

ACTOS UNILATERALES DE LOS ESTADOS

[Tema 3 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/524

Respuestas de los gobiernos al cuestionario: informe del Secretario General

[Original: francés/inglés]
[18 de abril de 2002]

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	89
RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS AL CUESTIONARIO	89
<i>Observaciones generales</i>	89
<i>Pregunta 1.</i> ¿Ha formulado el Estado una declaración o una expresión similar de su voluntad que pueda considerarse comprendida, entre otras, en una o más de las categorías siguientes: promesa, reconocimiento, renuncia o protesta? Si la respuesta es afirmativa, ¿podría dar a conocer el Estado elementos de esa práctica?.....	90
<i>Pregunta 2.</i> ¿Se ha apoyado el Estado en actos unilaterales de otros Estados o, por lo demás, ha considerado que los actos unilaterales de otros Estados producen efectos jurídicos? Si la respuesta es afirmativa, ¿podría el Estado dar a conocer elementos de esa práctica?.....	92
<i>Pregunta 3.</i> ¿Podría dar a conocer el Estado algunos elementos de la práctica en lo que respecta a la existencia de efectos jurídicos o a la interpretación de los actos unilaterales a que se hace referencia en las anteriores preguntas?.....	93

Introducción

1. En su 53º período de sesiones, celebrado en 2001, la Comisión de Derecho Internacional decidió que el Relator Especial sobre el tema de los actos unilaterales de los Estados elaborara y enviara a los gobiernos un cuestionario en que les invitara a dar más información acerca de su práctica en materia de actos unilaterales¹.

¹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), párrs. 29 y 254.

Conforme a esa petición, el 31 de agosto de 2001, la secretaría de la Comisión distribuyó a los gobiernos el texto de un cuestionario sobre los actos unilaterales de los Estados.

2. Al 14 de marzo de 2002 se habían recibido respuestas de los Gobiernos de Estonia, Portugal y Reino Unido. Las respuestas recibidas se reproducen más adelante.

Respuestas de los gobiernos al cuestionario

Observaciones generales

Estonia

[Original: inglés]
[14 de marzo de 2002]

La cuestión de los actos unilaterales de los Estados presenta muchos problemas debido a su complejidad y diversidad. En general, se prefiere utilizar otros métodos

convencionales y reconocidos de la práctica internacional, como los tratados, para influir en la posición jurídica de otros Estados en sus relaciones con Estonia. Sin embargo, los actos unilaterales del Estado no son desconocidos en la práctica de Estonia y cabe acoger con beneplácito la tentativa de aclarar y organizar los principios jurídicos generales y las normas consuetudinarias que rigen ese tipo de actos con miras a promover la estabilidad en las relaciones internacionales. Con este fin, más adelante se describen algunos ejemplos de actos unilaterales.

Portugal

[Original: inglés]
[25 de febrero de 2002]

1. Portugal reconoce la importante función que desempeñan los actos unilaterales en las relaciones internacionales y la necesidad de elaborar normas que regulen su funcionamiento. En consecuencia, desearía contribuir a la labor de la Comisión relativa a dicha cuestión y por ello presenta su respuesta al cuestionario que se distribuyó entre los Estados en agosto de 2001.

2. La intención de Portugal es abstenerse de formular observaciones generales sobre la cuestión de los actos unilaterales y limitarse a responder directamente al cuestionario relativo a la práctica reciente de los Estados en la formulación e interpretación de los actos unilaterales. No obstante, Portugal desearía dejar claro que, si bien está de acuerdo con la definición de los actos unilaterales propuesta por el Relator Especial, definición que figura en el informe de la Comisión sobre su 52.º período de sesiones¹ y que dice que «se entiende por ‘acto unilateral del Estado’ una manifestación de voluntad inequívoca

¹ *Anuario... 2000*, vol. II (segunda parte), pág. 94, nota 165.

del Estado, formulada con la intención de producir efectos jurídicos en sus relaciones con uno o varios Estados o con una o varias organizaciones internacionales y que es del conocimiento de ese Estado o de esa organización internacional», desearía destacar que, en su opinión, el derecho internacional, y no la intención del Estado, es lo que en el ordenamiento jurídico internacional da fuerza jurídica a los actos unilaterales.

Reino Unido

[Original: inglés]
[27 de febrero de 2002]

1. El Reino Unido reitera las opiniones manifestadas en su nota de fecha 3 de marzo de 2000¹. El Reino Unido sigue considerando que cualquier enfoque que trate de someter los actos unilaterales a un solo cuerpo de normas generales no está bien fundado. Por ello, el Reino Unido reitera la sugerencia de que la Comisión determine si existen problemas específicos respecto de ciertos tipos de actos unilaterales que podría ser útil en un estudio expositivo.

¹ Reproducida en *Anuario... 2000*, vol. II (primera parte).

PREGUNTA 1

¿Ha formulado el Estado una declaración o una expresión similar de su voluntad que pueda considerarse comprendida, entre otras, en una o más de las categorías siguientes: promesa, reconocimiento, renuncia o protesta? Si la respuesta es afirmativa, ¿podría dar a conocer el Estado elementos de esa práctica?

Estonia

[Original: inglés]
[14 de marzo de 2002]

1. En virtud del orden jurídico de Estonia, el *Riigikogu*¹ emite actos unilaterales, de los cuales existen tres categorías: manifestaciones, declaraciones y llamamientos; pero la distinción entre los actos unilaterales no es muy clara. El Ministerio de Relaciones Exteriores está encargado de preparar el texto de las manifestaciones, las declaraciones y los llamamientos a otros Estados y organizaciones internacionales.

2. En la práctica, el grupo más numeroso son las manifestaciones. Las manifestaciones son esencialmente expresiones de voluntad u opinión de Estonia, a menudo de naturaleza política, y, en consecuencia, no producen efectos jurídicos.

3. A comienzos del decenio de 1990 se formularon varias declaraciones unilaterales, debido a la concreta y complicada situación histórica y política que existía entonces en Estonia, ya que todavía no se había aprobado la actual Constitución de la República de Estonia². En

¹ El Parlamento.

² La actual Constitución de Estonia, que entró en vigor el 3 de julio de 1992, se reproduce en *Central and Eastern European Legal Materials* (Huntington, Nueva York, Juris), carpeta 5D, número 21 (noviembre de 1993).

consecuencia, en aquel momento no se habían definido todavía claramente las competencias de los distintos poderes. El 30 de marzo de 1990, el Consejo Supremo³ aprobó una decisión⁴ por la cual se declaraba que la continuidad *de jure* de la República de Estonia no se había interrumpido con la ocupación soviética en 1940. Aun cuando en ese entonces el Consejo Supremo no era un órgano de la República de Estonia, puede considerarse que sus actos unilaterales tuvieron efectos jurídicos en relación con el restablecimiento de la independencia, que concluyó en agosto de 1991.

4. Puede considerarse que la manifestación del Consejo Supremo en relación con el golpe de Estado en la Unión Soviética de 19 de agosto de 1991⁵ fue una protesta. El Consejo Supremo declaró que ese golpe de Estado había sido ilegal y consideró interrumpidas las negociaciones bilaterales con la Unión Soviética relativas al restablecimiento de la independencia de Estonia, por lo cual el Consejo Supremo se consideró autorizado a restablecer unilateralmente la independencia, de conformidad con la

³ Órgano legislativo en ese entonces.

⁴ Decisión sobre el estatuto del Estado de Estonia, aprobada el 30 de marzo de 1990, *ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja* (Consejo Supremo de la RSSE y Boletín del Gobierno), 1990, n.º 12, pág. 180. Véase también *Restoration of the Independence of the Republic of Estonia—Selection of Legal Acts (1988–1991)*, Tallin, Estonian Institute for Information, 1991, pág. 22.

⁵ Manifestación del Consejo Supremo de la República de Estonia sobre el golpe de Estado en la Unión Soviética, 29 de agosto de 1991, *Riigi Teataja* (Boletín Oficial), 1991, n.º 25, pág. 309.

voluntad del pueblo expresada en el referéndum de 3 de marzo de 1991.

5. La independencia de Estonia se restableció el 20 de agosto de 1991, con la decisión del Consejo Supremo⁶ que confirmó la independencia nacional de la República de Estonia y determinó el restablecimiento de relaciones diplomáticas.

6. El 19 de diciembre de 1991, el Consejo Supremo emitió una manifestación sobre los bienes de la República de Letonia y la República de Lituania⁷, que podría considerarse una promesa. Habida cuenta del restablecimiento de la independencia de Estonia, Letonia y Lituania, el Consejo Supremo manifestó que Estonia garantizaría la protección jurídica de los bienes de todo tipo de dichos Estados en el territorio de Estonia, de conformidad con la Ley sobre bienes de Estonia.

7. En la práctica del último decenio, también se han formulado algunas declaraciones unilaterales sobre la posición del Estado en relación con situaciones o hechos concretos.

8. El 20 de diciembre de 1995, el *Riigikogu* formuló una declaración relativa a la ratificación de los acuerdos sobre la retirada de los contingentes rusos de Estonia, y el 24 de julio de 1994 hizo otro tanto en relación con las garantías sociales al ex personal militar de Rusia⁸. El *Riigikogu* declaró que esos acuerdos no alteraban la posición de Estonia sobre la anexión ilegal de Estonia a la Unión Soviética y que tampoco la ratificación de dichos acuerdos podía interpretarse en el sentido de que alteraba el principio de la continuidad jurídica de Estonia desde 1918. El 22 de febrero de 1994, el *Riigikogu* emitió una comunicación dirigida a los Parlamentos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, en la que se declaraba la posición de Estonia sobre la ocupación del país en 1940⁹. Esos dos ejemplos reflejan la posición de Estonia, que reitera los principios establecidos en las leyes nacionales.

9. El reconocimiento de Estados y gobiernos es un acto unilateral que, en virtud del ordenamiento jurídico de Estonia, es de competencia del Gobierno, por ejemplo, el reconocimiento el 25 de septiembre de 1991 de la República de Eslovenia. No obstante, el 3 de abril de 1990, el Consejo Supremo formuló una manifestación sobre el restablecimiento de la independencia en la República de Lituania, en que se reconocía a Lituania como Estado independiente. Esa excepción se puede explicar por la situación política de ese momento.

10. El 21 de octubre de 1991, Estonia formuló una declaración en que reconocía como obligatoria la jurisdicción de la CIJ¹⁰.

⁶ Decisión del Consejo Supremo de la República de Estonia sobre la independencia nacional de Estonia, *ibíd.*, pág. 312. Véase también *Restoration of the Independence...* (nota 4 *supra*), pág. 101.

⁷ *Riigi Teataja*, 1991, n.º 45, pág. 568. See also *Restoration of the Independence...* (nota 4 *supra*), pág. 30.

⁸ *Riigi Teataja* II, 1995, n.º 46, pág. 203.

⁹ *Riigi Teataja* I, 1994, n.º 13, pág. 235.

¹⁰ *Riigi Teataja* II, 1996, n.º 24-25, pág. 95. Véase también, Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1653, n.º 28436, pág. 59.

11. En septiembre de 1992, cuando se eligió el nuevo *Riigikogu*, uno de sus primeros actos fue una declaración sobre el restablecimiento, en la que se manifestó expresamente que la actual República de Estonia era el mismo sujeto de derecho internacional que había sido declarado por primera vez en 1918¹¹.

12. El Ministerio de Relaciones Exteriores también ha formulado declaraciones unilaterales. Un ejemplo reciente, en el contexto de los ataques terroristas contra los Estados Unidos, es la declaración de 13 de septiembre de 2001, en la que se manifestó la disposición de Estonia, en su condición de Estado candidato a ingresar en la OTAN, a prestar asistencia, dentro de sus posibilidades, a los Estados Unidos, lo que podría considerarse una promesa.

¹¹ Declaración del *Riigikogu* sobre el restablecimiento de la autoridad constitucional del Estado, *Riigi Teataja*, 1992, n.º 40, pág. 533.

Portugal

[Original: inglés]
[25 de febrero de 2002]

1. Portugal desearía formular las observaciones siguientes con relación, en primer término, a una serie de protestas formuladas por Portugal contra ciertos actos de Australia con respecto a Timor Oriental y, en segundo lugar, al reconocimiento del derecho de Timor Oriental a la independencia.

2. El Tratado relativo a la Falla de Timor¹ fue origen de una controversia jurídica entre Portugal y Australia. Se trataba de un tratado firmado por Australia e Indonesia en 1989, en el que se establecía una zona de cooperación para la exploración y explotación de los recursos petrolíferos en la plataforma continental de la zona situada entre Timor Oriental y Australia septentrional. Portugal consideró que ese tratado violaba las obligaciones que incumbían a Australia en virtud del derecho internacional².

3. Entre 1985 y 1991, desde la negociación y concertación del Tratado hasta la promulgación de legislación interna en Australia para la aplicación del Tratado, Portugal presentó una serie de protestas diplomáticas³ ante las autoridades de Australia. En 1985 el Gobierno de Portugal hizo saber a Australia que no tenía más remedio que «considerar extraña la actitud del Gobierno de Australia de negociar la exploración de los recursos de un territorio sobre el cual Portugal es la Potencia Administradora, hecho que está reconocido internacionalmente. [...] [E]l Gobierno de Portugal no puede menos que expresar al Gobierno de Australia su enérgica protesta por la

¹ Tratado entre Australia y la República de Indonesia sobre la Zona de cooperación en zona situada entre la provincia indonesia de Timor Oriental y Australia Septentrional (Mar de Timor, 11 de diciembre de 1989), Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1654, n.º 28462, pág. 105. Véase también *Australian Treaty Series 1991, No. 9*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1995.

² *Timor oriental* (Portugal c. Australia), fallo, *C.I.J. Recueil 1995*, pág. 90.

³ Reproducidas en *ibíd.*, *requête introductive d'instance*, 22 de febrero de 1991, anexo 4, págs. 85 a 91.

manifiesta falta de respeto al derecho internacional»⁴. En 1988, el Gobierno de Portugal manifestó a Australia que «la ratificación de [dicho] acuerdo [...] por el Gobierno de Australia constituiría una violación flagrante y grave del derecho internacional. El Gobierno de Portugal examinará cuidadosamente todas las novedades relativas a dicha cuestión y actuará prontamente de conformidad con el derecho internacional para defender los legítimos derechos en cuestión»⁵, y añadió posteriormente que «el Gobierno de Portugal declara su intención de recurrir ante las autoridades internacionales competentes, en el momento oportuno, con miras a velar por los derechos del pueblo de Timor Oriental, al que el Gobierno de Portugal tiene la obligación de considerar y proteger»⁶. En 1989, Portugal reiteró que, [e]n su condición de Potencia administradora del Territorio no autónomo de Timor Oriental, Portugal protesta contra el texto de las declaraciones mencionadas precedentemente y reitera su determinación de dirigirse a las autoridades internacionales competentes, en el momento oportuno, para velar por la defensa de los legítimos derechos del pueblo de Timor Oriental»⁷. Dos días después de la firma del Tratado, Portugal hizo conocer una vez más a Australia su opinión sobre la cuestión:

Las autoridades de Portugal han presentado de manera continuada protestas diplomáticas ante el Gobierno de Australia. [...] En esas protestas el Gobierno de Portugal señaló que la negociación y la concertación final de dicho acuerdo con la República de Indonesia [...] constituirían una violación grave y flagrante del derecho internacional [...] al proceder a la firma del acuerdo mencionado precedentemente. Australia continúa con esa violación del derecho y la lleva hasta sus últimas consecuencias. Al firmar el «acuerdo provisional», desacata el deber que le incumbe de respetar el derecho a la libre determinación de la población de Timor Oriental, la integridad territorial de Timor Oriental y la soberanía permanente de ese pueblo sobre sus recursos naturales, que son objeto parcial del acuerdo. [...] La firma de ese acuerdo interfiere con las actividades de mediación [...] a cargo del Secretario General, encaminadas a llegar a un acuerdo amplio de la cuestión y es contraria a ellas. [...] Habida cuenta de lo expresado precedentemente, Portugal no puede sino presentar su protesta más enérgica ante el Gobierno del Commonwealth de Australia y declarar que se reserva el derecho de recurrir a todos los medios jurídicos que considere convenientes para preservar los legítimos derechos del pueblo de Timor Oriental»⁸.

⁴ Protesta de 19 de septiembre de 1985, *ibíd.*, pág. 85.

⁵ Protesta de 9 de septiembre de 1988, *ibíd.*, pág. 86.

⁶ Protesta de 31 de octubre de 1988, *ibíd.*, págs. 86 y 87.

⁷ Protesta de 30 de octubre de 1989, *ibíd.*, pág. 87.

⁸ Protesta de 13 de diciembre de 1989, *ibíd.*, págs. 88 y 89.

4. En 1991, Portugal decidió entablar una demanda contra Australia ante la CIJ⁹. Con esos actos de protesta, Portugal manifestó su intención de «no considerar como de derecho un determinado estado de hecho y entiende por ello salvaguardar sus derechos violados o amenazados»¹⁰.

5. Por otra parte, pero en relación con el mismo tema, Portugal también reconoció, después de anunciarse los resultados de la consulta popular celebrada en agosto de 1999, por la cual la mayoría del pueblo de Timor Oriental optó por la independencia, el derecho a la independencia de Timor Oriental, en una declaración que, por inferencia, contiene el reconocimiento del derecho a la independencia, después de un período de transición durante el cual el territorio iba a ser administrado por las Naciones Unidas.

6. En la declaración formulada en el quincuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente de la República de Portugal¹¹ dijo que: «el 30 de agosto de 1999 el pueblo de Timor Oriental ejerció democráticamente su derecho a la libre determinación, y escogió, por una mayoría clara e inequívoca, su futuro colectivo, adquiriendo así de manera incondicional e irrevocable el derecho a constituir un Estado independiente al final del período de administración provisional que pronto iniciarán las Naciones Unidas»¹².

7. Con ese acto, Portugal tomó nota de que «constata la existencia de ciertos hechos o de ciertos actos jurídicos y admite que pueden oponerse contra él»¹³ (reconocimiento).

⁹ Véase la nota 3 *supra*.

¹⁰ *Anuario... 2001*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/519, párr. 95, nota 108, citando a Eric Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, París, LGDJ, 1962, pág. 48.

¹¹ De conformidad con el artículo 293 de la Constitución de Portugal, el Presidente de la República tiene competencia para actuar en el plano internacional en relación con Timor Oriental.

¹² Declaración del Sr. Sampaio, Presidente de la República de Portugal, 20 de septiembre de 1999, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones*, quinta sesión plenaria (A/54/PV.5), pág. 14.

¹³ *Anuario... 2001*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/519, párr. 91.

PREGUNTA 2

¿Se ha apoyado el Estado en actos unilaterales de otros Estados o, por lo demás, ha considerado que los actos unilaterales de otros Estados producen efectos jurídicos? Si la respuesta es afirmativa, ¿podría el Estado dar a conocer elementos de esa práctica?

Estonia

[Original: inglés]
[14 de marzo de 2002]

1. De la misma manera que los actos unilaterales de Estonia pueden producir efectos jurídicos, lo mismo puede decirse de los actos unilaterales de otros Estados. No siempre es necesario expresar en términos concretos que se considera que los actos unilaterales de otro Estado surten efectos jurídicos, ya que en ciertas circunstancias

incluso el silencio podría ser suficiente. En consecuencia, esa práctica no siempre resulta clara.

2. Por ejemplo, está claro que, en respuesta al reconocimiento de Estonia por otro Estado, se han establecido relaciones diplomáticas entre los dos países, con las consecuencias pertinentes.

3. También se podría brindar un ejemplo en relación con la revocación unilateral de la exigencia de visado. Por

ejemplo, varios Estados (entre ellos, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana) han dejado sin efecto unilateralmente la exigencia del visado para los nacionales de Estonia.

4. Otro ejemplo de acto unilateral de otro Estado, aunque ilícito, con efectos jurídicos en Estonia, es un decreto del Presidente de la Federación de Rusia¹, por el cual ese país comenzó unilateralmente a delimitar la frontera terrestre entre Estonia y la Federación de Rusia. Estonia lo ha considerado ilegal, porque todas las cuestiones relativas a la frontera entre los dos Estados se deben resolver bilateralmente. Sin embargo, como el apoyo fronterizo ha sido plenamente acordado, pero todavía no ha sido firmado, el decreto ha producido efectos. La Federación de Rusia ha ubicado guardias fronterizos en la frontera delimitada unilateralmente y, en respuesta, Estonia ha hecho lo propio.

¹ Decreto del Presidente de la Federación de Rusia de 21 de julio de 1994 sobre la delimitación de la frontera terrestre entre Estonia y la Federación de Rusia, *Sobranie zakonodatelstva Rossijskoi Federatsii*, n.º 9, tema 930 (1994).

Portugal

[Original: francés/inglés]
[25 de febrero de 2002]

1. También en el contexto del caso *Timor oriental* incoado ante la CIJ, Portugal adoptó una posición en relación con ciertos actos unilaterales de Australia, a saber, sobre su reconocimiento *de jure* de la soberanía de

Indonesia sobre Timor Oriental y sus efectos jurídicos. Según se señala en el cuarto informe del Relator Especial, el reconocimiento, que puede ser expreso o tácito, «es el procedimiento en virtud del cual un sujeto de derecho internacional, en particular un Estado, que no ha participado en el nacimiento de una situación o en la iniciación de un acto, acepta que esta situación o este acto se opongan contra él, es decir, admite que se le apliquen las consecuencias jurídicas de uno u otro»¹.

2. Portugal consideró que Australia había reconocido *de jure* la soberanía de Indonesia sobre Timor Oriental² y que ese acto unilateral era incompatible con el derecho de la población de Timor Oriental a la libre determinación y, en consecuencia, violaba las obligaciones jurídicas de Australia:

Portugal sostiene que el reconocimiento *de jure* de la incorporación de Timor Oriental a un Estado tiene por consecuencia ineludible que no se reconozca a Timor Oriental como territorio no autónomo³.

El reconocimiento *de jure* de la integración de Timor Oriental en Indonesia es además incompatible con el consecuente mantenimiento de su territorio bajo el estatuto de territorio no autónomo. En segundo lugar, entraña un desconocimiento evidente de su derecho sobre sus recursos naturales; y, en tercer término, es totalmente inconciliable con el respeto al derecho de ese pueblo a la libre determinación⁴.

¹ *Anuario... 2001*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/519, párr. 91, nota 102.

² *C.I.J. Mémoires, Timor oriental* (Portugal *c.* Australia), inédito.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

PREGUNTA 3

¿Podría dar a conocer el Estado algunos elementos de la práctica en lo que respecta a la existencia de efectos jurídicos o a la interpretación de los actos unilaterales a que se hace referencia en las anteriores preguntas?

Es de suma importancia que la Comisión reciba, en la medida de lo posible, referencias precisas a la práctica de los Estados. En ese sentido, la Comisión invita a cada Estado a que proporcione copias o referencias de publicaciones u otros documentos oficiales o académicos que recojan su práctica.

Estonia

[Original: inglés]
[14 de marzo de 2002]

Los efectos jurídicos de la interpretación de los actos unilaterales que se mencionan en las respuestas a las preguntas 1 y 2 han quedado en general expresados en las respuestas respectivas. En algunos actos unilaterales las consecuencias jurídicas son obvias y claras, como en el

caso de la manifestación en que se garantiza la protección jurídica de los bienes de Letonia y Lituania, el reconocimiento de otros Estados o la declaración de estar dispuesto a prestar ayuda a los Estados Unidos. Aun cuando una declaración no dé origen directamente a derechos u obligaciones en relación con terceros Estados, es posible que tenga importancia jurídica para éstos de otra manera, por ejemplo, como prueba de conducta. Ello se puede apreciar en la declaración del principio de la continuidad jurídica de Estonia desde 1918 y en la posición de Estonia sobre su ocupación.