar los que tienen carácter político y aquellos que, aunque también jurídicos y unilaterales, no surten efectos en ese ámbito.

23. Separar los actos políticos de los jurídicos, como se estableció en el primer informe y en las deliberaciones sobre este asunto en la Comisión, es realmente complejo. La práctica de los Estados es abundante pero no ha sido estudiada sistemáticamente, lo que crea algunas dificultades<sup>11</sup>. Para que un juez internacional pueda determinar el

<sup>11</sup> La práctica de los Estados es muy importante en relación con la formulación de estos actos o declaraciones unilaterales, cuestión que aún presenta dificultades para su interpretación y determinación, como sería el caso de las declaraciones unilaterales formuladas por los Estados poseedores de armas nucleares para dar a los Estados no poseedores de dichas armas ciertas garantías de seguridad.

Estos arreglos, de contenido por lo demás variado, sujetos a ciertas condiciones en la mayoría de los casos, ¿pueden constituir ciertamente declaraciones o actos jurídicos unilaterales en el sentido que ocupa a la Comisión o simplemente se trata de declaraciones o actos políticos que comprometen a sus autores en ese ámbito?

Algunas de estas declaraciones fueron formuladas públicamente fuera del contexto de órganos internacionales, otras en el ámbito de la Conferencia de Desarme, como sería el caso de las formuladas en formas coincidente por China (A/50/155-S/1995/265, anexo), el Ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia (A/50/151-S/1995/261, anexos I y II) y el Secretario de Estado de los Estados Unidos, el 5 de abril de 1995 (A/50/153-S/1995/263, anexo); y las formuladas por Francia (A/50/154-S/1995/264, anexo), y el Reino Unido (A/50/152-S/1995/262, anexo) en la Conferencia de Desarme, el 6 de abril de 1995, mediante las cuales se comprometen a no usar el arma nuclear en contra de los países no poseedores de armas nucleares, partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, con una serie de condiciones que limitan su alcance.



carácter de tales actos, como se ha indicado, es fundamental determinar la intención del Estado que lo formula.

24. La jurisprudencia ha sido clara en relación con la determinación de tales actos como jurídicos o políticos. Así, por ejemplo, como dijo la CIJ en los conocidos fallos sobre los casos *Essais nucléaires*<sup>12</sup>, las declaraciones unilaterales formuladas por representantes de Francia, eran actos unilaterales de carácter jurídico. En cambio, en el caso *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, la Corte descartó que la declaración formulada por el Jefe de Estado de Malí el 11 de abril de 1975, fuera un acto jurídico<sup>13</sup>.

---

En la declaración de los Estados Unidos, hecha por el representante de ese país ante la Conferencia de Desarme, que recoge una declaración formulada por el Presidente de ese país, se manifiesta que «[l]os Estados Unidos reafirman que no emplearán armas nucleares contra un Estado que no posea tales armas y sea parte en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, salvo en el caso de una invasión o ataque de cualquier otra índole contra los Estados Unidos, sus territorios, sus fuerzas armadas u otras tropas, sus aliados o un Estado con el que haya suscrito un acuerdo de seguridad, si la invasión o el ataque son llevados a cabo o apoyados por dicho Estado no poseedor de armas nucleares en asociación o alianza con un Estado que posea tales armas» (A/50/153-S/1995/263, anexo).

Mientras que los países poseedores de armas nucleares consideraron tales actos como firmes, creíbles y confiables, los países no alineados agrupados en el Grupo de los 21 en la Conferencia consideraron que tales actos o declaraciones no comprometían a los países que las formulaban, no teniendo, por lo tanto, un carácter jurídico. El representante de Indonesia señaló a este respecto, en representación del Grupo de países no alineados, el 11 de abril de 1995, en Nueva York, que tales actos «no satisfacen la solicitud de larga data de los países no alineados» (véase S/PV.3514, págs. 18 y 19), entendiéndose, como lo indicara en esa misma fecha el representante de la República Islámica del Irán que «[d]ichas garantías deben ser en la forma de un instrumento negociado, internacional y jurídicamente vinculante» (ibíd., pág. 7), criterio que sigue siendo mantenido por los países no alineados miembros del Grupo de los 21 en la Conferencia de Desarme.

La cuestión que se plantea es si estas declaraciones comprometen o no desde el punto de vista jurídico a los Estados que la formulan aunque estén llenas de reservas y condicionamientos que debilitan su alcance y su contenido o si, distintamente, se trata de simples posturas políticas que sólo pueden comprometer la responsabilidad política internacional del Estado en caso de incumplimiento.

Conviene subrayar la importancia de distinguir el valor jurídico de tales actos y su efectividad dados los condicionamientos que se incorporan en tales declaraciones, lo cual, lamentablemente, no ha sido abordado y menos aún definido en el ámbito de la Conferencia de Desarme.

Estas declaraciones, formuladas públicamente, con un objeto preciso, dirigidas a un grupo de Estados no poseedores de armas nucleares y generando una expectativa en los destinatarios, y probablemente motivando algunas actitudes o comportamiento por parte de éstos, podrían ser compromisos jurídicos internacionales de los Estados declarantes. La ambigüedad en cuanto a su naturaleza es precisamente una de las características de estas declaraciones que deberán examinarse con el mayor cuidado, lo que fortalece aún más la necesidad de establecer reglas precisas que puedan regular el funcionamiento de tales actos jurídicos internacionales del Estado.

<sup>12</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, fallo, C.I.J. Recueil 1974, pág. 253, y *Essais nucléaires (Australie c. Nouvelle-Zélande)*, 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>13</sup> *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, fallo, C.I.J. Recueil 1986, pág. 554. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991*, pág. 223.

25. En los casos *Essais nucléaires* la CIJ reconoció que declaraciones

que revistan la forma de actos unilaterales y relativas a situaciones de hecho o de derecho pueden tener por efecto crear obligaciones jurídicas. [...] Cuando el Estado autor de la declaración tiene la intención de obligarse de acuerdo a sus términos, esta intención confiere a su declaración el carácter de un compromiso jurídico<sup>14</sup>.

26. En el caso *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, la CIJ concluyó que tales declaraciones podían ciertamente tener por efecto crear obligaciones jurídicas a cargo del Estado en nombre del cual se formulan, pero que eso no ocurría sino cuando el Estado autor de la declaración entendía vincularse conforme a sus términos<sup>15</sup>.

27. Por otra parte, debe precisarse que el acto formulado por el Estado puede estar dirigido a otros sujetos de derecho internacional, entre ellos las organizaciones internacionales. Debe distinguirse, como se dijo antes, la elaboración, que corresponde al Estado, de la relación jurídica que pueda establecerse mediante esos actos con otros sujetos de derecho internacional, incluso aquellos distintos al Estado, lo que estaría en relación con sus efectos.

28. El acto jurídico unilateral formulado por un Estado puede estar dirigido a otro Estado, a varios Estados, a la comunidad internacional en su conjunto o a cualquier otro sujeto de derecho internacional. Sin duda, la relación jurídica entre el Estado que formula el acto y el sujeto destinatario no puede excluir a otros sujetos de derecho internacional, en particular, a las organizaciones internacionales.

29. Algunos representantes en la Sexta Comisión en 1998 señalaron que no veían razón alguna para excluir del estudio los actos formulados en relación con otros sujetos de derecho internacional, especialmente si se consideraba que tales actos, en la práctica, podían ser dirigidos tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales<sup>16</sup>.

30. Si se puede considerar a las organizaciones internacionales dentro del estudio que ha emprendido la Comisión en esta fase debe ser solamente en este contexto, es decir, como ya se indicó, en relación con los actos que pudieren estar dirigidos a ellas, lo que por ahora no interesaría al estudio que se emprende por cuanto hasta el momento sólo se aborda la cuestión de la formulación de tales actos.

31. Es importante destacar que tal como se planteaba cuando se elaboró la Convención de Viena de 1969, los actos de las organizaciones internacionales son complejos y el hecho de que no se incluyeran en el ámbito de aplicación de esa Convención no podía significar que ellos no existieran, que no fueran importantes conforme a la práctica internacional y que no tuvieran efectos jurídicos.

<sup>14</sup> C.I.J. Recueil 1974, pág. 267, párr. 43, y pág. 472, párr. 46 (véase la nota 12 *supra*).

<sup>15</sup> C.I.J. Recueil 1986, pág. 573, párr. 39 (véase la nota 13 *supra*).

<sup>16</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión, declaraciones de Suiza, 17.ª sesión (A/C.6/53/SR.17), párr. 40; Italia, 18.ª sesión (A/C.6/53/SR.18), párr. 40; y Portugal 20.ª sesión (A/C.6/53/SR.20), párr. 31.*

32. El examen de los actos jurídicos elaborados por las organizaciones internacionales en el contexto del estudio de los actos jurídicos unilaterales resulta complejo ya que abarcaría no sólo los actos emanados de sus órganos, lo que obliga al examen de las competencias y de las reglas de adopción de los mismos, sino también, lo que es igualmente complejo, los actos del funcionario encargado de representar a la organización en sus relaciones internacionales que, unilaterales en su forma, pueden ser autónomos y contener obligaciones autónomas a su cargo, en sus relaciones con los Estados, otras organizaciones o la comunidad internacional en su conjunto.

33. Si bien es cierto que la organización internacional, representada por el más alto funcionario administrativo, puede, en la generalidad de los casos, celebrar tratados con uno o varios Estados o con otra organización internacional, no podría ser menos cierto que la organización, representada por ese funcionario y de acuerdo con sus reglas internas, pueda formular actos unilaterales de naturaleza jurídica que sin duda se podrían considerar relacionados con la categoría de actos que estudia ahora la Comisión.

34. Otra cuestión que deberá considerarse en su momento, en relación con los actos formulados por una organización internacional, es la dificultad que se plantea por la no existencia de un régimen jurídico común a las organizaciones internacionales, es decir, un derecho constitucional general de las organizaciones internacionales aunque, es cierto, se pueden reconocer ciertos principios comunes, así como reconocer también la existencia del derecho de las Naciones Unidas o de alguna organización internacional en particular. Debe igualmente reconocerse que existen regímenes particulares comunes, al menos dentro del sistema de las Naciones Unidas, muy importantes en la práctica como los relativos a la función pública internacional o a las pensiones de las Naciones Unidas.

35. La diversidad de las reglas, especialmente las relacionadas con el funcionamiento, las competencias de los órganos y las reglas de adopción de las recomendaciones y decisiones —resoluciones— de éstos, hace la cuestión aún más difícil. Existen incertidumbres terminológicas y ambigüedades conceptuales y de naturaleza que hacen que el mundo de estos actos sea difícil de aprehender, identificar y sistematizar<sup>17</sup>.

Los razonamientos que se efectúan en relación con los actos del Estado y que se apoyan en el principio de la soberanía, no pueden ser trasladados pura y simplemente a los actos de las organizaciones internacionales; hay que tener en cuenta la competencia limitada de las organizaciones así como el hecho de que dichos actos afectan a los Estados ya como miembros de la organización (actos autonormativos), ya como sujetos autónomos (actos heteronormativos); la oponibilidad de los actos unilaterales de las organizaciones depende de una serie de elementos más complejos que los de los actos unilaterales de los Estados<sup>18</sup>.

36. Esto no podría significar, sin embargo, que se excluyen los actos jurídicos formulados por el Estado en el ámbito de organizaciones y de conferencias internacionales, como pudiera ser el caso de las declaraciones unilaterales formuladas por escrito por algunos Estados en la Conferencia de Desarme sobre las garantías negativas de seguridad<sup>19</sup>.

37. En todo caso, como lo señalaran algunas delegaciones en la Sexta Comisión en 1998, la CDI no debería descartar en forma definitiva la posibilidad de considerar en el futuro tales actos, aunque ahora se centre en el examen de los actos jurídicos unilaterales del Estado.

<sup>17</sup> Arbuét Vignali, Jiménez de Aréchaga y Puceiro Ripoll, *Derecho internacional público*, pág. 276.

<sup>18</sup> Nguyen Quoc Dinh, Daillier y Pellet, *Droit international public*, pág. 356.

<sup>19</sup> Véase la nota 11 *supra*.

## CAPÍTULO II

### La definición del acto jurídico (declaración) unilateral del Estado

#### A.—Proyecto de artículo

38. El Relator Especial propone el siguiente artículo:

##### *Artículo 2.—Acto jurídico unilateral del Estado*

**A los efectos del presente proyecto de artículos, se entiende por acto jurídico (declaración) unilateral la manifestación autónoma inequívoca de voluntad formulada públicamente por uno o varios Estados, en relación con otro u otros Estados, con la comunidad internacional en general o una organización internacional, con la intención de adquirir obligaciones jurídicas en el plano internacional.**

#### B.—Comentario

39. En la Convención de Viena de 1969 se incluye un artículo relativo a los términos empleados que no son de-

finiciones sobre los diversos términos que se emplean en la Convención, entre ellos el «tratado».

40. La precisión del término «acto unilateral del Estado» que se habrá de utilizar a lo largo del proyecto, debe ser clara, lo que requiere una disposición para precisar el sentido del término.

41. El proyecto de artículos sobre actos unilaterales, independientemente de si será necesario o no precisar otros términos en un artículo específico, como el artículo 2 de la Convención de Viena 1969, debe contener una disposición específica en la que se precise el sentido del término «acto unilateral», sin que ello pudiere ser una definición concreta, como tampoco lo es el apartado *a*, párrafo 1 del artículo 2, de la Convención de Viena de 1969, en relación con el tratado.

42. En el primer informe presentado sobre el tema<sup>20</sup> el Relator Especial intentó separar el acto formal del acto material, para concluir que la declaración era el acto jurídico formal que podía ser objeto más fácilmente de la elaboración de reglas específicas para regular su funcionamiento. En efecto, el Relator Especial afirmó que la forma más frecuente de formular actos unilaterales, cualquiera que fuere su contenido y alcance, era a través de una declaración formal. Se dijo entonces que así como el tratado era, en el contexto del derecho convencional internacional, el instrumento más común mediante el cual los Estados se comprometen en el plano jurídico internacional, la declaración es, en el contexto del derecho de los actos unilaterales, el instrumento mediante el cual éste adquiere con mayor frecuencia compromisos en el plano internacional, opinión que fue compartida por algunos representantes en la Sexta Comisión, en 1988<sup>21</sup>.

43. Esta afirmación, sin embargo, no fue compartida por todos, señalando algunos que la misma era restrictiva y que sustituir el término «acto unilateral» por «declaración unilateral» podía permitir la exclusión de algunos actos específicos. El observador de Suiza, en particular, indicó en la Sexta Comisión que el acto (unilateral) tomará, lo más frecuentemente, pero quizás no siempre, la forma de una declaración. La expresión «declaración» le parecía indebidamente restrictiva, por lo que prefería el término «acto»<sup>22</sup>. El representante de Francia, por su parte, indicó que era necesario evitar una definición demasiado amplia o abstracta del acto unilateral y que, por lo contrario, no era necesario fijar límites demasiado estrechos al tema<sup>23</sup>.

44. A juicio del Relator Especial, la definición del acto unilateral debería girar en torno al acto formal, es decir, en torno a la declaración como acto genérico que es distinto al acto material que la declaración puede contener. Se trata de separar el *instrumentum* del *negotium* que puede ser, este último, variado, lo que plantea algunas dificultades para establecer reglas comunes aplicables a todos los tipos de *negotia* posibles.

45. Sin embargo, dada las diferencias de opinión que existen por ahora en cuanto a la aceptación del acto formal como genérico, el Relator Especial utilizará el término «acto jurídico unilateral» como sinónimo de la expresión «declaración unilateral». Esta asimilación, es cierto, no responde enteramente a la realidad, sino más bien a una cuestión de carácter práctico que podría ser superada una vez que se determine si, en efecto, además de la declaración como acto formal existen otros actos y si las reglas que se pueden elaborar para regular su funcionamiento se pueden hacer en consideración de todos esos actos.

46. El acto jurídico (declaración) unilateral autónomo o puramente unilateral fue definido en el primer informe como «una manifestación autónoma de voluntad clara e

inequívoca, hecha explícitamente y de forma pública por un Estado, con el objeto de establecer una relación jurídica, en particular, crear obligaciones internacionales a su cargo, en relación con un tercer Estado que no ha participado en su elaboración, sin que resulte necesaria su aceptación por ese tercer Estado o comportamientos ulteriores de éste que pudieran significar tal aceptación»<sup>24</sup>.

47. En la Sexta Comisión se apoyó la idea de que el acto unilateral es una expresión autónoma (inequívoca) de voluntad del Estado que produce efectos jurídicos internacionales<sup>25</sup>. Igualmente se hizo referencia a la autonomía del acto unilateral en el sentido de que podía producir efectos jurídicos de acuerdo con el derecho internacional sin que fuera necesario para ello la aceptación o cualquier otra reacción de uno o más Estados o sujetos de derecho internacional a los que estuviese dirigido<sup>26</sup>, observaciones que el Relator Especial considera muy importantes para la elaboración de la definición de tal acto.

48. Para fundamentar la redacción de este artículo, el Relator Especial cree conveniente referirse, aunque brevemente, a los elementos que considera constitutivos de la definición del acto jurídico unilateral del Estado.

49. En el primer informe se insistió en que la manifestación de voluntad debía ser inequívoca y pública. La intención del Estado que formula el acto es fundamental para determinar la naturaleza del acto y el alcance del compromiso que se pretende adquirir con el mismo, lo que coincide con varios fallos de la CIJ<sup>27</sup> y con la opinión general de la doctrina internacional.

50. Es esencial que el Estado formule el acto (declaración) en forma adecuada, es decir, inequívoca y pública. Los términos «inequívoca» y «pública» responden a la necesidad de limitar los actos unilaterales a aquellos que se formulan con la intención de adquirir obligaciones de carácter jurídico y evitar que actos distintos puedan ser adjudicados al Estado, a la vez que responde al necesario enfoque restrictivo que debe mantenerse para la formulación y la interpretación de estos actos jurídicos del Estado. La CIJ señaló, en relación con la interpretación en particular, que «cuando los Estados hacen declaraciones que limitan su libertad de acción futura, se impone una interpretación restrictiva»<sup>28</sup>.

51. El autor del acto debe expresar de manera inequívoca su voluntad de crear una norma jurídica que comporte una obligación a su cargo y derechos en beneficio de

<sup>24</sup> *Anuario... 1998*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/486, párr. 170.

<sup>25</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión*, declaraciones de Francia, 16.ª sesión (A/C.6/53/SR.16), párr. 56; Suiza, 17.ª sesión (A/C.6/53/SR.17), párr. 38; y Alemania, Venezuela y Túnez, 18.ª sesión (A/C.6/53/SR.18), párrs. 21, 27 y 59, respectivamente.

<sup>26</sup> *Ibid.*, declaraciones de Venezuela y Túnez, 18.ª sesión (A/C.6/53/SR.18), párrs. 27 y 59, respectivamente.

<sup>27</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, fallo, C.I.J. Recueil 1974, pág. 267, párrs. 43 y 44, y *Essais nucléaires (Australie c. Nouvelle-Zélande)*, fallo, *ibid.*, pág. 472, párr. 46.

<sup>28</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, fallo, C.I.J. Recueil 1974, pág. 267, párr. 44, y *Essais nucléaires (Australie c. Nouvelle-Zélande)*, fallo, *ibid.*, pág. 473, párr. 47.

<sup>20</sup> Véase la nota 1 *supra*.

<sup>21</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión*, declaraciones de Austria, 15.ª sesión (A/C.6/53/SR.15), párr. 10; Venezuela, 18.ª sesión (A/C.6/53/SR.18), párrs. 27 y 28; y Bahrein 21.ª sesión (A/C.6/53/SR.21), párr. 14.

<sup>22</sup> *Ibid.*, declaración de Suiza, 17.ª sesión (A/C.6/53/SR.17), párr. 40.

<sup>23</sup> *Ibid.*, declaración de Francia, 16.ª sesión (A/C.6/53/SR.16), párr. 55.



otros sujetos<sup>29</sup>. Esa voluntad, además, debe ser expresada libremente, en tanto voluntad normativa no viciada de su autor, como se verá más adelante cuando se examine el consentimiento del Estado autor.

52. El objeto claro y muy preciso de la declaración es fundamental a la determinación de la intención de comprometerse y de adquirir una obligación por parte del Estado que la formula. Es necesario, ante todo, que el objeto del compromiso unilateral sea suficientemente preciso, tal como lo indica la CIJ en sus fallos en los casos *Essais nucléaires*<sup>30</sup>.

53. La licitud del objeto es igualmente esencial en la determinación del acto unilateral del Estado, cuestión que será examinada luego cuando se consideren las condiciones de validez del acto.

54. El acto debe, por otra parte, estar revestido de la publicidad adecuada para que pueda surtir efectos. En ese sentido, aunque se abordará más adelante con mayor detenimiento, el Relator Especial recuerda que cuando se examinó el tema en la Comisión en 1998, se indicó que la publicidad, según por lo menos una decisión judicial, no constituía una condición previa de la eficacia jurídica del acto unilateral y que, por ejemplo, en el caso de la promesa, podía comprometer jurídicamente al Estado que la formulaba, aunque se hiciera a puerta cerrada<sup>31</sup>. Se agregó entonces que la publicidad estaba relacionada con la prueba de su existencia y con la identificación de su beneficiario.

55. Sin embargo, a juicio del Relator Especial la publicidad del acto constituye un elemento definitorio del mismo. El acto unilateral, en ese sentido, debe ser formulado públicamente, es decir, debe hacerse del conocimiento del Estado destinatario, como lo indicó la CIJ en los ya referidos fallos de 1974 en los casos *Essais nucléaires*. El acto del Estado adquiere su tenor y su forma definitiva, efectivamente, cuando el mismo se hace público o del conocimiento de por lo menos el Estado o Estados destinatarios. De lo contrario, el acto estaría desprovisto de valor jurídico.

56. La declaración puede, ciertamente, haber sido formulada *erga omnes*, lo que hace que la misma no sea necesariamente dirigida a un Estado en particular, como se aprecia en lo indicado por la Corte en los fallos arriba mencionados en el caso *Essais nucléaires (Australie c. France)*<sup>32</sup>.

57. En todos los casos, el acto unilateral debe ser formulado en relación con un destinatario preciso, sea uno o varios Estados o toda la comunidad internacional y no *in vacuo*. La CIJ, en el caso *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, no consideró la declaración formulada por la Junta de Reconstrucción

Nacional de Nicaragua a la OEA como un compromiso jurídico, precisando que debía ser muy prudente «ante una declaración unilateral privada de destinatario preciso»<sup>33</sup>.

58. Por otra parte, debe precisarse que el acto unilateral (declaración) puede ser formulado por uno o varios Estados, en una manifestación única de voluntad, sea mediante un acto individual, colectivo o concertado, en relación con otro u otros sujetos que no han participado en su elaboración, lo que fundamenta la apreciación de que se trata de un acto heteronormativo.

59. Esta situación debe distinguirse también de la planteada con la adopción de los acuerdos denominados colaterales, a que se refieren los artículos 34 y siguientes de la Convención de Viena de 1969, a los cuales se hizo amplia referencia en el primer informe<sup>34</sup>.

60. En la definición se utiliza el término «formulada», al referirse al nacimiento del acto, por considerar que es más apropiado que «elaborada», utilizado más frecuentemente en el derecho convencional y en relación con los actos concertados.

61. En la definición se precisa que se trata de una manifestación de voluntad autónoma que solamente puede contener obligaciones a cargo del o los Estados que la formula, toda vez que un Estado no puede imponer obligaciones a otros Estados sin su consentimiento, lo que responde al principio establecido de derecho internacional *pacta tertijs nec nocent nec prosunt*.

62. Desde luego, se trata de los actos unilaterales autónomos o independientes de normas jurídicas preexistentes pues, como se señaló en el primer informe sobre este tema, un Estado puede adoptar actos unilaterales en el ejercicio de un poder acordado por una norma convencional o consuetudinaria preexistente, como sería el caso, entre otros, de los actos jurídicos unilaterales adoptados en relación con el establecimiento de la zona económica exclusiva que, de origen interno, producen efectos en el ámbito internacional, en particular, obligaciones a terceros Estados que no han participado en la elaboración de este acto. Estos actos, desde luego, se ubican fuera del ámbito de los actos puramente unilaterales, ubicándoseles dentro de la esfera convencional.

63. En la definición no se hace mención expresa al hecho de que tales actos unilaterales no requieren la aceptación del sujeto destinatario, ni cualquier otro comportamiento que pudiese significar aceptación de la parte de ese sujeto, por cuanto, a pesar de haber incluido tal aceptación en la definición anterior, se entiende que tales actos se caracterizan precisamente por ello, lo que haría inútil una precisión expresa en el proyecto de artículo sobre la definición.

64. Finalmente, en cuanto a la forma de la expresión del consentimiento por el Estado, el Relator Especial

<sup>29</sup> Sicault, «Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public», pág. 665.

<sup>30</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, fallo, C.I.J. Recueil 1974, pág. 267, párr. 43, y *Essais nucléaires (Australie c. Nouvelle-Zélande)*, fallo, ibíd., pág. 474, párr. 51.

<sup>31</sup> Anuario... 1998, vol. II (segunda parte), págs. 59 y 60, párr. 171.

<sup>32</sup> Fallo, C.I.J. Recueil 1974, pág. 269, párr. 50.

<sup>33</sup> *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, fondo, C.I.J. Recueil 1986, pág. 132, párr. 261. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991*, pág. 210.

<sup>34</sup> Véase la nota 1 *supra*.



debe señalar que no parece necesario en la definición del acto unilateral (declaración) precisar si se trata de actos o declaraciones escritas u orales, toda vez que debe entenderse que la forma de expresión no reviste importancia en cuanto a la intención de comprometerse. El Estado —su agente— puede comprometerse mediante una declaración escrita u oral. En este sentido, la CIJ en sus fallos antes mencionados de 1974 en los casos *Essais nucléaires* señaló que:

En lo que se refiere a la forma, es conveniente destacar que no es éste el dominio en el cual el derecho internacional imponga reglas estrictas o especiales. Que una declaración sea verbal o escrita, no supone ninguna diferencia esencial, pues tales enunciados realizados en circunstancias particulares pueden constituir un compromiso en derecho internacional, sin tener necesariamente que estar consignados por escrito. La forma no es, pues, una cuestión decisiva<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, fallo, C.I.J. Recueil 1974, págs. 267 y 268, párr. 45, y *Essais nucléaires (Australie c. Nouvelle-Zélande)*, fallo, ibíd., pág. 473, párr. 48.

## CAPÍTULO III

### La capacidad para formular actos jurídicos unilaterales

#### A.—Proyecto de artículo

65. El Relator Especial propone el siguiente artículo:

#### *Artículo 3.—La capacidad del Estado*

**Todo Estado tiene la capacidad de formular actos jurídicos unilaterales.**

#### B.—Comentario

66. Las condiciones fundamentales que se exigen para la validez de un acto jurídico son la imputabilidad del acto a un sujeto de derecho y el respeto de las reglas relativas a la formación de la voluntad. Es importante reiterar que el procedimiento de elaboración del acto es regulado por el derecho interno, pero que la validez de sus efectos interesan al derecho internacional.

67. Cuando se elaboró el proyecto de la Convención de Viena de 1969, la Comisión debatió con mucho cuidado el proyecto de artículo sobre la capacidad para concluir tratados, tomando en cuenta no sólo el informe del Relator Especial, sino las opiniones de los Estados. Luego de un largo debate, se concluyó en la redacción del artículo 4 de la Convención que, sencillamente, recoge el principio según el cual todo Estado tiene la capacidad de concluir tratados, basado a su vez en el principio de la igualdad jurídica y la soberanía de los Estados.

68. En el caso del proyecto de artículos sobre actos unilaterales, tomando como base la discusión en la Comisión, se ha considerado conveniente presentar un artículo igualmente sencillo en el que simplemente se refleje la capacidad del Estado de formular actos (declaraciones) jurídicos unilaterales, lo que evitaría celebrar nuevamente el debate llevado a cabo entonces sobre esta cuestión.

69. Esta disposición, como el artículo 6 de la Convención de Viena de 1969, debe estar limitada a los Estados. Es importante recordar que originalmente, se planteó en la Comisión, cuando se elaboró el proyecto de Convención, una redacción que abarcaba «a otros sujetos de derecho internacional» y la cuestión de la capacidad de las entidades en el Estado federal. El debate en la Comisión planteó, en un momento, incluso la supresión de una disposición sobre la capacidad del Estado, como en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, lo que no se planteó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre relaciones e inmunidades diplomáticas, celebrada en Viena del 2 de marzo al 14 de abril de 1961.

70. La inclusión de este artículo no fue necesaria en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas pero sí fue considerada importante cuando se elaboró la Convención de Viena de 1969. Ahora, pareciera que incluir una disposición de esta naturaleza en el presente proyecto de artículos es necesario. Tal como lo señaló el Sr. El-Erian en 1965 en el seno de la Comisión:

En el proyecto de artículos sobre las relaciones diplomáticas no se reguló la capacidad para establecer relaciones diplomáticas debido al contexto distinto en que se planteó la cuestión; hubo una discusión sobre si el establecimiento de relaciones diplomáticas constituía un derecho o era un atributo de la personalidad internacional<sup>36</sup>.

Por su parte, el Relator Especial sobre el tema del derecho de los tratados, Sir Humphrey Waldock, destacó en su primer informe<sup>37</sup> que la cuestión de la capacidad asume una importancia mucho mayor cuando se trata del derecho de los tratados que cuando se trata de las relaciones diplomáticas, por lo que era importante y conveniente mantener una disposición en ese sentido<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> *Anuario... 1965*, vol. I, 779.<sup>a</sup> sesión, pág. 28, párr. 54.

<sup>37</sup> *Anuario... 1962*, vol. II, pág. 31, documento A/CN.4/144.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, vol. I, 640.<sup>a</sup> sesión, pág. 69, párr. 2.

## CAPÍTULO IV

**Representantes del Estado para formular actos unilaterales****A.—Proyecto de artículo**

71. El Relator Especial propone el siguiente artículo:

*Artículo 4.—Representantes del Estado para formular actos unilaterales*

**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 representa a un Estado 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 representante del Estado para esos efectos.**

**3. También serán considerados representantes del Estado los jefes de misión diplomática ante el Estado de acreditación y los representantes acreditados del Estado en una conferencia internacional o ante una organización internacional o de uno de sus órganos, en relación con las competencias de la conferencia, la organización o uno de los órganos de ésta.**

**B.—Comentario**

72. La operación convencional es por su propia naturaleza compleja, distinta a la que corresponde a los actos unilaterales del Estado. La adopción, la decisión del Estado de consentir en vincularse por un tratado, la notificación internacional de esa decisión y la entrada en vigor, son las etapas fundamentales de la operación convencional, mientras que en el ámbito de los actos unilaterales del Estado, la formulación de los mismos se basa en la intención unilateral de comprometerse y adquirir obligaciones unilaterales en el plano internacional. La formulación del acto unilateral que nos ocupa pudiera ser considerada, en ese sentido, menos rígida.

73. El Estado está representado en el plano internacional por los órganos competentes para ello. El derecho internacional determina en qué condiciones estos órganos pueden comprometer al Estado frente a otros Estados u otros sujetos de derecho internacional e indica los privilegios e inmunidades necesarios para el ejercicio de sus funciones internacionales. El derecho interno reglamenta, dentro de su ámbito, las correspondientes competencias<sup>39</sup>. En efecto, la expresión del consentimiento del Estado está regulado por el derecho interno, mientras que los efectos del acto jurídico que se contrae o se formula, estarían regulados por el derecho internacional, cuestión que es importante subrayar previo al examen de este artículo.

74. El acto unilateral deber ser hecho (formulado) por un órgano habilitado para actuar en nombre del Estado en

el ámbito del derecho internacional, sea en general, sea en una esfera particular o en una materia determinada. Es necesario, para que el acto contenga obligaciones para el Estado, que el órgano del cual emana tenga el poder de comprometer al Estado en el plano internacional<sup>40</sup>.

75. La estructura del artículo 7 de la Convención de Viena de 1969 debe guiar la redacción de este artículo del proyecto sobre los actos unilaterales, con algunas especificidades a las que conviene hacer alguna referencia. En la Convención—vale precisar, en el artículo 7 sobre los plenos poderes—, se examinó en forma separada del artículo 46 (proyecto de artículo 31) relativo a las disposiciones de derecho interno relacionadas con la competencia para concluir tratados y del artículo 47 (proyecto de artículo 32) relativo a la restricción particular de la facultad de expresar el consentimiento de un Estado, a pesar de que aparentemente, como señalaron algunos miembros de la Comisión entonces<sup>41</sup> estaban estrechamente relacionados. En realidad, como indicaron otros en esa misma oportunidad<sup>42</sup>, se trata de cuestiones completamente diferentes: el artículo 7 (proyecto de artículo 4) trata de los poderes del órgano que negocia, mientras que los artículos 46 y 47 (proyectos de artículos 31 y 32) se refieren a la validez de un tratado a propósito de la competencia para concluir tratados, lo cual es establecido por las reglas internas.

76. Un criterio restrictivo, es cierto, como se ha señalado, debe imponerse cuando se trata de los actos unilaterales del Estado, particularmente en lo que respecta a su elaboración, su interpretación y sus efectos.

77. En el derecho convencional, los compromisos internacionales y las obligaciones que se derivan de ellos, surgen de negociaciones generalmente complejas de las que se derivan beneficios mutuos, en las que, también por lo general, las partes involucradas plantean la aplicación de la reciprocidad en cuanto a tales beneficios. En el caso de los actos unilaterales, el Estado que se compromete y asume determinadas obligaciones adopta un acto en cuya formulación sólo participa él, lo que hace de este acto un acto particular.

78. El Estado, debe igualmente precisarse, recurre a la modalidad de la formulación de los actos unilaterales, particularmente, cuando las circunstancias así lo exigen, cuando una negociación con otro u otros sujetos de derecho internacional se presenta difícil, como fue el caso de las declaraciones unilaterales formuladas por el Gobierno de Francia en los casos *Essais nucléaires*<sup>43</sup> que, por lo demás, como lo señaló la CIJ, conforman un todo.

<sup>40</sup> Skubiszewski, «Les actes unilatéraux des États», pág. 243, párr. 47.

<sup>41</sup> *Anuario... 1965*, vol. I, 780.ª sesión, declaraciones de los Sres. Yasseen, pág. 34, párr. 29, y pág. 36, párrs. 53 y 54, y Rosenne, pág. 34, párr. 30.

<sup>42</sup> *Ibid.*, declaraciones de los Sres. Ago, págs. 34 y 36, párrs. 31 y 60, respectivamente, y Amado, pág. 34, párr. 32.

<sup>43</sup> Véase la nota 12 *supra*.

<sup>39</sup> Podestá Costa y Ruda, *Derecho internacional público*.

Igual situación se plantea en el caso de las declaraciones formuladas por los Estados poseedores de armas nucleares, las cuales contienen garantías negativas de seguridad dirigidas a los Estados no poseedores de armas nucleares<sup>44</sup>.

79. El Estado sólo puede ser comprometido en el plano internacional por sus representantes, tal como se entienden en derecho internacional, es decir, aquellas personas que por su investidura u otras circunstancias estarían habilitados para ello.

80. En el caso de los actos unilaterales debe reconocerse, en primer lugar, al igual que en el contexto del derecho de los tratados, la presunción de que el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y el Ministro de Relaciones Exteriores pueden comprometer al Estado en sus relaciones externas, lo que confirma la doctrina, la jurisprudencia internacional y la misma Comisión, cuando elaboró el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados.

81. La Comisión, en su informe a la Asamblea General en 1966, indicó, al comentar el proyecto de artículo 6 del proyecto sobre el derecho de los tratados que se convirtió en el artículo 7 de la Convención de Viena de 1969 que:

En el párrafo 2\* se enumeran tres categorías de casos en que se considera en derecho internacional que una persona representa a su Estado sin tener que presentar un instrumento de plenos poderes. En esos casos, por consiguiente, los demás representantes están facultados para confiar en la capacidad de la persona interesada para representar a su Estado, sin tener que pedir pruebas de la misma<sup>45</sup>.

La capacidad de estas personas es inherente al cargo que ejercen, lo cual es aceptado por la doctrina, la jurisprudencia y la práctica, y recogido en la Convención, en el artículo citado arriba.

82. La habilitación del Ministro de Relaciones Exteriores de un Estado para comprometer al Estado en el plano internacional ha sido confirmada no sólo por la doctrina sino por los tribunales internacionales, como por ejemplo, en el caso *Statut juridique du Groënland oriental*, cuando la CPJI indicó que «una contestación verbal dada [...] por el Ministro de Relaciones Exteriores de aquel gobierno [...] en un asunto que caía bajo su competencia obliga al país al cual pertenece el Ministro»<sup>46</sup>.

83. Igual afirmación se hace en cuanto al Presidente y al Jefe de Gobierno o Primer Ministro que tienen, indudablemente, la capacidad de comprometer al Estado sin plenos poderes. La CIJ, en el caso *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, confirmó esa presunción fundamental de las relaciones internacionales cuando indicó que:

De acuerdo al derecho internacional es indudable que existe, en relación con todo Jefe de Estado, la presunción de que puede actuar en nombre del Estado en sus relaciones internacionales (véase, por ejemplo, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, art. 7, párr. 2, apdo. a)<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Véase la nota 11 *supra*.

<sup>45</sup> *Anuario... 1966*, vol. II, pág. 212, documento A/6309/Rev.1, parte II, párr. 4 del comentario al artículo 6.

<sup>46</sup> *Statut juridique du Groënland oriental, 1933, C.P.J.I. série A/B n.º 53*, pág. 71.

<sup>47</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, excepciones preliminares, fallo, *C.I.J. Recueil*

84. Además del Jefe de Estado, del Jefe de Gobierno y del Ministro de Relaciones Exteriores, otros funcionarios de alto nivel del Estado pueden formular actos unilaterales y comprometer jurídicamente al Estado en ámbitos o áreas específicas de interés para los Estados interesados.

85. El carácter técnico de determinadas cuestiones puede permitir que personas distintas a las señaladas anteriormente puedan estar habilitadas para comprometer al Estado en relación a esas áreas. Estos órganos están, como señala Cahier, provistos de plenos poderes que permiten a los otros Estados saber que tienen la capacidad de comprometer al Estado que representan<sup>48</sup>.

86. La CIJ ha considerado en varias oportunidades actos y comportamientos de funcionarios del Estado adoptando posiciones interesantes sobre su representatividad. Así, por ejemplo, en el caso *Temple de Préah Vihear*, la Corte, consideró algunos actos emanados de algunos funcionarios para decidir a qué Estado pertenecía el templo<sup>49</sup>. En el caso *Golfe du Maine* la Corte consideró que una carta emanada de uno de sus funcionarios de la Oficina de Administración de Tierras del Ministerio del Interior de los Estados Unidos en relación con un asunto técnico no constituía una declaración oficial del Gobierno de los Estados Unidos relativa a las fronteras marítimas internacionales de dicho país<sup>50</sup>.

87. En los casos *Essais nucléaires*, la CIJ concluyó que las declaraciones del Presidente de la República

y las de los miembros del Gobierno francés que actuaban bajo su autoridad, incluso la última declaración efectuada por el Ministro de la Defensa (del 11 de octubre de 1994) debían ser consideradas como conformando un todo. Por consiguiente, cualquiera haya sido su forma, deben considerarse que constituyen un compromiso del Estado, dadas su intención y las circunstancias en las cuales se produjeron<sup>51</sup>.

88. No parece haber dudas en cuanto a que en el ámbito de los actos unilaterales existen ciertos altos funcionarios, distintos al Jefe de Estado o de Gobierno y al Ministro de Relaciones Exteriores, habilitados permanentemente para comprometer al Estado en las materias específicas de sus competencias.

89. Sin separarnos del carácter restrictivo que se debe dar a los actos unilaterales, parece necesario que tales funcionarios puedan representar al Estado en determinadas áreas de las relaciones internacionales, como serían los funcionarios nacionales que participan en negociaciones internacionales relacionadas con el aprovechamiento y el uso de los espacios comunes.

1996, pág. 622. 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. 123.

<sup>48</sup> *Loc. cit.*, pág. 243.

<sup>49</sup> *Temple de Préah Vihear*, fondo, fallo, *C.I.J. Recueil 1962*, págs. 25, 30 y 31. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991*, pág. 81.

<sup>50</sup> *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine*, fallo, *C.I.J. Recueil 1984*, págs. 307 y 308, párr. 139. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991*, pág. 177.

<sup>51</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, fallo, *C.I.J. Recueil 1974*, pág. 269, párr. 49, y *Essais nucléaires (Australie c. Nouvelle-Zélande)*, fallo, *ibíd.*, pág. 474, párr. 51.



90. La práctica internacional no ha sido examinada con el mayor detenimiento, y menos en forma sistemática, para determinar que los actos de determinados altos funcionarios pueden comprometer al Estado. No parece fácil determinar si los Estados admiten, en la esfera convencional al menos, que el Estado adquiera compromisos mediante la formulación de actos distintos al acuerdo suscrito por personas habilitadas según la Convención de Viena de 1969.

91. Sin duda, como lo ha señalado la misma Comisión, la confianza en las relaciones internacionales es fundamental para el mantenimiento de relaciones armoniosas y la paz y la seguridad internacionales. Las declaraciones que formulan los funcionarios en esas áreas determinadas deberían garantizar al otro u otros sujetos de derecho internacional destinatarios la confianza necesaria en sus relaciones mutuas.

92. En ese sentido, pueden comprometer al Estado los representantes que los Estados interesados reconocen como sus representantes en determinadas áreas, lo que debe excluir, en consideración del carácter restrictivo ya aludido de estos actos unilaterales, los actos realizados por funcionarios que no tienen tal capacidad. Se puede entonces aceptar que representantes del Estado de un nivel determinado y en esferas igualmente determinadas pueden, por esa facultad implícita permanente, comprometer al Estado. Tal sería el caso de funcionarios de alto nivel: ministros y representantes especiales técnicos en determinadas áreas, como pudiere ser el caso de los ministros o altos funcionarios que actúan en negociaciones de interés común, como las relacionadas con los espacios y recursos comunes.

93. Éste es quizás uno de los aspectos cruciales que debe decidirse para establecer las personas habilitadas para comprometer al Estado en sus relaciones externas y adquirir obligaciones a cargo del Estado que representan. Si bien se puede considerar cierta categoría de personas, también deben excluirse aquellas que se considere que no tienen el poder implícito permanente antes señalado.

94. Los titulares de ministerios técnicos cuentan generalmente con atribuciones en las relaciones exteriores relacionadas con los ámbitos de su competencia (comercio exterior, transporte y comunicaciones, salud, trabajo, entre otros): en resumen, muchos de los órganos del Estado participan hoy en la conducción de las relaciones exteriores y esta situación se refleja (necesariamente) en el ámbito de los actos unilaterales<sup>52</sup>.

95. El principio de la buena fe es importante en relación con los actos formulados por personas que se entienden están implícitamente habilitados para comprometer al

Estado. Salvo en los casos en los cuales la violación de las normas internas es manifiesta y concierne a una regla de importancia fundamental —señala Skubiszewski— el destinatario del acto unilateral puede invocar el principio de la buena fe considerando al órgano como competente<sup>53</sup>.

96. Siguiendo la estructura del artículo 7 de la Convención de Viena de 1969, se contempla en este proyecto de artículo que estarían habilitados para comprometer al Estado los representantes del Estado ante otro Estado o ante una organización internacional en relación con ellos, el representante del Estado ante una conferencia, así como determinadas personas, si se deduce de la práctica de los Estados interesados o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a dichas personas representantes del Estado para esos efectos.

97. La cuestión de los plenos poderes en el caso de los actos unilaterales debe enfocarse de una manera diferente a como se lo hace en el derecho de los tratados. Si bien es cierto que el Estado otorga plenos poderes a determinadas personas para que lo representen en la conclusión de un tratado, es decir, para habilitarlo para ello —por lo que es en consecuencia competente para comprometerlo en relación con una determinada negociación—, en el contexto de los actos unilaterales debe entenderse en sentido distinto toda vez que los plenos poderes no se extenderían para que una persona represente al Estado en la elaboración de un tratado, sino más bien para que una persona tenga la capacidad en un contexto más amplio, es decir, en el marco de una negociación o fuera de ella, pero, en todo caso, en relación con una cuestión determinada. El Estado otorgaría implícitamente plenos poderes permanentes a un funcionario para que conduzca las relaciones externas sobre una determinada cuestión.

98. Si bien en el derecho de los tratados es esencial la extensión de plenos poderes en determinados casos, para poder comprometer al Estado en el ámbito de los actos unilaterales la referencia a tales poderes no parece necesaria.

99. Las circunstancias por las que se formula el acto unilateral y la forma como nace el mismo y las obligaciones que de él se derivan, generalmente a través de una declaración, difieren sustancialmente, como se dijo, de la operación convencional. La especificidad de los actos unilaterales objeto de examen ahora por la Comisión hace que los plenos poderes no sean considerados en la habilitación de la persona que pueda representar o actuar a nombre del Estado.

<sup>52</sup> Skubiszewski, *loc. cit.*, pág. 243.

<sup>53</sup> *Ibíd.*



## CAPÍTULO V

## La confirmación ulterior de un acto formulado sin autorización

## A.—Proyecto de artículo

100. El Relator Especial propone el siguiente artículo:

**Artículo 5.—Confirmación ulterior de un acto unilateral formulado sin autorización**

**Un acto unilateral formulado por una persona que, conforme al artículo 4, no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin al Estado y comprometerlo en el plano internacional, no surtirá efectos jurídicos, a menos que sea confirmado expresamente por ese Estado.**

## B.—Comentario

101. En el artículo 7 de la Convención de Viena de 1969 se precisan las personas habilitadas para comprometer al Estado en el plano internacional, bien por la investidura de la misma, bien por que surge de la práctica tal habilitación, o bien porque se le han asignado plenos poderes para ello, cuestión que fue referida arriba, a excepción de los plenos poderes que parecieran no justificarse en el contexto de los actos unilaterales del Estado.

102. En el artículo 8 de la Convención de Viena de 1969 se plantea la posibilidad de que un Estado pueda confirmar ulteriormente, implícita o explícitamente, un acto relativo a la conclusión de un tratado cuando el mismo es realizado por una persona distinta a las que se hace referencia en el artículo 7 de la Convención.

103. En la Comisión, cuando se elaboró el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, se plantearon cuestiones importantes relativas a la vinculación entre el derecho internacional y el derecho interno y se concluyó que la elaboración del acto era regida por el derecho interno, aunque su formulación interesaba al derecho internacional. En el ámbito de los actos unilaterales, los principios y conceptos que fundamentan la Convención de Viena de 1969 siguen siendo aplicables aunque, como se ha mencionado, la cuestión debe examinarse con un enfoque más restrictivo dadas las características ya señaladas, tan particulares, de esta categoría de actos jurídicos del Estado.

104. En relación con esos actos deben considerarse dos situaciones diferentes. En primer lugar, cuando el acto es formulado por una persona no habilitada para comprometer al Estado y cuando, aunque el acto es formulado por una persona habilitada para representar al Estado en el ámbito internacional, ésta actúa más allá de sus competencias. Si bien se trata de dos situaciones diferentes, la cuestión de base es la misma: actuación de una persona no habilitada para comprometer al Estado para la formulación de un determinado acto.

105. Cuando se discutió en la Comisión el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, un miembro indicó que la validez de un acto formulado por un órgano no habilitado era dudosa, pero si ni el gobierno ni el parlamento manifiestan su disconformidad inmediatamente después de enterarse de la existencia del tratado, éste es confirmado implícitamente<sup>54</sup>. En el derecho de los tratados, la norma pareciera justificarse más que en el contexto de los actos unilaterales.

106. Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, Venezuela presentó un proyecto de enmienda<sup>55</sup>, en que señalaba que un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que, conforme al artículo 6, no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos a menos que sea ulteriormente confirmado expresamente por ese Estado. Al ser rechazada la propuesta, se resolvió la cuestión y se decidió, tal como figura en el artículo 8 de la Convención de 1969, que el acto puede ser confirmado tanto implícita como explícitamente.

107. En el contexto de los actos unilaterales pareciera conveniente, dadas sus características, que el mismo sea confirmado expresamente para que pueda producir efectos jurídicos, lo que garantiza aún más la intención real del Estado que formula el acto, otorgando una mayor seguridad en las relaciones internacionales, que está siempre a la base de la elaboración del proyecto de artículos. La forma expresa de la confirmación evita, sin duda, malos entendidos en cuanto a la voluntad del Estado que formula el acto. Ciertamente, un acto anulable no puede ser sino confirmado en forma expresa como bien lo indicara un representante en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados<sup>56</sup>.

108. En el proyecto de artículo que se comenta, se precisa también que se trata de una persona no autorizada «para comprometerlo [al Estado] en el plano internacional», lo que no es el caso, aunque se pueda deducir, de la Convención de Viena de 1969.

<sup>54</sup> *Anuario... 1963*, vol. I, 674.ª sesión, declaración del Sr. Verdröss, pág. 3, párr. 7.

<sup>55</sup> *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados, Períodos de sesiones primero y segundo, Viena, 26 de marzo-24 de mayo de 1968 y 9 de abril-22 de mayo de 1969, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.70.V.5), informe sobre la labor realizada por la Comisión Plenaria en el primer período de sesiones de la Conferencia, documento A/CONF.39/14, pág. 131, párr. 82, apdo. c.

<sup>56</sup> *Ibid.*, *Primer período de sesiones, Viena, 26 de marzo al 24 de mayo de 1968, Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.68.V.7), 14.ª sesión de la Comisión Plenaria, pág. 85, párr. 5, declaración del Sr. Carmona (Venezuela).

## CAPÍTULO VI

**La validez del acto jurídico unilateral: la manifestación del consentimiento y las causas de nulidad****A.—Proyectos de artículos**

109. El Relator Especial propone los siguientes proyectos de artículos:

*Artículo 6.—La manifestación del consentimiento*

**El consentimiento del Estado en obligarse mediante la formulación de un acto unilateral se manifiesta por su representante cuando en su nombre formula una declaración, exenta de vicios, con la intención de comprometerlo en el plano internacional y de asumir para el Estado obligaciones en relación con otro u otros sujetos de derecho internacional.**

*Artículo 7.—Nulidad del acto unilateral*

**Un Estado puede invocar la nulidad de un acto unilateral:**

**a) Si el consentimiento del Estado en formular tal acto se ha manifestado sobre la base de un error de hecho o de una situación cuya existencia diera por su puesta ese Estado en el momento de su formulación y ese hecho o esa situación constituyeran una base esencial de su 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 la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un acto unilateral ha sido obtenida mediante la corrupción de su representante, efectuada directa o indirectamente por otro Estado;**

**d) Si la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un acto unilateral ha sido obtenida por coerción sobre su representante mediante actos o amenazas dirigidos contra él;**

**e) Si la formulación del acto unilateral 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 consentimiento del Estado en obligarse por un acto unilateral ha sido manifestado en violación manifiesta de una norma de importancia fundamental de su derecho interno.**

**B.—Comentario**

110. La Comisión, en su informe presentado a la Asamblea General en 1998, indicó en relación con la labor futura del Relator Especial que «[t]ambién podría avanzar

en el examen del tema concentrándose en los aspectos referentes a [...] las condiciones de validez de los actos unilaterales (las declaraciones)»<sup>57</sup>. Durante la discusión del informe de la CDI sobre este tema en la Sexta Comisión, en 1998, algunos representantes señalaron también que la CDI debía concentrarse, en el futuro, en los aspectos relacionados con la elaboración y las condiciones de validez de los actos unilaterales<sup>58</sup>.

111. Para que un acto jurídico, en general, sea válido en derecho internacional y pueda producir efectos jurídicos, deben reunirse ciertas condiciones: en primer lugar, que el acto sea imputable a un sujeto de derecho internacional y que el representante del Estado tenga la capacidad para representarlo, es decir, que esté habilitado para comprometerlo en el plano internacional, lo cual, como se ha indicado arriba, está regulado por las normas internas, particularmente, de derecho constitucional, cuestión que fue examinada cuando se comentaron los proyectos de artículos 3 y 4.

112. Al igual que en el derecho de los tratados, el nacimiento del acto jurídico unilateral del Estado se fundamenta en la manifestación de la voluntad, la cual debe estar exenta de vicios. El acto jurídico, como es bien sabido, sólo puede surtir efectos cuando es válido. En caso de invalidez, el acto unilateral puede ser declarado nulo, y en consecuencia, no produce efectos jurídicos, tal como se recoge en el párrafo 2 del artículo 69 de la Convención de Viena de 1969, relativo a las consecuencias de la nulidad de un tratado.

113. La manifestación de la voluntad debe ser formulada, además, en forma adecuada, lo que se relaciona con su publicidad, al menos para el sujeto o los sujetos de derecho internacional que son destinatarios o beneficiarios del mismo, aunque para algunos, ello estaría en relación con la prueba de la existencia del acto y no con su propia existencia.

114. Por otra parte, para que ese acto tenga validez jurídica y pueda producir efectos jurídicos, es fundamental que su objeto sea lícito, cuestión que se relaciona con la aceptación de la existencia de un orden público internacional y con las normas imperativas o de *jus cogens*, como se verá más adelante.

115. Sin duda, el objeto lícito de los actos jurídicos unilaterales del Estado debe estar conforme a las normas del denominado orden público internacional o, como lo denomina Scelle<sup>59</sup>, derecho común internacional, para que puedan ser considerados válidos y puedan en consecuencia

<sup>57</sup> *Anuario... 1998*, vol. II (segunda parte), pág. 63, párr. 200.

<sup>58</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión*, declaraciones de Austria, 15.ª sesión (A/C.6/53/SR.15), párr. 10, y Rumania, 18.ª sesión (A/C.6/53/SR.18), párr. 3.

<sup>59</sup> Scelle, *Précis de droit des gens : principes et systématique*, págs. 15 y ss., citado en Nguyen Quoc Dinh, Daillier y Pellet, *op. cit.*, pág. 200.

surtir efectos jurídicos. Debe indicarse que no toda la doctrina coincide en aceptar la existencia de un orden jurídico superior. Así, por ejemplo, Rousseau, al indicar que la cuestión de la exigencia de la licitud del acto ocupa solamente un lugar secundario en la teoría del derecho internacional, anota que «el derecho convencional vale por sí mismo, sin referencia a un orden supra, meta o extrajurídico cualquiera»<sup>60</sup>.

116. Por otra parte, para que el acto jurídico unilateral del Estado, en particular, sea válido «debe estar siempre conforme a las reglas de fondo del derecho internacional aplicables a la materia de que se trata. [...] [L]os actos unilaterales no pueden derogar el derecho internacional general y, menos aún, las obligaciones asumidas por sus autores»<sup>61</sup>.

117. La manifestación de voluntad del autor del acto jurídico es, como se indicó, fundamental para la creación del acto y básica en cuanto a los efectos que se intenta producir con tal acto. La manifestación de voluntad es tan importante que parte de la doctrina define al acto jurídico como una manifestación de voluntad, lo que justifica la importancia que se da a los vicios que pueden invalidarlo y a la interpretación del mismo.

118. En el contexto del derecho de los tratados, los modos de expresión del consentimiento de vincularse por un tratado se contemplan en los artículos 11 y siguientes de la Convención de Viena de 1969, precisando que el Estado puede manifestar su consentimiento mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que consideren los Estados.

119. La cuestión de la manifestación de la voluntad en el caso de los actos unilaterales del Estado es igualmente esencial, siendo fundamental el momento de la manifestación, es decir, cuándo el autor manifiesta mediante una declaración su intención de comprometerse y de adquirir obligaciones a su cargo. El momento, desde luego, debe observarse en un sentido amplio, asimilándolo al proceso de su formulación, el contexto, lo que responde a las reglas de interpretación aceptadas y reflejadas en la Convención de Viena de 1969.

120. La manifestación de la voluntad y la intención del Estado de comprometerse y de adquirir obligaciones a su cargo son indisociables. El representante del Estado puede manifestar la voluntad en ese sentido en su nombre, con la intención de comprometer al Estado en el plano jurídico internacional, pues de lo contrario se estaría ante actos que deben excluirse del ámbito del presente estudio, como ya se ha señalado en varias ocasiones.

121. La intención es fundamental para la interpretación del acto del Estado y, aunque esa cuestión se abordará más adelante, debe señalarse que si bien es cierto que en la Convención de Viena de 1969 se indica que un tratado debe ser interpretado de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a sus términos, éstos serán entendidos en un sentido particular si se establece que esa era la intención de las partes (art. 31).

122. La manifestación de la voluntad expresa la intención del autor de dar nacimiento a una obligación jurídica. Si esta intención no existe, como bien lo dice Jacqué, no hay acto jurídico<sup>62</sup>. El autor del acto debe manifestar la intención de asumir una obligación frente al destinatario.

123. La CIJ ha considerado en varias ocasiones la intención como elemento fundamental de la interpretación, como un principio fundamental universalmente reconocido y aplicable tanto en derecho interno como en derecho internacional<sup>63</sup>. En el caso *Essais nucléaires (Australie c. France)*, la Corte señaló:

Quando el Estado autor de la declaración entiende estar vinculado con arreglo a esos términos, esa intención confiere carácter de compromiso jurídico a su toma de posición, ya que en adelante se consideró que el Estado interesado tiene derecho a seguir una línea de conducta que se avenga con esa declaración. Un compromiso de esa índole, expresado públicamente con la intención de vincularse [...] tiene carácter obligatorio<sup>64</sup>.

Y, más adelante, la Corte señala en esa misma decisión:

De ese modo, cualquiera que haya podido ser la forma en que se expresaron, conviene considerar que esas declaraciones constituyen un compromiso del Estado, dada la intención con que se formularon y las circunstancias en que tuvieron lugar<sup>65</sup>.

124. Se puede decir que se está ante una voluntad de crear un acto jurídico:

desde el momento en que el objetivo a alcanzar por el destinatario del acto es suficientemente preciso como para poder caracterizar todo comportamiento que no se ajuste a la norma. Es esa condición la que determina que estemos ante una norma jurídica y no ante un simple deseo político<sup>66</sup>.

125. La intención de comprometerse debe ser clara e inequívoca y formulada además, como se verá, en forma adecuada. La intención es un término «que se ha utilizado en relación con la interpretación de actos jurídicos y que designa lo que el autor o los autores de un determinado acto se han propuesto en realidad acordar, realizar, obtener o evitar, ya sea que se manifieste en el propio acto o en otros aspectos»<sup>67</sup>.

126. La imprecisión, es igualmente importante destacar, no puede significar ausencia de intención, cuestión que se relaciona directamente con el grado de la obligación, si ese pudiere ser el término aceptable. Una vez más se plantea la cuestión de la naturaleza de la obligación, es decir, si se trata de una obligación de comportamiento o de conducta, o de una obligación de resultado, lo que la doctrina

<sup>62</sup> Jacqué, *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, pág. 121.

<sup>63</sup> *Sud-Ouest africain*, segunda fase, fallo, *C.I.J. Recueil 1966*, opinión separada del magistrado Van Wyk, págs. 84 y 85; *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, excepciones preliminares, fallo, *C.I.J. Recueil 1964*, opinión en disidencia del magistrado Armand-Ugon, pág. 123, y *Certains emprunts norvégiens*, fallo, *C.I.J. Recueil 1957*, pág. 9. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991*, págs. 17, 104 y 55, respectivamente.

<sup>64</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, fallo, *C.I.J. Recueil 1974*, pág. 267, párr. 43.

<sup>65</sup> *Ibid.*, pág. 269, párr. 49.

<sup>66</sup> Jacqué, *op. cit.*, pág. 127.

<sup>67</sup> *Dictionnaire de la terminologie internationale*, publicado bajo los auspicios de la Union académique internationale (París, Recueil Sirey, 1960), pág. 341.

<sup>60</sup> Rousseau, *Droit international public*, págs. 142 y 143.

<sup>61</sup> Skubiszewski, *loc. cit.*, pág. 242, párr. 44.



trata con profundidad<sup>68</sup>. La cuestión de las obligaciones internacionales es examinada con gran detenimiento por la Comisión en el contexto del tema de la responsabilidad internacional, que de una manera importante guarda relación con el derecho de los tratados y con el derecho de los actos unilaterales, particularmente cuando el Estado se comporta de una manera diferente a la que exige la obligación que asume por algunos de estos actos.

127. Las obligaciones que asume el Estado mediante un acto unilateral pueden ser de comportamiento, es decir, aquellas que determinan el comportamiento o la conducta que debe asumir el Estado, sin prejuzgar sobre el resultado, o de resultado, dejando al Estado la libertad de escoger los medios que ha de emplear para obtener ese resultado.

128. La intención, siempre necesariamente clara para que pueda ser la base del compromiso del Estado, puede ser expresa o implícita, lo que corresponde determinar al órgano que se ocupe de su interpretación. En ese sentido, deben recordarse los fallos de la CIJ en los casos *Essais nucléaires*, en los cuales la Corte infiere que la intención del Estado autor de las declaraciones era comprometerse desde el punto de vista jurídico, en el plano internacional<sup>69</sup>.

129. La manifestación del consentimiento debe estar exenta de vicios, cuestión que se recoge expresamente en los artículos 48 a 52 de la Convención de Viena de 1969.

130. La cuestión de la validez del acto jurídico obliga al Relator Especial a considerar el examen del régimen de la nulidad de los actos jurídicos en derecho internacional, fundamental para determinar la validez del acto y sus efectos jurídicos.

131. Sin duda, las reglas aplicables a los actos convencionales pueden ser en gran medida aplicables a los actos jurídicos unilaterales del Estado, por lo que los comentarios sobre este proyecto de artículo deben considerar las reglas establecidas sobre la materia en relación con los actos convencionales, con especial referencia a los tratados, según la Convención de Viena de 1969.

132. En el caso de los actos unilaterales, el error, el dolo, la corrupción del representante de un Estado, la coacción ejercida sobre un Estado o su representante y las normas imperativas de derecho internacional o de *jus cogens*, deben ser igualmente considerados en este ámbito, aunque probablemente en condiciones distintas, lo que corresponde a la especificidad de tales actos.

133. En primer lugar, el Estado puede invocar la nulidad del acto unilateral cuando el mismo 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, si ello constituía una base esencial del consentimiento, cuestión que fue ampliamente discutida cuando se elaboró la Convención de Viena de 1969.

134. Un Estado no puede invocar el error de hecho cuando por su conducta ha facilitado tal error, como lo recoge la Convención de Viena de 1969 en el párrafo 2

del artículo 48, lo que había sido antes considerado por la CIJ como un principio bien establecido de derecho internacional<sup>70</sup>.

135. Por otra parte, tal como en la Convención de Viena de 1969, un Estado podrá invocar la nulidad de un acto si es inducido por la conducta fraudulenta de otro Estado a formular tal acto. A pesar de lo raro de tal situación en relación con los tratados<sup>71</sup> y de las dudas expresadas por el Relator Especial, Sir Humphrey Waldock, sobre la incorporación del dolo como causa de nulidad de un tratado, la Convención lo incluye como tal en el artículo 49. El Relator Especial indicó entonces que tenía dudas en cuanto a la posibilidad del dolo en relación con los tratados, puesto que si bien la posibilidad existe realmente, nunca se había producido un caso concreto de dolo que induzca a un Estado a consentir en un tratado<sup>72</sup>.

136. El dolo como causal de nulidad, a pesar de ciertas dudas, debe estar incluido en este proyecto de artículo. Si la situación puede plantearse en el ámbito de los tratados, es posible también que la misma pueda surgir en relación con la formulación de un acto unilateral. El dolo puede incluso ser por omisión, cuando un Estado, conociendo ciertas realidades, no las comunica, y ello induce al Estado a formular un acto jurídico.

137. El Estado podrá invocar la nulidad del acto unilateral cuando ese acto ha sido formulado por medio de la corrupción del representante de un Estado o cuando el mismo ha sido formulado mediante coacción sobre el representante de un Estado o amenaza contra el Estado dirigida por otro u otros Estados. Sin duda, estas causales de nulidad, previstas en los artículos 50 a 52 de la Convención de Viena de 1969, son igualmente aplicables a los actos unilaterales del Estado. En todos esos casos, los actos formulados son nulos, lo que también plantea la cuestión de si trata de actos nulos de nulidad absoluta o de nulidad relativa.

138. El acto unilateral será igualmente nulo si el mismo es formulado bajo la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, cuestión que se plantea en los mismos términos en la Convención de Viena de 1969.

139. Un acto unilateral será igualmente nulo cuando es contrario a normas propias anteriores o a una norma imperativa o de *jus cogens*, entendida ésta como una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional como tal, como se recoge en la Convención de Viena de 1969, definición que ha causado un interesante debate doctrinal.

140. Algunas normas de derecho internacional pueden ser derogadas por las partes, lo que es admitido por el derecho internacional. Pero es igualmente aceptable que algunas de ellas no lo pueden ser. Si bien son difíciles de identificar, las mismas, sin duda alguna, han venido apareciendo gradualmente, en beneficio de la organización de la sociedad internacional, después que la cuestión

<sup>68</sup> Véase, por ejemplo, Reuter, «Principes de droit international public», pág. 472.

<sup>69</sup> Véase la nota 12 *supra*.

<sup>70</sup> *Temple de Préah Vihéar*, fondo, fallo, C.I.J. Recueil 1962, pág. 26.

<sup>71</sup> Rousseau, *op. cit.*, pág. 147.

<sup>72</sup> Véase *Anuario... 1963*, vol. I, 678.<sup>a</sup> sesión, pág. 29, párr. 3.



se planteara cuando se elaboraba la Convención de Viena de 1969. Se trata de la distinción entre normas de *jus dispositivum* y de *jus cogens*. Estas últimas constituyen una limitación a la facultad de formular actos jurídicos unilaterales, como algunas que se derivan de la Carta de las Naciones Unidas y otras contenidas en convenciones fundamentales, como las relativas a la esclavitud y al genocidio, entre muchas otras. Se trata de normas imperativas de derecho internacional general que no permiten excepción alguna<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> *Ibid.*, 683.ª sesión, declaración del Sr. Ago, pág. 70, párr. 74.

141. Finalmente, el hecho de que un acto sea formulado contrariamente a normas de derecho interno —en concreto, normas de derecho constitucional— puede invalidar el acto si el Estado invoca su nulidad. No cabe duda de que la norma recogida en el artículo 46 de la Convención de Viena de 1969 es enteramente aplicable a los actos unilaterales. El representante del Estado, como se indicó arriba, debe estar habilitado para representar al Estado en sus relaciones internacionales y, además, el acto que formula no puede contradecir normas constitucionales. En efecto, el representante que formula el acto debe actuar dentro del ámbito de sus competencias para que éste pueda surtir efectos jurídicos.

## CAPÍTULO VII

### Un comentario acerca de las reservas y las condiciones, en relación con el acto unilateral y sobre la inexistencia del acto unilateral

142. La formulación de reservas y el establecimiento de condiciones son posibles en relación con los tratados. Sin embargo, ello no pareciera ser posible en el ámbito de la formulación de actos jurídicos unilaterales del Estado.

143. Si bien es cierto que el Estado puede formular reservas o ciertas condiciones cuando realiza un acto unilateral, en esos casos, no se estaría más ante el acto unilateral autónomo que interesa a la Comisión en estos momentos. Por su propia naturaleza, esos actos unilaterales tendrían que ser ubicados dentro de la esfera convencional. En efecto, al entrar en juego la aceptación de las reservas o de las condiciones, esos actos no son más autónomos en el sentido en que se entiende en este proyecto. La aceptación necesaria de las reservas o de las condiciones por el Estado destinatario hace de esos actos convencionales. La cuestión es importante. Sin embargo, se ha estimado conveniente no adoptar una posición definitiva sobre ello hasta tanto no se haya concluido el examen de las reservas, tema que fue estudiado por la Comisión separadamente.

144. Otra cuestión importante que se plantea en el derecho de los actos unilaterales, que debe ser considerada en el presente proyecto, es la relativa a la inexistencia del acto. No se trata de si un acto es válido o no, tampoco de

si un acto puede o no ser objeto de nulidad por las razones que se expresaron arriba.

145. La cuestión del objeto de los tratados debe ser vista desde dos ángulos: en primer lugar, en cuanto a la licitud del objeto, que guarda relación con la nulidad y, en segundo lugar, en cuanto a la existencia del objeto. Un acto unilateral simplemente es inexistente cuando su objeto no existe.

146. También debe decirse que un acto es inexistente cuando el mismo no es formulado en forma adecuada, una cuestión intrínseca a su propia existencia aunque, es cierto, ello puede fortalecer la prueba de que tal acto ha sido formulado. Un acto realizado secretamente está desprovisto de todo valor jurídico. Para que tal acto pueda surtir efectos jurídicos, el mismo debe ser conocido necesariamente por el Estado o los Estados destinatarios o beneficiarios. Tal como lo señala Sicault «es una condición indispensable porque, mientras un sujeto de derecho se guarde para él un compromiso unilateral, puede modificarlo como quiera»<sup>74</sup>, cuestión que, sin embargo, tiene ciertas restricciones, debe precisarse desde ahora, en el contexto de los actos unilaterales del Estado.

<sup>74</sup> Sicault, *loc. cit.*, pág. 671.

## CAPÍTULO VIII

**Los trabajos futuros del Relator Especial**

147. El Relator Especial podría, si así lo decide la Comisión, elaborar un tercer informe y abordar todo lo relativo al respeto, la aplicación y la interpretación de los actos unilaterales, así como lo relacionado con la posibilidad de que el autor del acto pueda enmendar, revocar o suspender la aplicación de estos actos, siguiendo así las recomendaciones que presentara el Grupo de Trabajo en 1997<sup>75</sup>.

148. En relación con el respeto debería elaborarse una disposición relacionada con el principio *acta sunt servanda*, referida antes en el primer informe<sup>76</sup>, en el

que se examinó el carácter obligatorio de estos actos del Estado.

149. En cuanto a la aplicación, se podría abordar la cuestión de la irretroactividad de los actos unilaterales, su alcance territorial y la relación entre un acto unilateral y obligaciones anteriormente asumidas por el Estado que lo formula.

150. Se abordaría también todo lo relacionado con la interpretación de ese acto, siguiendo en gran medida las reglas generales aplicables a los actos convencionales y la posibilidad y las condiciones para que un Estado pueda modificar, enmendar o revocar los actos unilaterales, cuestión que difiere sustancialmente de lo que se plantea en el derecho de los tratados.

<sup>75</sup> *Anuario... 1997*, vol. II (segunda parte), pág. 68, párrs. 214 a 216.

<sup>76</sup> *Anuario... 1998*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/486, párr. 157.

## LISTA DE DOCUMENTOS DEL 51.º PERÍODO DE SESIONES

<i>Signatura</i>	<i>Título</i>	<i>Observaciones y referencias</i>
A/CN.4/478/Rev.1	Cuarto informe sobre las reservas a los tratados, por el Sr. Alain Pellet, Relator Especial, anexo: Bibliografía	Reproducido en el presente volumen.
A/CN.4/492	Responsabilidad de los Estados: comentarios y observaciones recibidos de los gobiernos	Ídem.
A/CN.4/493 [y Corr.1]	La nacionalidad en relación con la sucesión de Estados: comentarios y observaciones recibidos de los gobiernos	Ídem.
A/CN.4/494 y Add.1 y 2	Provisión de vacantes imprevistas (artículo 11 del estatuto): nota de la Secretaría	Ídem.
A/CN.4/495	Programa provisional	Mimeografiado. El programa definitivo figura en <i>Anuario... 1999</i> , vol. II (segunda parte), pág. 16.
A/CN.4/496	Resumen por temas, preparado por la Secretaría, del debate en la Sexta Comisión de la Asamblea General en su quincuagésimo tercer período de sesiones	Mimeografiado.
A/CN.4/497	La nacionalidad en relación con la sucesión de Estados: memorando de la Secretaría	Reproducido en el presente volumen.
A/CN.4/498 y Add.1 a 4	Segundo informe sobre la responsabilidad de los Estados, por el Sr. James Crawford, Relator Especial	Ídem.
A/CN.4/499	Cuarto informe sobre las reservas a los tratados, por el Sr. Alain Pellet, Relator Especial	Ídem.
A/CN.4/500 y Add.1	Segundo informe sobre los actos unilaterales de los Estados, por el Sr. Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial	Ídem.
A/CN.4/501	Segundo informe sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional (prevención de daños transfronterizos causados por actividades peligrosas), por el Sr. Pemmaraju Sreenivasa Rao, Relator Especial	Ídem.
A/CN.4/L.572	La nacionalidad en relación con la sucesión de Estados: informe del Grupo de Trabajo	Mimeografiado.
A/CN.4/L.573	La nacionalidad en relación con la sucesión de Estados: título y texto de los proyectos de artículos aprobados en segunda lectura por el Comité de Redacción	Texto reproducido en <i>Anuario... 1999</i> , vol. I, acta resumida de la 2579.ª sesión, págs. 88 a 91, párr. 4.
A/CN.4/L.574 [y Corr.3 y 4]	Responsabilidad de los Estados. Títulos y textos de los proyectos de artículos aprobados por el Comité de Redacción: artículos 16 a 26 <i>bis</i> (capítulo III), 27 a 28 <i>bis</i> (capítulo IV) y 29 a 35 (capítulo V)	Ídem, acta resumida de la 2605.ª sesión, págs. 294 a 296, párr. 4.