

# ACTOS UNILATERALES DE LOS ESTADOS

[Tema 5 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/557

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

[Original: español]  
[26 de mayo de 2005]

### ÍNDICE

		<i>Página</i>
Instrumentos multilaterales citados en el presente informe .....		130
Obras citadas en el presente informe .....		130
	<i>Párrafos</i>	
INTRODUCCIÓN .....	1-12	131
<i>Capítulo</i>		
I. EXAMEN DE ALGUNOS ACTOS .....	13-167	133
A. Nota de 22 de noviembre de 1952 del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia .....	13-35	133
B. Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba relacionada con el suministro de vacunas a la República Oriental del Uruguay .....	36-43	136
C. Renuncia de Jordania a los territorios de la Ribera Occidental .....	44-54	136
D. Declaración de Egipto de 24 de abril de 1957 .....	55-69	137
E. Declaraciones del Gobierno de Francia acerca de la suspensión de los ensayos nucleares en el Pacífico Sur .....	70-83	139
F. Protestas de la Federación de Rusia dirigidas a Turkmenistán y Azerbaiyán .....	84-105	140
G. Declaraciones formuladas por los Estados poseedores de armas nucleares .....	106-115	141
H. Declaración Ihlen de 22 de julio de 1919 .....	116-126	142
I. Proclamación Truman de 28 de septiembre de 1945 .....	127-137	143
J. Declaraciones relativas a las Naciones Unidas y su personal (exenciones de impuestos y privilegios) .....	138-156	144
K. Comportamientos asumidos por Tailandia y Camboya en el marco del caso <i>Temple de Préah Vihéar</i> .....	157-167	146
II. CONCLUSIONES QUE SE PUEDEN EXTRAER DE LAS DECLARACIONES ANALIZADAS .....	168-208	148

## Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

	<i>Fuente</i>
Convenio para asegurar a todas las Potencias y en todo tiempo el libre uso del Canal de Suez (Constantinopla, 29 de octubre de 1888)	<i>Colección de los tratados, convenios y documentos internacionales</i> , Madrid, Librería de Fernando Fe, 1899.
Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas (Nueva York, 13 de febrero de 1946)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1, pág. 15.
Convención sobre la plataforma continental (Ginebra, 29 de abril de 1958)	Ibíd., vol. 499, n.º 7302, pág. 311.
Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (Londres, Moscú y Washington D.C., 1.º de julio de 1968)	Ibíd., vol. 729, n.º 10485, pág. 161.
Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Viena, 23 de mayo de 1969)	Ibíd., vol. 1155, n.º 18232, pág. 443.
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 10 de diciembre de 1982)	Ibíd., vol. 1834, pág. 371.
Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales (Viena, 21 de marzo de 1986)	A/CONF.129/15.

## Obras citadas en el presente informe

- BOLLECKER-STERN, Brigitte  
«L'affaire des essais nucléaires français devant la Cour Internationale de Justice», *AFDI*, vol. XX (1974), págs. 299 a 333.
- BOURGNON, Etienne  
La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Pratique suisse, 1993, mimeo.
- BROWNLIE, Ian  
Principles of Public International Law, 6.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003.
- CAFLISCH, Lucius  
«La pratique suisse en matière de droit international public 1982», *Annuaire suisse de droit international* (Zurich), vol. XXXIX (1983), págs. 177 a 268.
- CAHIER, Philippe  
«Le comportement des États comme source de droits et d'obligations», en *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Ginebra, Facultad de Derecho de la Universidad de Ginebra e Instituto Internacional de Altos Estudios Internacionales, 1968, págs. 237 a 265.
- COT, Jean-Pierre  
«L'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du temple de Préah Vihéar (Cambodge c. Thaïlande – Fond)», *AFDI*, vol. VIII (1962), págs. 217 a 247.  
«Affaires des essais nucléaires (Australie c. France et Nouvelle Zélande c. France). Demandes en indication des mesures conservatoires: Ordonnances du 22 juin 1973», *AFDI*, vol. XIX (1973), págs. 252 a 271.
- COUSSIRAT-COUSTÈRE, Vincent  
«La reprise des essais nucléaires français devant la Cour internationale de Justice. Observations sur l'ordonnance du 22 septembre 1995», *AFDI*, vol. XLI (1995), págs. 354 a 364.
- DANIELE, Luigi  
«L'ordonnance sur la demande d'examen de la situation dans l'affaire des essais nucléaires et le pouvoir de la Cour internationale de Justice de régler sa propre procédure», *RGDIP*, t. C (1996), págs. 653 a 671.
- DEGAN, Vladimir-Djuro  
*Sources of International Law*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1997.
- DEHAUSSY, J.  
«La déclaration égyptienne de 1957 sur le canal de Suez», *AFDI*, t. VI (1960), págs. 169 a 184.
- DE LACHARRIÈRE, Guy  
«Cour Internationale de Justice: Commentaires sur la position juridique de la France à l'égard de la licéité de ses expériences nucléaires», *AFDI*, vol. XIX (1973), págs. 235 a 251.
- DE VISSCHER, Paul  
«Les aspects juridiques fondamentaux de la question de Suez», *RGDIP*, t. LXII (1958), págs. 400 a 445.
- DUPUY, Pierre Marie  
«L'affaire des essais nucléaires français et le contentieux de la responsabilité internationale publique», *German Yearbook of International Law* (Kiel), vol. 20 (1977), págs. 375 a 405.
- FLORY, Maurice  
«Naissance d'un État palestinien», *RGDIP*, t. XCIII (1989), págs. 385 a 415.
- FRANCK, Thomas M.  
«World made law: the decision of the International Court of Justice in the nuclear test cases», *AJIL*, vol. 69 (1975), págs. 612 a 620.
- GARCÍA RICO, Elena del Mar  
*El uso de las armas nucleares y el derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 1999.
- GARNER, James W.  
«The international binding force of unilateral oral declarations», *AJIL*, vol. 27 (1933), págs. 493 a 497.
- GAVIRIA LIÉVANO, Enrique  
*Política exterior colombiana: Los Monjes en el diferendo con Venezuela*, t. II, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- HUANG, Thomas T. F.  
«Some international and legal aspects of the Suez Canal question», *AJIL*, vol. 51 (1957), págs. 277 a 307.
- JENNINGS, R. Y.  
*The Acquisition of Territory in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 1963.

- JENNINGS, Robert y Arthur WATTS (eds.)  
*Oppenheims's International Law*, 9.<sup>a</sup> ed., vol. I, *Peace*, Longman, Harlow, 1992.
- JUSTE RUIZ, José  
 «Tribunal Internacional de Justicia: asuntos de las pruebas nucleares (Australia c. Francia; Nueva Zelanda c. Francia)», *REDI*, vol. XXIX, n.ºs 2-3 (1976), págs. 447 a 461.
- «Mootness in international adjudication: the nuclear tests cases», *German Yearbook of International Law* (Kiel), vol. 20 (1977), págs. 358 a 374.
- KISS, Alexandre-Charles  
*Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, París, CNRS, 1962.
- LAUTERPACHT, E. (ed.)  
*The Suez Canal Settlement*, Londres, Stevens & Sons, 1960.
- MACDONALD, R. St. J. y Barbara HOUGH  
 «The nuclear tests case revisited», *German Yearbook of International Law* (Kiel), vol. 20 (1977), págs. 337 a 357.
- McNAIR, Lord  
*The Law of Treaties*, Oxford, Clarendon Press, 1961.
- NASH LEICH, Marian  
 «Contemporary practice of the United States relating to International Law», *AJIL*, vol. 83 (1989), págs. 348 y 349.
- O'CONNELL, D. P.  
*International Law*, 2.<sup>a</sup> ed., Londres, Stevens & Sons, 1970.
- PECOURT GARCÍA, Enrique  
 «El principio del 'estoppel' y la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia en el caso del Templo de Preah Vihear», *REDI*, vol. XVI (1963), n.ºs 1-2-3, págs. 153 a 166.
- PÉREZ, Amadeo  
*El régimen de privilegios e inmunidades aplicable a las organizaciones internacionales en Suiza y a las delegaciones permanentes extranjeras en Ginebra*, Ginebra, 1997.
- PERRENOUD, Georges  
*Régime des privilèges et immunités des missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse*, Lausana, Librairie de l'Université, 1949.
- ROUSSEAU, Charles  
*Droit International Public*, t. I, *Introduction et Sources*, París, Sirey, 1970.
- «Chronique des faits internationaux», *RGDIP*, t. XCIII (1989).
- RUBIN, Alfred P.  
 «The international legal effects of unilateral declarations», *AJIL*, vol. 71 (1977), págs. 1 a 30.
- SAGARRA TRÍAS, Eduard  
 «Los actos unilaterales internacionales», en Victoria Abellán Honrubia (ed.), *Prácticas de derecho internacional público*, Barcelona, Bosch, 2001.
- SHAW, Malcolm N.  
*International Law*, 5.<sup>a</sup> ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- SINCLAIR, Ian  
 «Estoppel and acquiescence», en Vaughan Lowe y Malgosia Fitzmaurice (eds.), *Fifty years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, págs. 104 a 120.
- SUR, Serge  
 «Les affaires des essais nucléaires (Australie c. France, Nouvelle-Zélande c. France, C.I.J., arrêts du 20 décembre 1974)», *RGDIP*, t. LXXIX (1975), págs. 972 a 1027.
- SUY, Éric  
*Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, París, LGDJ, 1962 (tesis, Universidad de Ginebra).
- THIERRY, Hubert  
 «Les arrêts du 20 décembre 1974 et les relations de la France avec la Cour Internationale de Justice», *AFDI*, t. XX (1974), págs. 286 a 298.
- THIRLWAY, Hugh  
 «The law and procedure of the International Court of Justice 1960-1989», *BYBIL*, vol. 69 (1989), págs. 1 a 157.
- VÁZQUEZ CARRIZOSA, Alfredo  
*Las relaciones de Colombia y Venezuela. La historia atormentada de dos naciones*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1983.
- WHITEMAN, Marjorie M.  
*Digest of International Law*, vol. 3, Washington D. C., Department of State, 1964.

## I. Introducción

1. En su séptimo informe sobre los actos unilaterales de los Estados<sup>1</sup>, el Relator Especial presentó una serie de ejemplos que trataban de mostrar la práctica de los Estados en materia de actos unilaterales. No todos ellos, como se indicó entonces, eran actos unilaterales en el sentido estricto del término; pero no por ello su referencia y consideración dejaban de ser pertinentes. La Comisión de Derecho Internacional examinó el informe del Relator Especial y se pronunció favorablemente en cuanto al avance del tema y creó, para continuar con el examen del mismo, un Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los actos unilaterales de los Estados, presidido por

el Sr. Alain Pellet, que consideró las propuestas del Relator Especial<sup>2</sup>. El Grupo de Trabajo examinó a lo largo de seis sesiones algunos de los casos presentados por el Relator Especial y se acordó que algunos de ellos serían analizados de acuerdo con el esquema preciso que se habría de adoptar en esa ocasión, al que se hace referencia más adelante.

2. Algunos miembros del Grupo de Trabajo ofrecieron su colaboración al Relator Especial mediante el envío de información sobre determinados actos. El Relator Especial agradece sumamente las contribuciones de los

<sup>1</sup> *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/542.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párrs. 189 y 190.

Sres. Brownlie, Chee, Daoudi, Kolodkin, Matheson, Operti Badan y Pellet, quienes entregaron aportaciones muy interesantes y útiles que constituyen la base de la investigación realizada en 2005.

3. El tema de los actos unilaterales fue abordado en la Sexta Comisión de la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones. Durante los debates, diversas delegaciones reafirmaron su consideración de los actos unilaterales como fuente de obligaciones internacionales<sup>3</sup>. Se puso de relieve que en la etapa siguiente debería elaborarse una definición de actos unilaterales, inspirándose en el texto dispositivo adoptado por el Grupo de Trabajo en 2003, tratando además de formular un cierto número de reglas generales aplicables al conjunto de los actos unilaterales y declaraciones examinados por el Relator Especial, a la luz de la práctica de los Estados, con la finalidad de promover la estabilidad y el carácter previsible de sus relaciones mutuas<sup>4</sup>. La Comisión debería ofrecer una definición clara de los actos unilaterales de los Estados susceptibles de producir efectos jurídicos, con la suficiente flexibilidad para dejar a los Estados el oportuno margen de maniobra para poder cumplir sus actos de naturaleza política<sup>5</sup>. Algunas delegaciones señalaron que sería útil continuar con un estudio de la evolución de los diferentes actos y declaraciones<sup>6</sup>, especialmente en lo concerniente a su autor, su forma, los elementos subjetivos que contuviese, su revocabilidad y validez, así como las reacciones de terceros Estados<sup>7</sup>. La importancia suministrada a la práctica de los Estados constituía un progreso para permitir el avance en el estudio del tema<sup>8</sup>.

4. Ciertas delegaciones pusieron de relieve en las discusiones que, con objeto de establecer una clasificación de los actos unilaterales y de sus efectos jurídicos, debería realizarse un estudio y análisis complementario de la práctica de los Estados en la materia, a fin de distinguir claramente las diferentes categorías de estos actos<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión, 22.ª a 25.ª sesiones (A/C.6/59/SR.22 a A/C.6/59/SR.25).*

<sup>4</sup> Véanse, entre otras, las declaraciones de Chile, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR/22), párr. 84; Guatemala, 24.ª sesión (A/C.6/59/SR/24), párr. 29; Australia, 25.ª sesión (A/C.6/59/SR/25), párr. 42, y Rumania, *ibíd.*, párr. 18.

<sup>5</sup> Véanse, en el sentido indicado, las declaraciones de Alemania, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR/23), párrs. 66 y 67; China, *ibíd.*, párr. 72; Canadá, *ibíd.*, párr. 77; Malasia, 25.ª sesión (A/C.6/59/SR/25), párr. 36; Australia, *ibíd.*, párr. 42, y Sierra Leona, *ibíd.*, párr. 53.

<sup>6</sup> El «ciclo de vida» del acto unilateral, como ya fue puesto de relieve en el seno de la propia Comisión durante los debates del pasado período de sesiones celebrado en julio de 2004, por ejemplo, por el Sr. Momtaz (*Anuario... 2004*, vol. I, 2815.ª sesión, párr. 44).

<sup>7</sup> Véanse, entre otras, las declaraciones de China, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR/23)*, párr. 72; Canadá, *ibíd.*, párr. 77; Portugal, 24.ª sesión (A/C.6/59/SR/24), párr. 1; Italia, *ibíd.*, párr. 33; Japón, 25.ª sesión (A/C.6/59/SR/25), párr. 3, y Malasia, *ibíd.*, párrs. 37 y 38.

<sup>8</sup> Véanse, entre otras, las declaraciones de Portugal, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/59/SR/24), párr. 1; España, *ibíd.*, párr. 22; Italia, *ibíd.*, párr. 33, y Australia, 25.ª sesión (A/C.6/59/SR/25), párr. 42.

<sup>9</sup> Véanse, entre otras, las declaraciones de Alemania, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR/23), párr. 67; Canadá, *ibíd.*, párr. 76; Guatemala, 24.ª sesión (A/C.6/59/SR/24), párr. 29, y Malasia, 25.ª sesión (A/C.6/59/SR/25), párr. 35.

5. Numerosas delegaciones apoyaron la decisión de la Comisión de crear un grupo de trabajo de composición abierta encargado de estudiar un cierto número de casos. En lo referente a si deberían incluirse o no los denominados actos políticos, también se manifestó la inexistencia de una delimitación clara entre actos jurídicos y políticos. Ciertos actos políticos pueden efectivamente producir efectos jurídicos. Por ejemplo, se propuso como forma de clasificación la distinción entre actos que contribuyan a la elaboración de normas consuetudinarias de derecho internacional, actos que creasen otras obligaciones jurídicas específicas y actos que produjesen otros efectos en derecho internacional. Se consideró que una clasificación de este tipo tal vez sería de ayuda al Relator Especial para distinguir los actos unilaterales pertinentes para el objeto de estudio de la Comisión y de esa forma alcanzar los puntos esenciales sobre los que reflexionar. Igualmente, se puso de relieve que una de las mayores dificultades con que tropezaba el intento de clasificación consistía en que un acto podía pertenecer a varias categorías a la vez —de las categorías señaladas en el séptimo informe sobre los actos unilaterales de los Estados— y que, en consecuencia, esta clasificación no era la ideal<sup>10</sup>.

6. Otro de los puntos suscitados durante el debate guarda relación con la competencia de las personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado, así como las dudas que se suscitan respecto a la naturaleza y la forma que han de revestir estos actos. Por ejemplo, no está claro si las declaraciones de un Estado, su conducta o inclusive su legislación nacional constituyen actos unilaterales en el sentido que interesa a la Comisión. Con objeto de definir claramente la naturaleza jurídica de estos actos, la Comisión debería tener en cuenta no solamente los elementos objetivos de dichos actos unilaterales, sino también sus elementos subjetivos, tales como la intención de los Estados en cuestión, aspecto que resulta difícil de aprehender<sup>11</sup>. Igualmente, se evocaron los criterios de validez de los actos unilaterales como cuestión que debería ser tenida en cuenta en el análisis de estos actos<sup>12</sup>.

7. Otras delegaciones estimaron que, en el actual estado de los trabajos, la redacción de proyectos de artículos sobre el tema era prematura. Se imponía la necesidad de realizar una investigación en profundidad y con mayor detalle. Definitivamente, la necesaria diferenciación entre actos jurídicos unilaterales y actos unilaterales que no producen efectos jurídicos conforma decididamente uno de los aspectos más complejos del tema.

8. Resulta de interés comprobar que las posiciones señaladas en la Sexta Comisión reflejan de alguna manera las posiciones señaladas ya en la propia CDI. Una conclusión debe ponerse de relieve: independientemente de las dudas, o de una actitud de escepticismo respecto a la posibilidad de codificar finalmente el tema, la opinión subyacente en los debates del pasado período de sesiones encontraba como punto de coincidencia que una

<sup>10</sup> Véanse, entre otras, las declaraciones de Alemania, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR/23), párr. 66; Canadá, *ibíd.*, párr. 77; Guatemala, 24.ª sesión (A/C.6/59/SR/24), párr. 29, y Malasia, 25.ª sesión (A/C.6/59/SR/25), párr. 36.

<sup>11</sup> Véanse, entre otras, las declaraciones de Australia, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/59/SR/25), párr. 42; Japón, *ibíd.*, párr. 3, y Malasia, *ibíd.*, párr. 37.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, la declaración de Malasia, *ibíd.*, párr. 34.

investigación más profunda y detallada era necesaria, sobre todo en lo concerniente a la práctica de los Estados. Esta actitud podía servir de guía para orientar los futuros trabajos que, siguiendo la senda marcada por el séptimo informe sobre los actos unilaterales de los Estados, se centraría en el estudio de la práctica estatal.

9. En esta oportunidad, atendiendo las sugerencias de la CDI y de los Estados en la Sexta Comisión, se presenta el examen de algunos actos que se han considerado relevantes para el estudio más detenido de la práctica en relación con estos actos (cap. I) y las conclusiones que, en opinión del Relator Especial, pueden extraerse de esta práctica, las cuales pueden permitir más fácilmente el establecimiento de elementos comunes, y con base en ello tratar en un futuro de determinar una serie de pautas o reglas en relación con el funcionamiento de estos actos jurídicos (cap. II).

10. Conviene igualmente precisar que el presente informe considera solamente actos jurídicos unilaterales en el sentido estricto del término, de acuerdo con las deliberaciones en la Comisión y algunos comportamientos que, sin ser actos de esa naturaleza, pueden producir efectos similares. A este último respecto, debe recordarse, simplemente como referencia básica, que la CIJ ha considerado en diversos supuestos algunos comportamientos unilaterales del Estado que producen o pueden producir efectos jurídicos<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Véanse los casos *Pêcheries*, fallo, *C.I.J. Recueil 1951*, págs. 138 y ss.; *Sentence arbitrale rendue par le roi d'Espagne le 23 décembre 1906*, fallo, *C.I.J. Recueil 1960*, págs. 192, 209 y 213; *Droit de passage sur territoire indien*, fondo, fallo, *ibíd.*, pág. 39; *Temple de Préah Vihear*, fondo, fallo, *C.I.J. Recueil 1962*, pág. 21; *Plateau continental* (Túnez/Jamahiriyá Árabe Libia), fallo, *C.I.J. Recueil 1982*, págs. 65 a 67; *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine*, fallo, *C.I.J. Recueil 1984*, págs. 303 y ss.; *Différend frontalier* (Burkina Faso/Malí), fallo, *C.I.J. Recueil 1986*, págs. 554 y ss., y *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime* (El Salvador/Honduras; Nicaragua (intervenante)), fallo, *C.I.J. Recueil 1992*, págs. 408, 422 y ss., y 559 y ss. Véase también *C.I.J. Resúmenes 1948-1991 y 1992-1996*.

11. De acuerdo con los debates de 2004 en la Comisión y en el Grupo de Trabajo establecido entonces, se acordó examinar en detalle los siguientes actos: la nota de 22 de noviembre de 1952 del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia; la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba relacionada con el suministro de vacunas a la República Oriental del Uruguay; la renuncia de Jordania a los territorios de la Ribera Occidental; la declaración de Egipto de 24 de abril de 1957; las declaraciones del Gobierno de Francia acerca de la suspensión de los ensayos nucleares en el Pacífico Sur; las protestas de la Federación de Rusia dirigidas a Turkmenistán y Azerbaiyán; las declaraciones formuladas por los Estados poseedores de armas nucleares; la Declaración Ihlen de 22 de julio de 1919, y la Proclamación Truman de 28 de septiembre de 1945. Igualmente, se examinan las declaraciones o actos de autoridades del Gobierno de Suiza dirigidos a una organización internacional: las declaraciones relativas a las Naciones Unidas y su personal (exenciones de impuestos y privilegios). Por último, se consideran los diversos comportamientos de dos Estados en el contexto de un caso en que conoció la CIJ; las posiciones de Camboya y Tailandia en el caso *Temple de Préah Vihear*.

12. El examen de estas declaraciones se realiza, como se indicó antes, con base en los lineamientos generales acordados en 2004 en el Grupo de Trabajo, el cual, como se recordará, propuso que el examen de tales actos o declaraciones debían considerar: fecha; autor/órgano; competencia del autor/órgano; forma; contenido; contexto y circunstancias; objetivos perseguidos; destinatarios; reacciones de los destinatarios; reacciones de terceros; fundamento; aplicación; modificación; terminación/revocación; alcance jurídico; decisión de un juez o de un árbitro; observaciones, y bibliografía<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Véase *Anuario... 2004*, vol. II (segunda parte), párr. 247 y nota 516, donde se hace referencia a las conclusiones del Grupo de Trabajo.

## CAPÍTULO I

### Examen de algunos actos

#### A. Nota de 22 de noviembre de 1952 del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia

13. En primer lugar se examina la nota GM-542, de 22 de noviembre de 1952, del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, en relación con la soberanía de Venezuela sobre el archipiélago de Los Monjes, suscrita por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Sr. Juan Uribe Holguín, y enviada y recibida por el entonces Embajador de Venezuela en ese país, Sr. Luis Gerónimo Pietri.

14. El órgano que realiza el acto es el Ministro de Relaciones Exteriores, funcionario que según el derecho internacional, recogido principalmente en el régimen de Viena sobre el derecho de los tratados, puede actuar y comprometer al Estado que representa en sus

relaciones jurídicas internacionales sin necesidad de plenos poderes<sup>15</sup>. Se plantea, sin embargo, una cuestión a la que se hace referencia más adelante: la competencia para formular un acto relacionado con una materia que, según la Constitución de ese país, es competencia exclusiva del Presidente de la República y está sometida a la aprobación del Congreso, cuestión vinculada a la validez del acto a los efectos de la Constitución colombiana.

<sup>15</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 7, párr. 2, de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados:

«En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado».

15. El acto unilateral que se examina se formula mediante una nota oficial del Gobierno de Colombia suscrita, como se dijo, por el Ministro de Relaciones Exteriores, y dirigida al Gobierno de Venezuela, a través del Embajador de ese país en Bogotá.

16. El contenido de la nota del Gobierno de Colombia es el siguiente:

Señor Embajador:

Durante los últimos meses, el Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela y el de Colombia han expresado en forma cordial y amistosa, por conducto de los respectivos Embajadores en Bogotá y Caracas, sus puntos de vista sobre la situación jurídica del grupo de islotos denominado Los Monjes.

Mi Gobierno es de opinión de que ha llegado el momento de ponerle fin a tales conversaciones, en las cuales ha quedado establecido lo siguiente:

1. En 1856, el Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela formuló ante el Gobierno de la Nueva Granada una reclamación, por la vía diplomática, sobre el mencionado archipiélago. Dicha reclamación fue originada por el contrato celebrado entre el Gobierno de la Nueva Granada y el Sr. John E. Gowen el 20 de febrero de 1856, «sobre exploración, colonización y aprovechamiento de ciertas islas que posee la República de la Nueva Granada», contrato en cuyo artículo 6.º quedaban comprendidos los grupos de San Andrés, Providencia y Los Monjes entre aquellas islas, cayos o islotos a que el mismo documento se refiere.

2. El contrato de 20 de febrero de 1856 a que he hecho alusión fue sometido por el Poder Ejecutivo de la Nueva Granada a la aprobación de la Legislatura y el Senado de la República dispuso que se publicara en la Gaceta Oficial, lo que se cumplió en el número 1917, del 28 de los propios mes y año. Al día siguiente de publicado el contrato, los agentes diplomáticos venezolanos en Bogotá se dirigieron por escrito al Secretario de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada, solicitando la exclusión del grupo de islotos de Los Monjes, por pertenecer a Venezuela y no a mi país. El Secretario de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada contestó el 3 de marzo de 1856 a dichos plenipotenciarios que, en la publicación efectuada cuatro días antes, se anotaban erratas tipográficas, una de ellas, la de haberse mencionado en el artículo 6.º el nombre de **Los Monjes** en vez de **Los Mangles**. De las erratas se dio cuenta en el número 1920 de la Gaceta Oficial, correspondiente al mismo 3 de marzo. Si bien el Canciller neogranadino, don Lino de Pombo, manifestó en su respuesta que no entraba «en la cuestión de propiedad y jurisdicción sobre los grupos de islas denominadas Los Monjes, que por su posición parecen natural anexidad de la Península Guajira», se abstuvo de infirmar los actos de dominio y jurisdicción invocados por Venezuela. Finalmente, el Senado de la Nueva Granada dispuso que se archivara el contrato celebrado con el Sr. Gowen, según aparece de las anotaciones que figuran en el archivo del Congreso de Colombia.

3. El 22 de agosto de 1871, el Presidente Provisional de los Estados Unidos de Venezuela expidió un decreto que determinó la jurisdicción de un territorio denominado «Colón», sujeto a un régimen especial y dependiente del Ejecutivo Federal, territorio que incluyó, entre varias islas, el archipiélago de Los Monjes. Tampoco fue motivo de reclamación alguna por parte de Colombia este decreto, ni ninguno de los numerosos actos de jurisdicción ejercidos reiteradamente hasta ahora por el Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela sobre el mencionado archipiélago y de los cuales hay constancia en publicaciones oficiales venezolanas.

4. Como lo han afirmado recientemente los Representantes de ambas Cancillerías, ninguno de los tratados, acuerdos o declaraciones suscritos por Colombia y los Estados Unidos de Venezuela hacen mención del referido archipiélago, pues durante todo el amplio proceso desarrollado entre los dos Gobiernos para dirimir sus diferencias territoriales, felizmente ya concluido, Colombia se abstuvo, no obstante los antecedentes mencionados, de presentar reclamación o aducir argumentación alguna para desvirtuar la tesis de los Estados Unidos de Venezuela acerca de su jurisdicción y dominio sobre el archipiélago de Los Monjes.

Con base en los antecedentes mencionados, el Gobierno de Colombia declara que no objeta la soberanía de los Estados Unidos de Venezuela, sobre el archipiélago de Los Monjes y que, en consecuencia, no se opone ni tiene reclamación alguna que formular respecto al ejercicio de la misma o a cualquier acto de dominio por parte de este país sobre el archipiélago en referencia.

Norma constante de Colombia ha sido reconocer la plenitud del derecho ajeno, y obrar siempre de conformidad con las estipulaciones consagradas en los tratados públicos, por lo que, al hacer la presente solemne declaración, continúa mi Gobierno en una línea de conducta que constituye motivo de legítimo orgullo para la República.

Me valgo de esta oportunidad para renovar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración<sup>16</sup>.

17. El Gobierno de Venezuela respondió a esta nota en la misma fecha, por intermedio de su Embajador en Bogotá. El texto de esta nota de respuesta dice:

Señor Ministro:

Tengo a honra avisar a Vuestra Excelencia el recibo de su atenta comunicación distinguida con el número GM-542 y fechada hoy, en la que tiene a bien exponer las conclusiones a que ha llegado el Gobierno de Colombia con relación al archipiélago de Los Monjes, como resultado de las cordiales conversaciones mantenidas al respecto durante los últimos meses entre los Gobiernos de nuestros dos países, por conducto de sus respectivas representaciones diplomáticas en Bogotá y Caracas.

Mi Gobierno expresa su completo acuerdo con los términos de la nota de Vuestra Excelencia y aprecia altamente la decisión adoptada por el Gobierno de Colombia al declarar, en la forma en que lo hace, que no objeta nuestra soberanía sobre dicho archipiélago, sometido a la jurisdicción de mi país desde muy antiguos tiempos y acerca del cual éste posee diversos y bien fundados títulos que lo definen como parte integrante del territorio venezolano. No menos aprecia, asimismo, el espíritu de fraternal amistad que, en todo momento, presidió las conversaciones acerca de esta materia.

Mucho enaltece al Gobierno de Colombia la actitud que ha asumido frente a este asunto, con la cual ha ratificado su adhesión a los más elevados principios de derecho americano y ha demostrado en forma ejemplar que su conducta, como miembro esclarecido de la comunidad de nuestras repúblicas sigue las mejores tradiciones de un continente que ha erigido el derecho y la justicia como bases insustituibles de la vida internacional.

Estoy seguro de que actos como el que ha realizado el Gobierno de Vuestra Excelencia han de contribuir del modo más efectivo a la creciente amistad de nuestros dos países y que de él se seguirán los mejores frutos de colaboración y mutuo entendimiento<sup>17</sup>.

18. La nota se elabora en el marco de negociaciones bilaterales en relación con la soberanía sobre el archipiélago de Los Monjes, como se desprende de su propio texto en que se señala que ella es el resultado de «las cordiales conversaciones mantenidas al respecto durante los últimos meses entre los Gobiernos de nuestros países, por conducto de sus respectivas representaciones diplomáticas en Bogotá y Caracas»<sup>18</sup>.

19. El objetivo de la nota es reconocer la soberanía de Venezuela sobre el archipiélago de Los Monjes.

20. La ejecución del acto en este caso merece unos comentarios adicionales, dada la situación que planteó la introducción de una demanda ante el Consejo de Estado de Colombia, solicitando la nulidad de la nota.

<sup>16</sup> Texto reproducido en Vázquez Carrizosa, *Las Relaciones de Colombia y Venezuela. La historia atormentada de dos naciones*, págs. 337 a 339.

<sup>17</sup> *Ibid.*, págs. 340 y 341.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pág. 340.

21. El Gobierno de Colombia realizó el acto, lo notificó a Venezuela y ésta avisó el recibo de la nota es decir, se dio por notificada. Colombia no cuestionó por ninguna vía la validez de esta nota. Sin embargo, a nivel nacional, en el marco del Consejo de Estado, se planteó su nulidad en un proceso al que se hace referencia brevemente para mostrar la reacción interna, oficial y no oficial, acerca de la validez de esta nota. El debate sobre la cuestión permite extraer la opinión del Gobierno y de especialistas sobre la validez del acto, su carácter y sus efectos jurídicos que, sin duda, enriquecen el examen del tema.

22. La reacción de Venezuela podría ser la aceptación de la nota de 22 de noviembre de 1952 y la respuesta al Gobierno de Colombia. No se ha constatado la reacción de algún otro Estado en relación con dicha nota.

23. El Gobierno de Colombia no formuló ninguna declaración ulterior cuestionando el acto. Sin embargo, se presentaron ante el Consejo de Estado dos demandas de nulidad, en 1971 y 1992, con resultados diferentes.

24. En 1971 se solicitó al Consejo de Estado la nulidad de la nota por considerarla inconstitucional. Entre los argumentos del demandante está que una cuestión limítrofe debe quedar recogida en un tratado internacional, aprobado por el Congreso de la República. Ante esta solicitud, el Consejo de Estado declaró el 30 de marzo de 1971 que se inhibía, por cuanto carecía de competencia para decidir sobre la nulidad de la nota de 1952. Se indicó entonces que

no es admisible el recurso contencioso administrativo con los actos referentes a las relaciones del Gobierno [...]. [E]l juez administrativo no es competente para conocer de las relaciones internacionales, que son relaciones que corresponden al derecho internacional. El límite de la competencia administrativa coincide exactamente con el límite del derecho interno colombiano; los litigios de derecho internacional solamente pueden ventilarse ante las jurisdicciones internacionales<sup>19</sup>.

25. El demandante apeló la decisión del Consejo de Estado el 2 de abril de 1971 mediante la cual se denegaba la admisión de la demanda, «[p]or no sujetarse [dicha nota] a las condiciones y requisitos que exige la Constitución para los actos internacionales»<sup>20</sup>. Además, señalaba el demandante, la voluntad necesaria de los Estados para crear un acto internacional no se produjo en ese caso. Estas dos afirmaciones del demandante reflejan dos cuestiones importantes. En primer lugar, que la Constitución de Colombia, como la gran mayoría de las constituciones, no recoge expresamente los actos unilaterales como actos internacionales, limitándose a la referencia al tratado como acto por el cual el Estado se compromete internacionalmente, en particular, en este caso, en materia de límites; y, en segundo lugar, que los actos unilaterales no producirían efectos jurídicos si no se expresan las dos voluntades, es decir, que para el demandante sólo existiría la forma convencional para contraer compromisos internacionales.

26. El Consejo revocó el acto de inadmisibilidad y aceptó más tarde la demanda de 30 de marzo de 1971. El Consejo decidió inhibirse «para un pronunciamiento

de mérito sobre la pretensión formulada»<sup>21</sup>. El Consejo declara entonces que esta cuestión sólo podría ser considerada por un tribunal internacional, lo que refleja que el Consejo considera que se trata de un acto internacional del Estado y no de un mero acto administrativo. El Consejo no prejuzga su naturaleza, es decir, si se trataba de un acto convencional o unilateral. El Consejo señala a este último respecto que

sería cuestión que le incumbiría definir a un tribunal internacional, en el caso de plantearse una controversia que no pudiera decidirse por las vías del arreglo directo. «Igualmente le correspondería a un tribunal internacional» declarar la validez o invalidez del acto, ya sea unilateral o bilateral, en el caso de aducirse un vicio que pudiere afectar el consentimiento o la voluntad expresada<sup>22</sup>.

27. La decisión del Consejo llevó adjunta una opinión disidente muy interesante de uno de sus miembros en la que consideró que el Consejo habría debido declarar la nulidad del acto por cuatro razones: *a*) las incongruencias de la sentencia; *b*) el carácter unilateral de la comunicación de 22 de noviembre de 1952; *c*) la comunicación de 27 de noviembre de 1957 y los actos políticos, y *d*) el problema de fondo.

28. Es de destacar que la argumentación del demandante se basaba principalmente en que la nota en cuestión violaba los artículos 3, 4, 76 (numeral 18) y 120 (numerales 9 y 20) de la Constitución de Colombia, en los que se prescriben los requisitos para realizar un acto de esta naturaleza. La aprobación legislativa es indispensable, según las normas constitucionales de Colombia, para la conclusión de los tratados limítrofes.

29. El Consejo Constitucional se inhibió mediante decisión de 25 de enero de 1975, decisión que sería de nuevo apelada, los días 4 y 20 de febrero de 1978. El Consejo denegó el recurso el 4 de abril de 1979. En esta decisión el Consejo reconoce nuevamente que está ante un acto internacional y no meramente administrativo.

30. La situación no se resuelve en forma definitiva entonces. En 1985 se intenta una nueva demanda solicitando la nulidad del acto por inconstitucional. Señalan los demandantes que

los límites de la República de Colombia sólo pueden modificarse a través de tratados o convenios, y además estos instrumentos internacionales deben ser aprobados por el Congreso Nacional, y la nota de 22 de noviembre de 1952 no constituye ni un tratado ni un convenio internacional y nunca fue aprobado por el Congreso Nacional<sup>23</sup>.

31. En esta fase, y es muy importante destacarlo, el Ministerio de Relaciones Exteriores se hizo presente en el proceso y planteó varias excepciones, entre ellas, una relativa a la falta de competencia. El Ministerio de Relaciones Exteriores funda esta excepción en el hecho de que

[e]l acto cuya nulidad se demanda es un acto jurídico de carácter internacional que trasciende el ordenamiento jurídico interno y que se rige por las normas del derecho internacional convencional o consuetudinario<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Cita de la fundamentación de uno de los consejeros de Estado (Gaviria Liévano, *Política exterior colombiana: Los Monjes en el difirriendo con Colombia*, págs. 164 y 165).

<sup>20</sup> *Ibíd.*, pág. 167.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, pág. 168.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pág. 173.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, pág. 175.

32. Por su parte, el fiscal del Consejo reconoce, en un escrito presentado en el proceso, que

desde el punto de vista del contenido y de la naturaleza o esencia del acto administrativo no hay lugar a dudas de que [...] se trata de un acto unilateral del Gobierno de Colombia por el cual se pretendió poner fin a las conversaciones que sobre el archipiélago de los Monjes adelantaban Venezuela y Colombia<sup>25</sup>.

33. El 22 de octubre de 1992 el Consejo de Estado «declara la nulidad de la nota diplomática GM-542 de 22 de noviembre de 1952»<sup>26</sup>.

34. La cuestión más importante que se plantea es el efecto jurídico en el ámbito internacional de una decisión del Consejo de Estado en relación con un acto jurídico internacional del Estado, como es el contenido en la nota de 1952 del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia. La contradicción entre la posición del Gobierno de Colombia y el Consejo de Estado motiva la reflexión acerca de la naturaleza de estos actos, su necesaria conformidad con las normas constitucionales, especialmente, en este caso, cuando se trata de cuestiones relacionadas con los límites del Estado.

35. El Gobierno de Colombia ha tenido una posición de la que parece desprenderse la aceptación de esta nota, aunque la prudencia ha imperado en las declaraciones oficiales de las autoridades y negociadores de ambos países. Es de subrayarse, además, que las conversaciones que han sostenido las partes en relación con el tema de la delimitación de las áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela que abarca, desde luego, como punto muy relevante, la soberanía sobre el archipiélago de Los Monjes, son confidenciales, como las mismas partes lo acordaron. Sin embargo, la actitud del Gobierno en el proceso podría reflejar su aceptación como válida de esta nota en el ámbito internacional, comportamiento unilateral importante cuyo examen no se prevé en este informe.

#### **B. Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba relacionada con el suministro de vacunas a la República Oriental del Uruguay<sup>27</sup>**

36. En segundo lugar se examina la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba relacionada con el suministro de vacunas a la República Oriental del Uruguay, de 4 de abril de 2002.

37. Ante todo conviene subrayar como contexto que las relaciones políticas entre los dos países, para entonces, se encontraban en una situación de franco deterioro<sup>28</sup>. El Gobierno del Uruguay manifestó, en diciembre de 2001, su voluntad de comprar a Cuba un lote de vacunas contra la meningitis; el Gobierno de Cuba decidió por su parte, tras esta solicitud, otorgar dichas vacunas.

38. Se trata de una declaración por la cual Cuba asume estar dispuesta a dar y a enviar inmediatamente las vacunas solicitadas. Cuba declara además que rechaza que ese envío sea el objeto de una transacción comercial y que renuncia al beneficio económico que podría obtener, por la reducción de su deuda con el Uruguay, en una cantidad correspondiente al valor de la donación.

39. En este caso hubo una reacción por parte del Gobierno del Uruguay, que rechaza la donación y el Banco Central de este país deduce el precio de las vacunas del monto de la deuda de Cuba hacia el Uruguay.

40. Para Cuba se trata de un acto de donación<sup>29</sup>, mientras que para el Uruguay es una transacción comercial y rechaza en consecuencia el acto de Cuba en el sentido en que dicho país lo plantea, a lo que se opone Cuba. El Banco Central del Uruguay deduce el monto de la «venta» de la deuda que tiene Cuba con ese país, mientras que el Banco Central de Cuba no reconoce la operación considerando que se trata de una donación, por lo que en su opinión y en sus cuentas, la deuda con el Uruguay continuaba sin cambios.

41. Este acto no fue objeto de modificación, ni ha sido revocado.

42. Para Cuba, se trata de un acto jurídico unilateral que surte efectos jurídicos al momento de su formulación, independientemente de la reacción del Uruguay. Es decir, se trata de un acto unilateral contentivo de una donación. Para el Uruguay, contrariamente, el acto de donación no surte efectos, tratándose más bien de una transacción comercial, dada «su naturaleza, su contexto y su intención»<sup>30</sup>.

43. La cuestión no se ha resuelto. Pese a su objeto, lo importante es determinar si el acto de Cuba de donación constituye o no un acto unilateral, contentivo de una promesa, en concreto, de no exigir pago alguno al Uruguay. Desde luego, la situación es difusa, dada la reacción del Uruguay de no aceptar la donación, al considerar que se trata de una transacción comercial. El caso reviste interés a consecuencia de la negativa del destinatario, una reacción que puede afectar la puesta en práctica de la declaración de Cuba, e inclusive modular sus efectos jurídicos, a pesar de que por ello no perdería su carácter de acto unilateral.

#### **C. Renuncia de Jordania a los territorios de la Ribera Occidental<sup>31</sup>**

44. En esta sección se examina la declaración del Rey de Jordania, de 31 de julio de 1988, mediante la cual renuncia a los territorios de la Ribera Occidental<sup>32</sup>. El Rey de Jordania, en un discurso dirigido a los ciudadanos de su país,

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> *Ibíd.*, pág. 180.

<sup>27</sup> Esta sección se basa en la contribución recibida del Sr. Operti Badan.

<sup>28</sup> Valga como referencia el documento de 2 de mayo de 2002, que se reproduce en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, donde se pone de relieve la posición de Cuba en relación con la decisión del Gobierno del Uruguay (<http://europa.cubaminrex.cu/Declaraciones/articulos/informaciones/2002/2002-05-02.htm>).

<sup>29</sup> En la declaración mencionada se señala que «[e]l Gobierno cubano cumplirá su palabra y a principios de junio enviará hacia Uruguay las 800.000 dosis restantes del donativo de 1.200.000 dosis de vacunas contra la meningitis ya comprometido» (*ibíd.*).

<sup>30</sup> Opinión del Sr. Operti Badan, expresada en su contribución escrita sobre el tema, enviada al Relator Especial.

<sup>31</sup> Información facilitada por el Sr. Daoudi.

<sup>32</sup> RGDIP, t. XCIII (1989), pág. 141; véase también ILM, vol. XXVII, n.º 6 (noviembre de 1988), pág. 1637.



declara terminar los vínculos «legales y administrativos»<sup>33</sup> con la Ribera Occidental, territorio que formaba parte de Palestina bajo el mandato confiado al Reino Unido y que fue ocupado por Jordania en 1950, después de la primera guerra entre los países árabes e Israel.

45. Se trata de un discurso del Rey dirigido a sus ciudadanos pero también, indirectamente, hacia el ámbito internacional. Los principales destinatarios de esta declaración son Israel y la OLP.

46. La declaración del Rey de Jordania significaría una renuncia al territorio de la Ribera Occidental, rompiéndose los lazos legales y administrativos con el mismo.

47. El acto o declaración unilateral se inserta en un proceso que comenzó con el nacimiento de la OLP y su reconocimiento por la séptima Conferencia en la Cumbre de la Liga de los Estados Árabes, celebrada en Rabat en 1974, como el único representante legítimo del pueblo palestino. El discurso del Rey de Jordania hace referencia a la actitud positiva de su país tanto en lo que respecta al deseo del pueblo palestino durante la unión de la Ribera Occidental con Jordania, en 1950, como en lo relativo a la voluntad de la OLP, como único representante del pueblo palestino, de crear un Estado de Palestina. El Consejo Nacional de Palestina adoptó el 15 de noviembre de 1988, al término de su reunión de Argelia, una declaración por la que proclamaba el establecimiento del Estado de Palestina<sup>34</sup>.

48. La OLP se mostró sorprendida de la decisión de Jordania, aunque terminó aceptando la parte de responsabilidad que asumía Jordania respecto a la administración de la Ribera Occidental. En la Declaración relativa al establecimiento del Estado de Palestina, de 15 de noviembre de 1988, la OLP no realizó ninguna referencia al discurso del Rey de Jordania sobre la Ribera Occidental, mencionando sólo la finalización de la ocupación de los territorios palestinos. Por su parte, Israel termina por reconocer que la solución debía encontrarse con la OLP, como lo evidencia la serie de acuerdos concluidos después de 1991.

49. Habría también que destacar que Jordania jamás ha invocado después ningún título por el que tuviese derecho a hablar en nombre del territorio cedido.

50. La reacción de otros Estados es igualmente interesante. Los Estados Unidos, a través de su Secretario de Estado, Sr. George Shultz, declaran el 14 de diciembre de 1988 que «la situación de la Ribera Occidental y de la Franja de Gaza no podía resolverse o establecerse por actos unilaterales, sino solamente mediante negociación. Los Estados Unidos no reconocen la declaración de un Estado de Palestina independiente»<sup>35</sup>.

51. Otras reacciones son importantes. Francia no reconoce al Estado de Palestina porque según el Ministerio

de Relaciones Exteriores no tenía un territorio definido. Por otro lado, los 95 Estados que habían reconocido a Palestina en 1988 reconocían que la Ribera Occidental estaba bajo la responsabilidad de la OLP. Se recuerda que en 1988 la Asamblea General tomó conocimiento de la proclamación del Estado de Palestina (104 votos a favor, 32 en contra y 36 abstenciones)<sup>36</sup>.

52. Lo importante es que esta declaración está contenida en el discurso del Rey de Jordania, lo que significa la renuncia unilateral sobre una parte de su territorio<sup>37</sup>.

53. Se plantea la cuestión de determinar si el Rey era competente para actuar en el ámbito internacional y capaz de formular el acto de renuncia en nombre de Jordania. Es importante precisar que la Constitución de Jordania prohíbe todo acto relacionado con la cesión de territorio, por lo que parecería que el Rey habría actuado más allá de su capacidad. Esto, sin embargo, no obvia que la renuncia produjese efectos jurídicos y realmente tuviese lugar una cesión del territorio de la Ribera Occidental al Estado de Palestina.

54. Se estaría en presencia, como se verá más adelante, de la confirmación ulterior de un acto formulado por una persona que no tenía competencia para ello conforme a lo establecido en las normas internas del Estado de que se trate. El acto unilateral resultaría confirmado por actos ulteriores internos.

#### D. Declaración de Egipto de 24 de abril de 1957<sup>38</sup>

55. En la presente sección se examina la Declaración de Egipto de 24 de abril de 1957, texto ampliamente considerado por la doctrina internacional<sup>39</sup>. Se trata de una declaración del Gobierno de la República de Egipto formulada «de conformidad con [el Convenio] [...] de Constantinopla de 1888»<sup>40</sup>.

56. El Gobierno de Egipto se compromete a respetar los términos y el espíritu del Convenio para asegurar a todas las Potencias y en todo tiempo el libre uso del Canal de Suez, de 1888 y los derechos y las obligaciones que emanan del mismo. El Gobierno de Egipto se compromete a

<sup>36</sup> Resolución 43/177 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1988.

<sup>37</sup> Véase, a este respecto, Rousseau, «Chronique des faits internationaux», pág. 142.

<sup>38</sup> Información facilitada por el Sr. Chee.

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, Dehaussy, «La déclaration égyptienne de 1957 sur le canal de Suez»; Degan, *Sources of International Law*, págs. 300 y 301; Brownlie, *Principles of Public International Law*, pág. 265; Huang, «Some international and legal aspects of the Suez Canal question»; Jennings y Watts, *Oppenheim's International Law*, págs. 592 a 595, y 1190; Lauterpacht, *The Suez Canal Settlement*; McNair, *Law of Treaties*, pág. 11; O'Connell, *International Law*, pág. 201; Rousseau, *Droit International Public*, pág. 426; Rubin, «The international legal effects of unilateral declarations»; Shaw, *International Law*, pág. 461; Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, págs. 140 y 141; De Visscher, «Les aspects juridiques fondamentaux de la question de Suez», y Whiteman, *Digest of International Law*, págs. 1076 a 1130.

<sup>40</sup> Declaración del Gobierno de Egipto relativa al Canal de Suez y a las disposiciones adoptadas para su funcionamiento, El Cairo, 24 de abril de 1957, Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 265, n.º 3821, pág. 299. En español, véase *Actas oficiales del Consejo de Seguridad, duodécimo año, suplemento de abril, mayo y junio de 1957*, S/3818, pág. 5.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pág. 1641.

<sup>34</sup> A/43/827-S/20278 y Corr.1, anexo III. Véase también Flory, «Naissance d'un État palestinien».

<sup>35</sup> Véase Nash Leich, «Contemporary practice of the United States relating to International Law», pág. 348.

mantener libre e ininterrumpida la navegación para todas las naciones, dentro de los límites y de acuerdo con las disposiciones del Convenio de Constantinopla de 1888.

57. La Declaración de 24 de abril de 1957 recoge una serie de acciones que el Gobierno de Egipto se compromete a cumplir, relacionadas con las operaciones y la dirección de la Administración Autónoma del Canal de Suez, establecida por el mismo Gobierno el 26 de julio de 1956 y, entre otras, algunas cuestiones relativas a la financiación.

58. Es de destacar que en la Declaración se precisa que el Gobierno de Egipto la formula reafirmando el Convenio de 1888:

como una expresión de su deseo y decisión de permitir que el Canal de Suez sea una vía marítima eficaz y adecuada que una a las naciones del mundo y sirva a la causa de la paz y la prosperidad.

Esta declaración, con las obligaciones que contiene, constituye un instrumento internacional y será depositado y registrado en la Secretaría de las Naciones Unidas<sup>41</sup>.

59. La Declaración fue formulada tras la nacionalización de la Compañía Universal del Canal Marítimo de Suez, promulgada por el Presidente Nasser el 26 de julio de 1956. Los Gobiernos de los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido protestaron contra dicha nacionalización por considerarla contraria al derecho internacional.

60. En agosto de 1956 se celebró una conferencia en Londres a la que asistieron representantes de 22 Estados. Una propuesta, respaldada por 18 Estados, que pretendía crear un consejo internacional para el Canal de Suez, fue rechazada por el Presidente Nasser en septiembre de 1956. En ese mismo mes se celebró una segunda conferencia en la que se adoptó una declaración por la que se creaba la Asociación de Usuarios del Canal de Suez, que se establecería formalmente el 1.º de octubre de 1956. El 13 de octubre de 1956, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución 118 (1956) reafirmando el principio de libertad de navegación a través del Canal. A finales de octubre y comienzos de noviembre de 1956, los hechos se precipitan, y fuerzas británicas, francesas e israelíes invaden la Zona del Canal. Las hostilidades continuaron hasta que la Asamblea General adoptó la resolución 997 (ES01), de 2 de noviembre de 1956, en la que instaba a una cesación del fuego y reiteraba la importancia del principio de libre navegación a través del Canal.

61. La declaración de Egipto reafirma su adaptación a los términos y al espíritu del Convenio de Constantinopla. De conformidad con ello, el Gobierno de Egipto garantizaría la libertad de paso a través del Canal, aunque poniendo de relieve que le correspondía su control soberano.

62. La declaración fue dirigida no solamente a los Estados miembros de la Asociación de Usuarios del Canal de Suez, sino a toda la comunidad internacional. Se trataría de una declaración *erga omnes*.

63. Los Estados miembros de la Asociación de Usuarios del Canal de Suez continuaron utilizando el Canal

de acuerdo con lo establecido en el Convenio de 1888, dejando a un lado la validez de la declaración de Egipto. Esa posición fue puesta de relieve por el representante de Francia ante el Consejo de Seguridad, quien señaló lo siguiente:

Una declaración unilateral, aun cuando esté registrada, evidentemente no puede tener otra naturaleza que la de un acto unilateral, y de esta constatación la única consecuencia que se puede inferir es que, hecha unilateralmente, la declaración sólo se puede modificar o anular de la misma manera<sup>42</sup>.

64. La reacción de terceros podría reflejarse en las resoluciones 118 (1956) del Consejo de Seguridad, de 13 de octubre de 1956, y 997 (ES-I) de la Asamblea General, de 2 de noviembre de 1956.

65. La declaración de Egipto de 1957 podría ser considerada un acto unilateral, al menos formalmente, o ubicarse en la aplicación del Convenio de 1888.

66. La declaración fue registrada en las Naciones Unidas<sup>43</sup> e implementada. Se observa a este respecto que a los navíos israelíes se les impidió utilizar el Canal hasta 1979 cuando se suscribió el Tratado de paz entre Egipto e Israel<sup>44</sup>.

67. La declaración no ha sido modificada.

68. Como se dijo antes, la doctrina ha considerado la declaración de Egipto de 1957 con gran detalle. Para Degan,

esa situación demuestra de qué manera en ciertas ocasiones un Estado puede considerar perfectamente conveniente para sus intereses asumir unilateralmente obligaciones de largo alcance, en lugar de negociarlas con otros Estados interesados. En consecuencia, queda demostrado que, como cuestión de principio, no debe haber dudas en lo que respecta a los efectos jurídicos de un acto unilateral simplemente porque no estén estipulados en un tratado formal<sup>45</sup>.

69. Para Rubin:

en la medida en que pueda interpretarse como oferta para concertar un tratado, esa declaración fue concretamente rechazada por la Asociación de Usuarios del Canal de Suez, el organismo que aparentemente es lo más parecido al receptor de la oferta, en el sentido tradicional de los contratos.

[...]

[E]s posible interpretar que la declaración de Egipto es una verdadera declaración unilateral [...] que obliga a la comunidad internacional a determinar cuál es su eficacia jurídica en la práctica<sup>46</sup>.

Este autor finaliza su artículo afirmando que la declaración de 1957:

revela que no hay consenso que apoye una norma que afirme que se crea una obligación internacional mediante una declaración unilateral hecha

<sup>42</sup> *Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, duodécimo año, 776.ª sesión, párr. 59. Véase Kiss, Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, pág. 618.

<sup>43</sup> Véase la nota 40 *supra*.

<sup>44</sup> Tratado de paz entre la República Árabe de Egipto y el Estado de Israel (Washington D. C., 26 de marzo de 1979), Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1136, n.º 17813, pág. 100 y vol. 1138, n.º 17855, pág. 59.

<sup>45</sup> Degan, *op. cit.*, pág. 301.

<sup>46</sup> Rubin, *loc. cit.*, pág. 6.

<sup>41</sup> Véase la nota 40 *supra*.

públicamente y con la intención de obligarse, a menos que existan otros factores, como un contexto de negociaciones, la reacción afirmativa de otros Estados, un tribunal que reciba oficialmente la declaración, o una obligación de apoyo preexistente<sup>47</sup>.

### E. Declaraciones del Gobierno de Francia acerca de la suspensión de los ensayos nucleares en el Pacífico Sur<sup>48</sup>

70. En la presente sección se examinan las declaraciones formuladas por distintos representantes de Francia en relación con los casos *Essais nucléaires*<sup>49</sup> examinados por la CIJ, referidos en informes anteriores<sup>50</sup>.

71. Se trata de las declaraciones del Presidente de la República Francesa, de 8 de junio y 25 de julio de 1974; de una nota de la Embajada de Francia en Wellington, dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores de Nueva Zelanda, de 10 de junio de 1974; de una carta del Presidente de la República Francesa al Primer Ministro de Nueva Zelanda, de 1.º de julio de 1974; de dos declaraciones del Ministro de Defensa de Francia, de 16 de agosto y 11 de octubre de 1974, y de una declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, ante la Asamblea General, de 25 de septiembre de 1974.

72. La forma mediante la que se expresan las declaraciones mencionadas son diversas: un comunicado de la Presidencia de la República, una nota diplomática, una carta del Presidente de la República, una declaración durante una conferencia de prensa, declaraciones ante la prensa francesa y una intervención ante un órgano internacional, como la Asamblea General.

73. En lo que respecta al contenido de estos actos, expresados de diversa forma, que se traducen en un acto único, se observa que se refieren a la suspensión de los ensayos nucleares por Francia en el Pacífico Sur. La declaración del Presidente de la República muestra la posición del Gobierno en relación con la controversia planteada. El Presidente de Francia señaló en su declaración de 25 de julio de 1974:

<sup>47</sup> *Ibid.*, pág. 7.

<sup>48</sup> Información facilitada por el Sr. Pellet. El Relator Especial desea agradecerle la misma, así como su labor incansable presidiendo el Grupo de Trabajo sobre actos unilaterales de los Estados en los períodos de sesiones precedentes.

<sup>49</sup> *Essais nucléaires* (Australia c. Francia), fallo, *C.I.J. Recueil 1974*, pág. 253, y *Essais nucléaires* (Nueva Zelanda c. Francia), fallo, *ibid.*, pág. 457. Véase también *C.I.J. Resúmenes 1948-1991*, págs. 133 y 134.

<sup>50</sup> La bibliografía relativa al tema de los ensayos nucleares es muy minuciosa. Como ejemplos de la misma, en un listado no exhaustivo, cabe citar: Bollecker-Stern, «L'affaire des essais nucléaires français devant la Cour Internationale de Justice»; Cot, «Affaires des essais nucléaires (Australie c. France et Nouvelle Zélande c. France). Demandes en indication des mesures conservatoires: Ordonnances du 22 juin, 1973»; De Lacharrière, «Cour Internationale de Justice: Commentaires sur la position juridique de la France à l'égard de la licéité de ses expériences nucléaires»; Dupuy, «L'affaire des essais nucléaires français et le contentieux de la responsabilité internationale publique»; Franck, «World made law: the decision of the ICJ in the nuclear test cases»; Juste Ruiz, «Tribunal Internacional de Justicia: asuntos de las pruebas nucleares (Australia c. Francia; Nueva Zelanda c. Francia)» y «Mootness in international adjudication: the nuclear tests cases»; Macdonald y Hough, «The nuclear tests case revisited»; Sur, «Les affaires des essais nucléaires (Australie c. France Nouvelle-Zélande c. France C.I.J.-Arrêts du 20 décembre 1974)», y Thierry, «Les arrêts du 20 décembre 1974 et les relations de la France avec la Cour Internationale de Justice».

[S]obre esta cuestión de los ensayos nucleares, como saben, el Primer Ministro se manifestó públicamente en la Asamblea Nacional con motivo del discurso de presentación del programa del gobierno. Indicó que las experiencias nucleares francesas proseguirían. Yo mismo había precisado que esta campaña de experiencias atmosféricas sería la última, por lo que los miembros del gobierno estaban plenamente informados de nuestras intenciones en este sentido<sup>51</sup>.

74. La declaración del Ministro de Relaciones Exteriores ante la Asamblea General es igualmente importante en este contexto. El Ministro señaló entonces:

Puesto que hemos llegado ya a una fase de la tecnología nuclear en la que es posible proseguir nuestros programas mediante ensayos subterráneos, hemos tomado las disposiciones oportunas para iniciar estos ensayos el año próximo<sup>52</sup>.

75. De acuerdo con la propia CIJ, Francia «hizo pública su intención de cesar de realizar experiencias nucleares en la atmósfera, una vez terminada la campaña de ensayos de 1974»<sup>53</sup>. Además, el Gobierno francés «no podía menos que suponer que otros Estados podrían tomar nota de esa declaración y contar con que iba a hacerse efectiva»<sup>54</sup>.

76. Las declaraciones de Francia fueron dirigidas a los Gobiernos de Australia y de Nueva Zelanda. Sin embargo, la CIJ señaló que las declaraciones «fueron hechas públicamente fuera de la Corte y *erga omnes*, aun cuando la primera se comunicó al Gobierno de Australia»<sup>55</sup>.

77. Las reacciones a la declaración se hicieron sentir. El Gobierno de Australia, como destinatario directo, señaló:

El Gobierno de Australia había tomado nota de las declaraciones del Gobierno de Francia en que expresaba la intención de dejar de realizar ensayos atmosféricos una vez que se completara la presente serie. Como había señalado el senador Willesee, esas declaraciones eran un paso en el sentido correcto, pero el Gobierno de Francia no había dado al Gobierno de Australia ningún compromiso satisfactorio de que no se realizarían más ensayos atmosféricos<sup>56</sup>.

78. En los alegatos ante la CIJ, los abogados de Australia se expresaron en los siguientes términos:

La declaración del Presidente de Francia debe examinarse cuidadosamente. Debo destacar la distinción básica entre la afirmación de que los ensayos pasarán a ser subterráneos y la garantía de que no se realizarán más ensayos atmosféricos. Si bien Francia dijo que «estaba en condiciones de pasar a la etapa de realizar explosiones subterráneas», ello no impide la continuación o reanudación de los ensayos atmosféricos, incluso posiblemente en conjunción con los ensayos subterráneos. [...] Además, en las conversaciones entre los Gobiernos de Australia y Francia nada se ha dicho que sugiera que este último disiente de esa interpretación de la posición. El Gobierno de Francia nunca ha dado las garantías que el Gobierno de Australia buscaba en relación con los ensayos atmosféricos.

[...]

La preocupación del Gobierno de Australia es excluir por completo la realización de ensayos atmosféricos. En repetidas ocasiones ha solicitado garantías de que se pondrá fin a los ensayos atmosféricos. No ha recibido esas garantías. La reciente declaración del Presidente de Francia no puede interpretarse como un compromiso firme, explícito y vinculante de abstenerse de realizar nuevos ensayos atmosféricos.

<sup>51</sup> *C.I.J. Recueil 1974*, pág. 266, párr. 37, y pág. 471, párr. 40.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pág. 266, párr. 39, y pág. 471, párr. 42.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pág. 267, párr. 41; pág. 269, párr. 51, y pág. 474, párr. 53.

<sup>54</sup> *Ibid.*, pág. 269, párr. 51, y pág. 474, párr. 53.

<sup>55</sup> *Ibid.*, párrs. 50 y 52.

<sup>56</sup> *C.I.J. Mémoires, Essais nucléaires*, vol. I (Australia c. Francia), pág. 551.

De ello se desprende que el Gobierno de Francia todavía se reserva el derecho de realizar ensayos nucleares atmosféricos. El riesgo de que esa política dé lugar a nuevos ensayos atmosféricos en 1975 y en años subsiguientes sigue siendo real. En términos jurídicos, Australia no ha recibido del Gobierno de Francia nada que la proteja contra nuevos ensayos atmosféricos, en caso de que el Gobierno de Francia decida realizarlos. El presente trámite judicial es tan pertinente e importante ahora como cuando Australia presentó su solicitud<sup>57</sup>.

79. No hubo reacciones de terceros frente a las declaraciones de Francia.

80. En relación con la ejecución, se observa la demanda de Nueva Zelandia después de los nuevos ensayos nucleares subterráneos realizados por Francia en 1995<sup>58</sup> e igualmente, las de Australia, los Estados Federados de Micronesia, las Islas Marshall, las Islas Salomón y Samoa.

81. En relación con ello, la CIJ constató en 1995:

Considerando que el fundamento del fallo pronunciado por la Corte en el caso *Essais nucléaires (Nouvelle Zelande c. France)* se basó en el compromiso asumido por Francia de no seguir realizando ensayos nucleares atmosféricos, a partir de entonces dicho fundamento sólo podría ponerse en tela de juicio si Francia volviera a realizar ensayos nucleares en la atmósfera, y dicha hipótesis no se ha producido<sup>59</sup>.

82. El acto unilateral de Francia no fue objeto de ninguna modificación. En relación con la posibilidad de una revisión del acto, la CIJ señaló que «el compromiso unilateral dimanado de esas declaraciones no puede interpretarse como invocación de una facultad arbitraria de revisión»<sup>60</sup>. En relación con su terminación, se observa lo señalado por Nueva Zelandia en su demanda presentada en 1995: «Es pertinente observar, además, que no había ningún plazo conexo a las promesas de Francia [de 1974]»<sup>61</sup>.

83. El efecto jurídico de estas declaraciones fue claramente expresado por la CIJ en sus fallos de 1974:

Sus declaraciones [del Presidente de Francia] y las formuladas por miembros subalternos del Gobierno de Francia, incluso la última declaración del Ministro de Defensa [...] deben considerarse [...] constitutivas de un compromiso del Estado, habida cuenta de su intención y las circunstancias en que fueron formuladas<sup>62</sup>.

La Corte agrega a este respecto que

constata que Francia ha asumido el compromiso de no seguir realizando ensayos nucleares atmosféricos en el Pacífico Sur<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> *Ibid.*, alegato del senador Murphy, págs. 389 y 390.

<sup>58</sup> A este respecto, véanse Daniele, «L'ordonnance sur la demande d'examen de la situation dans l'affaire des essais nucléaires et le pouvoir de la Cour internationale de justice de régler sa propre procédure», y Coussirat-Coustère, «La reprise des essais nucléaires français devant la Cour Internationale de Justice. Observations sur l'ordonnance du 22 septembre 1995». Igualmente, véase una referencia relativa a esta cuestión en «Chronique des faits internationaux», RGDIP, t. IC (1995), pág. 978.

<sup>59</sup> *Demande d'examen de la situation au titre du paragraphe 63 de l'arrêt rendu par la Cour le 20 décembre 1974 dans l'affaire des Essais nucléaires (Nouvelle Zelande c. France)*, providencia de 22 de septiembre de 1995, *C.I.J. Recueil 1995*, págs. 305 y 306, párr. 62. Véase también *C.I.J. Resúmenes 1992-1996*, pág. 95.

<sup>60</sup> *C.I.J. Recueil 1974*, pág. 270, párr. 51, y pág. 475, párr. 53.

<sup>61</sup> *C.I.J. Mémoires, Demande d'examen de la situation au titre du paragraphe 63 de l'arrêt rendu par la Cour le 20 décembre 1974 dans l'affaire des Essais nucléaires (Nouvelle Zelande c. France)*, pág. 32, párr. 63 [de próxima publicación].

<sup>62</sup> *C.I.J. Recueil 1974*, pág. 269, párr. 49, y pág. 474, párr. 51.

<sup>63</sup> *Ibid.*, pág. 270, párr. 52; pág. 271, párr. 56; pág. 475, párr. 55, y pág. 476, párr. 59. Véase también *C.I.J. Recueil 1995* (nota 59 *supra*), pág. 305, párr. 61. Debe agregarse que Nueva Zelandia no se refiere en

## F. Protestas de la Federación de Rusia dirigidas a Turkmenistán y Azerbaiyán<sup>64</sup>

84. En esta sección se examinan diversos actos de la Federación de Rusia contentivos de una protesta, dirigidos a Turkmenistán y a Azerbaiyán, por separado, en relación con el estatuto de las aguas del Mar Caspio.

85. El primer caso se refiere a una protesta formulada mediante una nota diplomática, de 6 de enero de 1994, dirigida al Gobierno de Turkmenistán. Se trata de una nota de protesta con ocasión de la adopción de la Ley sobre fronteras estatales en que se delimitaban las aguas interiores y el mar territorial de ese Estado en el Mar Caspio.

86. Conviene recordar que hasta el momento de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), el estatuto jurídico del Mar Caspio se encontraba regulado por el Tratado de amistad celebrado con Persia en 1921<sup>65</sup> y el Tratado de comercio y navegación entre Irán y la Unión Soviética de 1940<sup>66</sup>. Estos tratados establecen la libertad de navegación y de pesca, con la exclusión de la zona costera de 10 millas, donde la pesca se encuentra reservada a los buques del Estado ribereño.

87. En 1993, Turkmenistán adoptó una ley sobre fronteras estatales en que se delimitaban las aguas interiores y el mar territorial de ese Estado en el Mar Caspio.

88. La Federación de Rusia considera que el régimen jurídico del Mar Caspio todavía se rige por los tratados mencionados precedentemente, hasta tanto los Estados ribereños establezcan un nuevo régimen jurídico. Como el Mar Caspio es un cuerpo de agua que no tiene una conexión natural con los océanos del mundo es en realidad un lago y, en consecuencia, no está sujeto a las disposiciones del derecho internacional relacionadas con el mar, incluso las de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, a menos que *mutatis mutandis* todos los Estados ribereños lleguen a un acuerdo al respecto. Las negociaciones entre los Estados ribereños encaminadas a elaborar un nuevo tratado sobre el estatuto jurídico del Mar Caspio comenzaron en 1994 y todavía están en marcha. La Federación de Rusia no reconocerá ninguna reclamación territorial o jurisdiccional unilateral de otros Estados ribereños sobre partes del Mar Caspio hasta que se hayan completado esas negociaciones y se haya convalidado un nuevo estatuto jurídico del Mar Caspio<sup>67</sup>.

89. El objetivo de la nota es, en primer lugar, informar a Turkmenistán que la Federación de Rusia no considera su reclamación y las acciones basadas en ella como compatibles con el derecho internacional y el régimen legal del Mar Caspio en vigor, como está definido en los tratados de 1921 y de 1940.

su demanda al incumplimiento de sus declaraciones, sino de la decisión de 1974.

<sup>64</sup> Documento facilitado por el Sr. Kolodkin en abril de 2005.

<sup>65</sup> Tratado de amistad entre Persia y la República Federal Socialista Soviética Rusa (Moscú, 26 de febrero de 1921), Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. IX, n.º 268, pág. 383.

<sup>66</sup> Tratado de comercio y navegación entre el Irán y la Unión Soviética (Teherán, 25 de marzo de 1940), *British and Foreign State Papers, 1940-1942*, vol. 144, pág. 419.

<sup>67</sup> Véase la nota 65 *supra*.

90. En segundo lugar, la Federación de Rusia confirma con esta nota de protesta no aceptar, reconocer o consentir reclamaciones territoriales o jurisdiccionales de Turkmenistán.

91. En tercer lugar, el Estado autor confirma su posición de que tal reclamación no encuentra apoyo en el derecho internacional.

92. En cuarto lugar, confirma que la Federación de Rusia no acepta ni reconoce las medidas adoptadas por Turkmenistán basadas en reclamaciones territoriales o jurisdiccionales, que carecen de fundamento jurídico.

93. En quinto lugar, la Federación de Rusia confirma sus derechos y, en particular, su derecho al ejercicio de la libre navegación y la pesca (explotación de recursos vivos) en zonas que Turkmenistán afirma en su reclamación que se encuentran bajo su soberanía o jurisdicción.

94. En sexto lugar, se trata de prevenir la situación de que el silencio por parte de la Federación de Rusia le sea oponible en el futuro, como aceptación tácita o aquiescencia de las reivindicaciones de Turkmenistán.

95. Por último, se intenta preparar el fundamento de una posible reacción diplomática o jurídica en el futuro.

96. La protesta presentada tendría, sin duda, un efecto jurídico claro, lo que se fundamentaría en el contenido, el objetivo y la forma del acto. Se trata de un acto jurídico ante un acto jurídico interno previo (un comportamiento de Turkmenistán en el ámbito interno que reviste consecuencias ineludibles en el ámbito internacional).

97. La nota de protesta se inserta en un proceso de negociaciones entre los dos países, aún en curso. No se tiene conocimiento de la reacción del destinatario.

98. Es de suponer que la nota no ha sido modificada, ni revocada, por lo que la pretensión jurídica de la Federación de Rusia sigue en vigor.

99. La segunda nota diplomática de la Federación de Rusia, de 21 de noviembre de 1995, está dirigida al Gobierno de la República de Azerbaiyán. Igual que la anterior, se trata de una nota de protesta con ocasión de la publicación del proyecto oficial de Constitución, en la que parte del Mar Caspio se describe como territorio nacional<sup>68</sup>.

100. El contexto de la nota es similar al de la anterior nota comentada dirigida al Gobierno de Turkmenistán.

101. El objetivo de la nota es también similar.

102. La nota en cuestión fue dirigida al Gobierno de Azerbaiyán a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país.

103. La protesta presentada tendría, sin duda, un efecto jurídico claro, lo que se fundamentaría en el contenido, el objetivo y la forma del acto. Se trata de un acto jurídico

ante un acto jurídico interno que podría significar un comportamiento de Azerbaiyán en el ámbito internacional.

104. La nota de protesta se inserta en un proceso de negociaciones entre los dos países, aún en curso. No se tiene conocimiento de la reacción del destinatario.

105. Es de suponerse que la nota no ha sido modificada, ni revocada, por lo que la pretensión jurídica de la Federación de Rusia sigue en vigor.

### G. Declaraciones formuladas por los Estados poseedores de armas nucleares<sup>69</sup>

106. En esta sección se examinan las declaraciones formuladas por los Estados poseedores de armas nucleares que garantizan el no uso del arma nuclear contra los países no poseedores<sup>70</sup>, es decir, las garantías negativas de seguridad examinadas por la Comisión anteriormente. Se trata de declaraciones formuladas por la Federación de Rusia ante el Consejo de Seguridad el 5 de abril de 1995 (Ministerio de Relaciones Exteriores)<sup>71</sup>; el Reino Unido el 6 de abril de 1995 (Representante Permanente ante la Conferencia de desarme)<sup>72</sup>; los Estados Unidos el 5 de abril de 1995 (Secretario de Estado)<sup>73</sup>; Francia el 6 de abril de 1995, así como una declaración del Representante Permanente ante la Conferencia de desarme<sup>74</sup>, y China el 5 de abril de 1995<sup>75</sup>.

107. La forma de todos estos actos, como se puede ver, consiste en una declaración formulada ante órganos internacionales y recogidas en documentos oficiales del Consejo de Seguridad.

108. En todas las declaraciones el objeto es similar: la no utilización de armas nucleares contra los Estados que no poseen estas armas. Sin embargo, en algunos casos se encuentran sujetas a la siguiente condición: salvo en el caso de invasión o de un ataque realizado o apoyado por dicho Estado, en alianza o en asociación con un Estado poseedor de armas nucleares, en su contra, de su territorio, de sus fuerzas armadas u otras tropas, o contra sus aliados o de un Estado en relación con el cual tendría un compromiso de seguridad.

109. El objetivo, en todos los casos, es asegurar a los Estados partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares el no empleo en su contra del arma nuclear, en los términos referidos en el párrafo anterior.

110. Los destinatarios del acto son los Estados no poseedores de armas nucleares, partes en el Tratado. La declaración de China fue formulada *erga omnes*.

111. El alcance jurídico es, como se indicó antes, la adquisición de la obligación de no empleo de armas nucleares contra esos Estados. Sin embargo,

<sup>69</sup> Elaborado sobre la base de la contribución del Sr. Pellet.

<sup>70</sup> *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, quincuagésimo año, suplemento de abril, mayo y junio de 1995*, A/50/151-S/1995/261 a A/50/155-S/1995/265. A este respecto, véase García Rico, *El uso de las armas nucleares y el derecho internacional*, págs. 127 y 128.

<sup>71</sup> S/1995/261, anexo II.

<sup>72</sup> S/1995/262, anexo.

<sup>73</sup> S/1995/263, anexo.

<sup>74</sup> S/1995/264, anexo.

<sup>75</sup> S/1995/265, anexo.

<sup>68</sup> *Ibíd.*

ésta quedaría excepcionada (salvo en el caso de la República Popular China) en caso de invasión o cualquier otro ataque contra las potencias nucleares, su territorio, sus fuerzas armadas o sus aliados, o cualquier Estado con el que tengan algún compromiso de seguridad, por parte de un Estado no poseedor de armamento nuclear en asociación o alianza con un Estado sí dotado de armas nucleares. [...] La resolución 984 [del Consejo de Seguridad] se limita a mostrar el compromiso de las potencias nucleares, en caso de empleo de estas armas contra un Estado no nuclear, de llevar el asunto ante el Consejo de Seguridad, procurando ofrecer la asistencia necesaria a dicho Estado<sup>76</sup>.

112. Las declaraciones no han sido objeto de modificación alguna; ni han sido revocadas, ni terminadas, por lo que siguen vigentes. Ahora bien, con ocasión de la opinión consultiva de la CIJ en el caso *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*<sup>77</sup>, de 8 de julio de 1996, los Estados poseedores de armas nucleares pusieron de relieve que, en su opinión, había circunstancias en las que sería lícito recurrir a las armas nucleares<sup>78</sup>. De las opiniones manifestadas por las potencias nucleares parece desprenderse que se trata más bien de declaraciones políticas que no vinculan jurídicamente a sus autores.

113. Entre las reacciones de los destinatarios se encuentra la de Ucrania, que señala que hubiera sido «mejor manifestarlas [las garantías] en forma de una declaración conjunta», lo que hubiera podido «fortalecer la autoridad psicológica y política de dichas garantías, así como también su eficiencia»<sup>79</sup>.

114. Para la República Islámica del Irán, por ejemplo, las declaraciones debían revestir «la forma de un instrumento negociado, internacional y jurídicamente vinculante, [...] que deberá figurar como anexo al TNP». Para Rumania esas declaraciones «constituyen un paso importante en la dirección correcta que no puede ser subestimado». El Pakistán declaró, por su parte, que «[ú]nicamente garantías incondicionales de naturaleza jurídicamente obligatoria pueden abordar eficazmente las preocupaciones de seguridad de los Estados no poseedores de armas nucleares». Para Malasia, la forma y el contenido de las declaraciones «[a]mplifican la necesidad de un instrumento negociado internacionalmente, jurídicamente vinculante»<sup>80</sup>.

115. La actitud de los autores y las posiciones de la generalidad de los Estados parecen reflejar la naturaleza política de estas declaraciones, las cuales fueron examinadas en años anteriores por la Comisión, expresando a ese respecto esta misma conclusión.

<sup>76</sup> García Rico, *op. cit.*, pág. 127.

<sup>77</sup> *C.I.J. Recueil 1996*, pág. 226. Véase también *C.I.J. Resúmenes 1992-1996*, pág. 111.

<sup>78</sup> Véanse las declaraciones escritas del Reino Unido, los Estados Unidos, la Federación de Rusia y Francia en *C.I.J. Mémoires, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (de próxima publicación). Véase también García Rico, *op. cit.*, pág. 127.

<sup>79</sup> *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, quincuagésimo año*, 3514.ª sesión.

<sup>80</sup> *Ibid.* Es de destacar la esmerada argumentación al respecto de Malasia ante la CIJ acerca de las contradicciones en que incurren las potencias nucleares al referirse al alcance del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares en cuanto a la legalidad de la posesión y empleo de las armas nucleares (*C.I.J. Mémoires, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*). Véase también García Rico, *op. cit.*, pág. 127.

## H. La Declaración Ihlen de 22 de julio de 1919<sup>81</sup>

116. En esta sección se examina la declaración del Sr. Ihlen, Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, formulada oralmente con respecto a la soberanía de Dinamarca sobre Groenlandia, oportunamente considerada por la CPJI<sup>82</sup>. La Declaración ha sido igualmente objeto de importantes estudios doctrinales.

117. El acto en cuestión se expresó mediante una declaración oral formulada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega al Ministro de Relaciones Exteriores de Dinamarca, durante una reunión sostenida por ellos<sup>83</sup>. Una minuta de la entrevista fue realizada por el Ministro de Noruega para su departamento y fue comunicada al Ministro de Dinamarca.

118. Durante la entrevista, el Ministro de Dinamarca indicó en primer lugar que su país no tenía intereses en Spitzbergen, y no se opondría a que Noruega ejerciese su soberanía sobre dicho territorio. Más tarde, el Ministro de Dinamarca indicó que deseaba extender los intereses económicos y políticos sobre el territorio de Groenlandia en su conjunto, que los Estados Unidos no se oponían a este deseo, y que Dinamarca esperaba que tampoco existiese oposición por parte del Noruega.

119. Como respuesta, el Ministro de Noruega, el Sr. Ihlen, afirmó que «el Gobierno de Noruega no opondría ningún obstáculo al arreglo de esa cuestión»<sup>84</sup>.

120. Esta entrevista tuvo lugar en el contexto de una discusión global en la que tomaron parte los Estados que poseían soberanía sobre Spitzbergen y Groenlandia. Dinamarca creía que si no interfería en el deseo de Noruega de obtener soberanía sobre Spitzbergen, Noruega no interferiría en el deseo de Dinamarca de ejercer soberanía sobre Groenlandia. Dinamarca había enviado una petición sobre esta cuestión a los Estados Unidos y Noruega. Aunque en ella no se indicaba expresamente el deseo de Dinamarca de expandir su soberanía sobre Groenlandia, los Estados Unidos lo interpretaron de esa forma. En cualquier caso, el Gobierno de Noruega tenía interés en particular en la costa oriental de Groenlandia, dados los intereses pesqueros y de caza que ofrece la región.

121. La cuestión que se plantea, principalmente, es si la Declaración Ihlen constituye un acto unilateral, incluso definitivo e incondicional, como lo consideró Dinamarca durante el proceso, o, distintamente, un acto que se inserta en una relación convencional.

122. Existe desacuerdo respecto a cómo caracterizar esta declaración oral. Por ejemplo, McNair no considera que la declaración resulta oponible en virtud del *estoppel*. En vez de ello, este autor entiende que se está en el contexto de una negociación, que dio lugar a un acuerdo

<sup>81</sup> Elaborado sobre la base de la información suministrada por el Sr. Brownlie.

<sup>82</sup> *Statut juridique du Groënland oriental*, fallo, 1933, *C.P.J.I. série A/B n.º 53*, pág. 70.

<sup>83</sup> Garner, «The international binding force of unilateral oral declarations», artículo especialmente dedicado al análisis del fallo *Statut juridique du Groënland oriental* de la CPJI.

<sup>84</sup> Véase la nota 82 *supra*.

internacional<sup>85</sup>. En ese sentido, diversos autores, incluyendo a McNair, consideran la Declaración Ihlen como un acuerdo informal. Sin embargo, para la CPJI la misma sería un acto unilateral.

123. Aunque el Gobierno de Noruega entendió que la Declaración Ihlen se encontraba condicionada por el contexto de un acuerdo, la CPJI finalmente sostuvo que la intencionalidad de dicha declaración era clara. Su intención fue la de asegurar que ni Dinamarca ni Noruega contestarían «la soberanía de Dinamarca sobre Groenlandia en su conjunto», ni ocupar «parte de Groenlandia»<sup>86</sup>.

124. La CPJI, en efecto, la consideró como un acto unilateral que comprometía a Noruega en el caso del reconocimiento de Groenlandia como parte del territorio danés, pronunciándose en los siguientes términos:

La Corte considera indisputable que una respuesta de esa naturaleza dada por el Ministro de Relaciones Exteriores, en nombre de su Gobierno y en respuesta a un pedido hecho por el representante diplomático de una Potencia extranjera en relación con una cuestión de su competencia, es obligatoria para el país al que el Ministro representa<sup>87</sup>.

125. La consideración de la declaración por la CPJI como una actuación de la que se desprende fuerza obligatoria reviste interés, en la medida en que se trata de una de las primeras ocasiones en que un órgano jurisdiccional internacional se pronuncia acerca de las actuaciones de un ministro de relaciones exteriores que pueden comprometer en la esfera internacional al Estado que representa. De ahí la relevancia que pueda tener su análisis.

126. Lo mismo sucede con la cuestión de la forma que revistió dicha declaración. En ese sentido, la opinión en disidencia del magistrado Anzilotti, vertida concretamente en este caso, resulta clave para abordar este elemento: «no hay ninguna norma de derecho internacional que exija que, para ser válidos, los acuerdos de esa naturaleza deban celebrarse por escrito»<sup>88</sup>.

### I. Proclamación Truman de 28 de septiembre de 1945<sup>89</sup>

127. En esta sección se examinará la proclamación del Presidente de los Estados Unidos, Sr. Harry Truman, de 28 de septiembre de 1945, emitida en forma de proclamación presidencial y dirigida a la comunidad internacional.

128. La Proclamación dice que

el Gobierno de los Estados Unidos considera que el ejercicio de la jurisdicción sobre los recursos naturales del subsuelo y los fondos marinos de la plataforma continental por la nación contigua es razonable y justo, ya que la eficacia de las medidas aplicadas para utilizar o conservar esos recursos depende de la cooperación y protección que se les dé desde la costa, ya que se puede considerar que la plataforma continental es una extensión del territorio continental de la nación costera y que, en consecuencia, le pertenece naturalmente, ya que con frecuencia esos recursos forman una extensión hacia el mar de un yacimiento o depósito que se encuentra dentro del territorio y, habida cuenta de que la autoprotección obliga a la nación ribereña a vigilar cuidadosamente las actividades que

se realicen fuera de sus costas, que por naturaleza son necesarias para la utilización de esos recursos<sup>90</sup>.

La Proclamación agregaba:

Preocupado por la urgencia de conservar y aprovechar prudentemente sus recursos naturales, el Gobierno de los Estados Unidos considera que los recursos naturales del subsuelo y de los fondos marinos de la plataforma continental por debajo del alta mar, pero contiguos a las costas de los Estados Unidos, pertenecen a los Estados Unidos, con sujeción a su jurisdicción y control. En los casos en que la plataforma continental se extiende hacia las costas de otro Estado, o se comparte con un Estado adyacente, el límite será determinado por los Estados Unidos y el Estado del caso de conformidad con principios de equidad. En consecuencia, no se afecta en modo alguno el carácter del alta mar de las aguas por encima de la plataforma continental ni el derecho a la navegación libre y sin obstáculos<sup>91</sup>.

129. La Proclamación se ubica en el manejo y la explotación de los recursos en los fondos marinos por debajo del mar territorial del Estado ribereño, un derecho aceptado a principios del siglo XX. Para 1945 era claro que la explotación de los recursos minerales de la plataforma continental por debajo del alta mar, en particular los recursos petrolíferos, no era viable en una escala significativa y, en particular, los Estados Unidos estaban activamente interesados en la explotación costa afuera en el Golfo de México y en otras partes.

130. Con la emisión de la Proclamación Truman, el objetivo de los Estados Unidos era establecer su jurisdicción y control sobre los fondos marinos adyacentes de la plataforma continental, y establecer que la manera de compartir los fondos marinos con los Estados ribereños se determinaría mediante acuerdo mutuo de conformidad con «principios de equidad». Expresamente, la Proclamación no pretendía afectar el estatuto jurídico del alta mar por encima de la plataforma continental ni el derecho a la navegación «libre y sin obstáculos» en esas aguas.

131. Las reacciones provinieron de algunos Estados, aunque la Proclamación fue considerada por la Comisión al momento de elaborar los proyectos de convenciones sobre el derecho del mar y por la CIJ, que se refiere a ella en su fallo de 1969, *Plateau continental de la mer du Nord*<sup>92</sup>, que se ve más adelante.

132. Entre las reacciones de Estados se encuentra la de México, país limítrofe de los Estados Unidos, que emitió una declaración presidencial un mes después, incorporando su plataforma continental como territorio nacional<sup>93</sup>.

133. En poco tiempo, el principio contenido en la Proclamación Truman es aceptado generalmente. En 1951, la Comisión incluyó una disposición en su proyecto de artículos sobre la plataforma continental y otros temas relacionados con ella, que señalaba que «[l]a plataforma continental está sujeta al ejercicio de autoridad y jurisdicción

<sup>90</sup> *United States Statutes at Large*, 1945, Washington D. C., United States Government Printing Office, 1946, vol. 59, parte 2, pág. 884.

<sup>91</sup> *Ibid.*, págs. 884 y 885.

<sup>92</sup> Fallo, *C.I.J. Recueil 1969*, pág. 3. Véase también *C.I.J. Resúmenes 1948-1991*, pág. 100.

<sup>93</sup> *El Universal* (México, D. F.), vol. 116, n.º 10541, 30 de octubre de 1945, págs. 1 y 17. Véase también *Laws and Regulations on the Regimen of the High Seas*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: 1951.V.2), pág. 13.

<sup>85</sup> McNair, *op. cit.*, pág. 10.

<sup>86</sup> 1933, *C.P.J.I. série A/B n.º 53*, pág. 73.

<sup>87</sup> *Ibid.*, pág. 71.

<sup>88</sup> *Ibid.*, pág. 91.

<sup>89</sup> Sobre la base de la contribución del Sr. Matheson.

por el Estado ribereño a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales»<sup>94</sup>. Asimismo, el artículo 2 de la Convención sobre la plataforma continental estipula, en su parte pertinente, que «[e]l Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales».

134. En el caso *Plateau continental de la mer du Nord*, la CIJ se refiere también a la Proclamación Truman:

Un examen de la génesis y de la evolución del método de delimitación basado en la equidistancia no hace más que confirmar la conclusión que sigue. Conviene además recordar el acto, generalmente conocido con el nombre de Proclamación Truman, emitido por el Gobierno de los Estados Unidos el 28 de septiembre de 1945. Si bien ese acto no fue ni el primero ni el único, según la Corte tiene una importancia particular. En primer lugar, los juristas, los doctrinarios y los técnicos habían propuesto distintas teorías sobre la naturaleza y la interpretación de los derechos vigentes en relación con la plataforma continental o que se podrían ejercer sobre ella. A partir de entonces, la Proclamación Truman fue considerada como punto de partida en la elaboración del derecho positivo en esa esfera, y la doctrina principal enunciado en ella, a saber, que el Estado ribereño tiene un derecho originario, natural y exclusivo, en suma, un derecho adquirido, sobre la plataforma continental ubicada delante de su costa, se impuso finalmente sobre todas las demás y encuentra hoy día su expresión en el artículo 2 de la Convención de Ginebra de 1958 sobre la plataforma continental. En lo que respecta a la delimitación lateral de las plataformas continentales de Estados limítrofes, problema que había sido estudiado en cierta medida en el plano técnico, pero que había llamado muy poco la atención en el plano jurídico, la Proclamación Truman enunciaba que la línea de delimitación sería determinada por los Estados Unidos y el Estado del caso de conformidad con principios de equidad. A partir de esas dos nociones de delimitación, mediante acuerdo y delimitación con arreglo a principios de equidad, se produjo toda la evolución histórica posterior. La marca de esa proclamación se puede encontrar en los hechos a partir de esa época por otros Estados, así como en los trabajos consagrados posteriormente a ese problema<sup>95</sup>.

La Corte agrega más adelante:

El régimen de la plataforma continental es el ejemplo de una teoría jurídica nacida de una solución particular que hizo escuela. Como recuerda la Corte en la primera parte del fallo, la Proclamación Truman de 28 de septiembre de 1945 fue el origen de la teoría, y las particularidades de ésta son un reflejo de ese origen<sup>96</sup>.

135. La Proclamación no tiene una fundamentación expresa, excepto en las políticas antes referidas.

136. La Proclamación Truman fue desarrollada por una orden ejecutiva del Presidente, el mismo día, que coloca a los recursos naturales de la plataforma continental adyacente bajo la jurisdicción y el control de los Estados Unidos<sup>97</sup>. Posteriormente la proclamación fue confirmada y complementada mediante la promulgación por el Congreso de la Ley territorial de la plataforma continental exterior<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> *Yearbook of the International Law Commission 1951*, vol. II, documento A/1858, anexo, pág. 141. En español, véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexto período de sesiones, Suplemento n.º 9 (A/1858)*, anexo, pág. 23.

<sup>95</sup> Fallo, *C.I.J. Recueil 1969*, págs. 32 y 33, párr. 47.

<sup>96</sup> *Ibid.*, pág. 53, párr. 100.

<sup>97</sup> Orden ejecutiva 9633 que reserva y coloca determinados recursos de la plataforma continental bajo el control y la jurisdicción del Secretario del Interior, *Laws and Regulations on the Regimen of the High Seas* (nota 93 *supra*), pág. 41.

<sup>98</sup> *United States Statutes at Large*, 1953, Washington D. C., United States Government Printing Office, 1953, vol. 67, pág. 462.

137. La Proclamación no fue ni modificada, ni revocada, ni tampoco terminada.

#### J. Declaraciones relativas a las Naciones Unidas y su personal (exenciones de impuestos y privilegios)<sup>99</sup>

138. A diferencia de la mayor parte de los casos analizados en este informe, el supuesto que se aborda en esta sección se refiere a la Organización de las Naciones Unidas (u otras organizaciones internacionales vinculadas a la misma, como organismos especializados y sus funcionarios). Ésta es quizá la particularidad que distingue a este acto unilateral (conformado por varias declaraciones encadenadas) de los otros supuestos presentados.

139. Como punto de partida ha de señalarse que, al tratarse de varias declaraciones, concatenadas en el tiempo y con un contenido bastante similar, son varias las fechas que deben tenerse en cuenta para verificar el contenido de la obligación que Suiza pretende asumir.

140. La primera de estas fechas es el mes de abril de 1946, cuando se emite una declaración por parte del Consejo de Estado del Cantón de Ginebra, como miembro de la delegación de Suiza en el contexto de las negociaciones que llevaron a la adopción del acuerdo sobre prerrogativas e inmunidades de la Organización de las Naciones Unidas.

141. En segundo lugar, el 5 de agosto de 1946, el Jefe del Departamento de Política Federal envía un comunicado oficial a la prensa.

142. Finalmente, el 28 de julio de 1955, nueve años más tarde, esta última declaración es reiterada por el Consejo Federal en su mensaje a la Asamblea Federal. Estas tres fechas, por tanto, son útiles para constatar la existencia y el contenido de la obligación asumida por Suiza.

143. Resulta de interés verificar los autores u órganos que emiten dichas declaraciones, así como la legitimación de los mismos para poder vincular al Estado. Las tres actuaciones comentadas serán analizadas desde una doble vertiente: la internacional, en la que se tendrá presente por asimilación la capacidad para negociar tratados internacionales tal y como se establece en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales (en adelante, la Convención de Viena de 1986), y la vertiente interna, con atención al texto constitucional de Suiza vigente en el momento en que se desarrollaron los hechos que se presentan.

144. La primera de esas manifestaciones en el tiempo es la emitida por el Sr. Perréard, Consejero de Estado del Cantón de Ginebra y miembro de la delegación suiza encargada de negociar el acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la Organización de las Naciones Unidas. A nivel internacional, va a resultar relevante la segunda de las funciones que desempeña, pues es en ese contexto —como miembro de la delegación de Suiza— donde las mismas cobran relevancia.

<sup>99</sup> El análisis de este caso ha sido realizado por la Sra. Torres Cazorla, profesora de derecho internacional de la Universidad de Málaga.



145. A ese respecto debe recordarse que la Convención de Viena de 1986 (art. 7, párr. 2, apdo. c) señala:

2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

[...]

c) Los representantes acreditados por los Estados ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal organización u órgano.

146. A nivel interno, este representante desempeña el cargo de Consejero de Estado cantonal (concretamente del Cantón de Ginebra, donde las Naciones Unidas tenían y tienen su sede). Conforme al artículo 9 de la Constitución de Suiza vigente en los momentos en que se emite la declaración (Constitución de 1874):

Por excepción, los cantones conservan el derecho de concertar con Estados extranjeros tratados sobre materias relativas a la economía pública y a las relaciones de vecindad y de policía, si bien estos tratados no podrán contener nada que se oponga a la Confederación o a los derechos de otros cantones<sup>100</sup>.

147. ¿Se podría interpretar en consecuencia que la declaración emitida por el Sr. Perréard se enmarca dentro de las competencias que la Constitución o la legislación de Suiza le atribuye? Si se trae a colación el texto de dicha declaración tal vez se vea con mayor claridad esta cuestión. En el curso de las negociaciones, este representante declaró que

las autoridades ginebrinas están dispuestas a conceder a las Naciones Unidas las mismas exenciones y prerrogativas que las acordadas anteriormente a otras instituciones internacionales<sup>101</sup>.

148. El representante se refiere a que las «autoridades ginebrinas», es decir, las del Cantón<sup>102</sup> al que él mismo representa, podrán ofrecer a las Naciones Unidas los privilegios y las exenciones de que disfrutaban con anterioridad otras instituciones internacionales (en clara alusión al *Modus Vivendi* de 1921-1926 y enmendado en 1928 entre Suiza y la Sociedad de las Naciones<sup>103</sup>, que se abordará más adelante).

<sup>100</sup> Este artículo debe ponerse también en relación directa con el artículo 10, que estipula:

«1. Las relaciones oficiales entre los cantones y los gobiernos extranjeros o sus representantes se desarrollarán a través del Consejo Federal.

2. Podrán, sin embargo, los cantones comunicarse directamente con las autoridades inferiores y los empleados de un Estado extranjero cuando se trate de las materias especificadas en el artículo anterior.»

<sup>101</sup> Citado por Caffisch, «La pratique suisse en matière de droit international public 1982», pág. 182.

<sup>102</sup> Como señala Pérez en *El régimen de privilegios e inmunidades aplicable a las organizaciones internacionales en Suiza y a las delegaciones permanentes extranjeras en Ginebra*, pág. 44, citando a Bourgon, *La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Pratique suisse*, pág. 93:

«[E]n un Estado federal como Suiza no existe un solo sistema tributario para todo el territorio. La percepción de impuestos, gravámenes, derechos y emolumentos es una competencia paralela de la Confederación, de los cantones y de los municipios. En razón a esta estructura, los privilegios fiscales en sentido amplio pueden tener un alcance diferente para el titular según su lugar de residencia. [...] La exención fiscal prevista por [...] los acuerdos de base se aplica, sin lugar a duda, a estos tres niveles».

<sup>103</sup> Sociedad de las Naciones, *Journal Officiel*, n.º 10, octubre de 1926, págs. 1407 y 1422, e *ibíd.*, n.º 6, junio de 1928, pág. 839.

149. En la segunda de las declaraciones, se observa que fue realizada a nivel de la Confederación por el Jefe del Departamento de Política Federal, Sr. Petitpierre, tras una entrevista que mantuvo con el entonces Secretario General de las Naciones Unidas (Sr. Trygve Lie) el 5 de agosto de 1946. El contenido de esta declaración (plasmado en un contexto más formal, mediante un comunicado oficial remitido a la prensa) es más amplio que el anterior, al no referirse exclusivamente al Cantón de Ginebra, sino a las autoridades de Suiza en general<sup>104</sup>.

150. Nueve años más tarde, el Consejo Federal suizo, en su mensaje a la Asamblea Federal, de 28 de julio de 1955, se referiría nuevamente al estatuto jurídico de la Organización de las Naciones Unidas, sus organismos especializados y otras organizaciones internacionales en Suiza<sup>105</sup>. De conformidad con la Constitución entonces vigente, «[l]a suprema autoridad directorial y ejecutiva de la Confederación será ejercida por un Consejo Federal compuesto de siete miembros»<sup>106</sup>. Una de las funciones del Consejo Federal es precisamente la relativa a la política exterior y los tratados internacionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Constitución de 1874<sup>107</sup>. En este sentido, este órgano goza de plena capacidad para declarar que

hemos dado a las Naciones Unidas la garantía de que se beneficiarán con un trato por lo menos tan favorable, en todos los aspectos, como el concedido a toda otra organización internacional en el territorio suizo. En otras palabras, las Naciones Unidas pueden exigir que se les conceda toda ventaja, no prevista en el acuerdo provisional, que otorgaríamos a otra organización internacional<sup>108</sup>.

151. Respecto a la forma que revisten las tres manifestaciones mencionadas debe resaltarse que tanto la declaración oral, como el comunicado de prensa, y el mensaje del Consejo Federal a la Asamblea Federal, revisten formas diferentes, aunque este último resulta fácilmente accesible por haber sido publicado en la *Feuille fédérale* (nota 105 *supra*). Se estaría, al igual que en el caso de las declaraciones de Francia en el contexto de los casos *Essais nucléaires*, ante varios actos o declaraciones que conforman un acto unilateral único, aunque como se verá, éstos no fueron idénticos.

152. Se puede observar cómo en el tiempo y en el espacio las declaraciones van evolucionando de forma que se otorga un régimen cada vez más favorable a las Naciones Unidas y a sus funcionarios. Ya en 1949 la doctrina se preguntaba acerca de esta evolución, llegándose a afirmar incluso que «el régimen concedido por el Consejo Federal [suizo] no había sufrido ninguna reducción sino que, por el

<sup>104</sup> En dicho comunicado se decía que «las autoridades suizas están dispuestas a conceder a las Naciones Unidas y a sus funcionarios un trato por lo menos tan favorable como el concedido a toda otra organización internacional en el territorio suizo» (Caffisch, *loc. cit.*, pág. 183).

<sup>105</sup> *Feuille fédérale*, n.º 35, vol. II, 2 de septiembre de 1955, pág. 393.

<sup>106</sup> Art. 95.

<sup>107</sup> El Consejo Federal tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones: «examinar los tratados de los cantones entre sí y con el extranjero y aprobarlos si ha lugar (art. 85, numeral 5)» (párr. 1, numeral 7); y «velar por los intereses de la Confederación en el exterior, especialmente en lo que se refiere a sus relaciones internacionales, y encargarse de las relaciones exteriores en general» (numeral 8).

<sup>108</sup> Véase la nota 104 *supra*.

contrario, ha sido extendido en algunos capítulos»<sup>109</sup>. Las manifestaciones reseñadas dan cuenta de dicha evolución.

153. El contexto y las circunstancias en que se vierten las manifestaciones reseñadas se encuentran bien definidos. Aunque actualmente podría afirmarse que el régimen jurídico aplicable a las organizaciones internacionales que tienen su sede en Suiza resulta asimilable<sup>110</sup>, al aplicársele el principio de igualdad de trato por parte de Suiza, el sistema seguido no es idéntico en lo referente a su fundamento. Ciertas organizaciones, por ejemplo, encuentran el origen de este tratamiento en un régimen que se remonta a 1921, aplicable a la Sociedad de las Naciones y la OIT (el *Modus Vivendi* anteriormente citado de 1921-1926, enmendado en 1928). El primer acuerdo de sede posterior a la Segunda Guerra Mundial en que se reguló esta cuestión, es el Acuerdo entre el Consejo Federal suizo y la Organización Internacional del Trabajo relativo a la condición jurídica de la Organización Internacional del Trabajo en Suiza, de 11 de marzo de 1946 (un mes antes de la primera de las declaraciones comentadas). Su artículo 16 (Inmunidad diplomática del Director y de determinados funcionarios) dice así:

El Director de la Oficina Internacional del Trabajo y los funcionarios de las categorías designadas por éste y convenidas por el Consejo Federal suizo disfrutaban de las prerrogativas, inmunidades, exenciones y facilidades reconocidas a los agentes diplomáticos con arreglo al derecho de gentes y a los usos internacionales<sup>111</sup>.

El artículo 17 (Inmunidades y facilidades otorgadas a todos los funcionarios) estipula:

Todos los funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo, cualquiera sea su nacionalidad, disfrutaban de las inmunidades y facilidades siguientes:

a) exención de toda jurisdicción por actos realizados en el desempeño de sus funciones,

b) exención de todos los impuestos federales, cantonales y comunales sobre los sueldos, los emolumentos y las indemnizaciones pagados por la Organización Internacional del Trabajo<sup>112</sup>.

154. Para analizar los efectos jurídicos de las manifestaciones señaladas se considerarán varios documentos que ofrecen indicaciones acerca de la forma de actuación desarrollada por la Confederación a este respecto. En primer lugar ha de citarse lo señalado en la nota de 2 de abril de 1979 de la Dirección de Derecho Internacional del Departamento de Política Federal, por la que se llegaba

a constatar el carácter obligatorio de la declaración hecha por el Sr. Petitpierre el 5 de agosto de 1946 al Sr. Trygve Lie. Mediante ese compromiso asumido por el Jefe del Departamento Político, las Naciones Unidas recibieron el beneficio de la «cláusula de organización más favorecida» y, de ese modo, están autorizadas a reivindicar el trato más ventajoso que se acordaría a otra organización<sup>113</sup>.

155. De forma más reciente, en el documento titulado «Examen de los acuerdos relativos a la sede concertados por las organizaciones del sistema de las Naciones

Unidas: Cuestiones de recursos humanos que afectan al personal»<sup>114</sup>, se pone de relieve la práctica seguida en este sentido por Suiza. Al referirse al «principio de trato más favorable» se señala:

La adopción del principio del trato más favorable de las organizaciones internacionales significaría que todos los acuerdos y facilidades pertinentes otorgados por el país anfitrión a una organización determinada, pero de los que no gozan las demás organizaciones de las Naciones Unidas, se aplicarían automáticamente a todas las organizaciones situadas en ese determinado país anfitrión. Esto aseguraría una actualización y modernización continuas de los acuerdos relativos a las sedes, *que es la práctica actual, por ejemplo, del Gobierno Federal Suizo*<sup>115</sup>.

156. Este mismo documento, además, realiza una reseña histórica de los acuerdos existentes y, concretamente, se refiere a la práctica de Suiza en esta materia con el siguiente tenor, refiriéndose a la práctica antes y después del decenio de 1940:

La Unión Postal Universal (UPU) indicó que no tiene con Suiza un acuerdo independiente relativo a la sede. Dado que la UPU es un organismo especializado de las Naciones Unidas, el Gobierno de Suiza decidió que, a partir de enero de 1948, la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas concluida en 1946 entre el Consejo Federal Suizo (*Conseil fédéral*) y el Secretario General de las Naciones Unidas se aplicara por analogía a la UPU, sus órganos, los representantes de sus Estados miembros, los expertos y los funcionarios de la organización. El Parlamento aprobó la decisión en 1955. Dado que las autoridades suizas aplican el principio de igualdad de trato de las organizaciones internacionales, la situación de la UPU se considera en la actualidad idéntica a la de otras organizaciones con sede en Suiza<sup>116</sup>.

Esta práctica ha seguido produciéndose con otras organizaciones internacionales y sus funcionarios, como se describe en el documento citado, incluso yendo más allá de lo establecido en los propios acuerdos de sede<sup>117</sup>.

#### K. Comportamientos asumidos por Tailandia y Camboya en el marco del caso Temple de Préah Vihéar<sup>118</sup>

157. Después de haber examinado actos o declaraciones concretas contentivas de actos unilaterales, como se verá luego, se examinan en esta sección los comportamientos de Tailandia y Camboya, entre 1908 y 1909 y 1908 y 1958, considerados por la CIJ en el caso *Temple de Préah Vihéar*<sup>119</sup>.

158. No se trata, desde luego, de un acto unilateral en sentido estricto del término, sino de conductas de Estados que, según la CIJ, produjeron determinados efectos jurídicos.

159. El examen de los comportamientos ha sido ampliamente abordado por la doctrina internacional. Se trata, en efecto, de comportamientos que guardan relación con el silencio, la aceptación, la aquiescencia, el *estoppel*, todos ellos comportamientos unilaterales del Estado que producen, sin duda alguna, efectos jurídicos similares a los del acto considerado como una expresión de voluntad formulada con la intención de producir efectos jurídicos.

<sup>114</sup> A/59/526.

<sup>115</sup> *Ibid.*, pág. vii.

<sup>116</sup> *Ibid.*, pág. 2, párr. 9. La situación de la OMS es similar (*ibid.*, párr. 10).

<sup>117</sup> Véase *ibid.*, párrs. 15, 19, 86, 88 a 92, 99, 100, 116 y 117, entre otros.

<sup>118</sup> En base a la contribución ofrecida por el Sr. Brownlie.

<sup>119</sup> Fondo, fallo, *C.I.J. Recueil 1962*, pág. 6. Véase también *C.I.J. Resúmenes 1948-1991*, pág. 81.

<sup>109</sup> Como señaló Perrénoud en *Régime des privilèges et immunités des missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse*, pág. 242. Asimismo, para un tratamiento completo de este tema, véase Pérez, *op. cit.*, pág. 68.

<sup>110</sup> Como señala Pérez, *op. cit.*, pág. 25.

<sup>111</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 15, n.º 103, pág. 377.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Caffisch, *loc. cit.*, pág. 186.

160. La CIJ tomó en consideración la figura de *estoppel*, como se desprende del siguiente pasaje de su fallo, aunque es cierto que no se refiere en ningún momento en forma expresa a dicha figura<sup>120</sup>:

La Corte señalará ahora las conclusiones que extrae de los hechos mencionados precedentemente.

Incluso si hubiera alguna duda sobre la aceptación del mapa por Siam en 1908 y, en consecuencia, de la frontera allí indicada, a la luz del curso posterior de los acontecimientos, la Corte consideraría que ahora Tailandia, en razón de su conducta, no puede afirmar que no lo aceptó. Durante cincuenta años disfrutó de beneficios tales como los que le confirió el tratado de 1904, aunque más no sea el beneficio de una frontera estable. Francia, y por su conducto Camboya, confiaban en la aceptación del mapa por Tailandia. Habida cuenta de que ninguna de las partes puede alegar error, carece de relevancia el hecho de que esa fe se basaba en el convencimiento de que el mapa era correcto. Tailandia no puede ahora, al tiempo que sigue reclamando los beneficios de ese arreglo y disfrutando de ellos, negar que lo había consentido<sup>121</sup>.

161. Es interesante destacar que en el razonamiento de la CIJ los elementos del *estoppel* y de la aquiescencia se confunden, como lo destaca el magistrado Fitzmaurice en su opinión separada:

El principio de preclusión es en el ámbito del derecho internacional el equivalente más cercano a la norma de *common law* del *estoppel*, aunque quizás no se aplica en circunstancias tan estrictas (y se aplica ciertamente como norma de fondo, y no simplemente como parte del procedimiento probatorio). Teóricamente, es muy distinto de la noción de aquiescencia. Pero, en ciertos casos, la aquiescencia puede funcionar como preclusión o *estoppel*, por ejemplo, cuando el silencio, en los casos en que hay obligación o necesidad de hablar o actuar, entraña acuerdo o renuncia a un derecho, y puede considerarse<sup>122</sup>.

162. Igualmente debe considerarse como segunda base de la decisión la subsiguiente conducta de Tailandia la cual, conjuntamente con la de Camboya, «en efecto»<sup>123</sup> constituye un acuerdo sobre la frontera. La CIJ considera a ese respecto que:

en 1908-1909 Tailandia sí aceptó el mapa del anexo I como representación del resultado de los trabajos de delimitación y, en consecuencia, reconoció que la línea trazada en ese mapa era la frontera, cuyo efecto es situar a Preah Vihear en territorio de Camboya. La Corte considera además que, observada en su conjunto, la conducta posterior de Tailandia confirma su aceptación original, y que los actos de Tailandia sobre el terreno no bastan para contrarrestarla. Por su conducta, ambas partes reconocieron la línea demarcatoria y, en consecuencia, convinieron en efecto considerar que esa línea establecía la frontera<sup>124</sup>.

163. De la lectura del párrafo anterior se podría desprender que una cuestión fundamental en la decisión es la consideración del silencio, traducido en aquiescencia<sup>125</sup>.

164. La CIJ invoca también actos positivos de adopción del mapa en 1908 por parte de Tailandia. La Corte señala que:

<sup>120</sup> Véase entre otros, Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law*, págs. 47 a 49; Cot, «L'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du temple de Préah Vihear (Cambodge c. Thaïlande – Fond)», pág. 244, y Pecourt García, «El principio del 'estoppel' y la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia en el caso del Templo de Preah Vihear», págs. 153 a 166.

<sup>121</sup> *C.I.J. Recueil 1962*, pág. 32. Véase también Thirlway, «The law and procedure of the International Court of Justice 1960-1989», pág. 33.

<sup>122</sup> *C.I.J. Recueil 1962*, pág. 62.

<sup>123</sup> *Ibid.*, pág. 33.

<sup>124</sup> *Ibid.*, págs. 32 y 33.

<sup>125</sup> Véanse Cahier, «Le comportement des États comme source de droits et d'obligations», págs. 248 y 249, y Sinclair, «Estoppel and acquiescence», pág. 110.

Se ha afirmado en nombre de Tailandia que esa comunicación de los mapas por parte de las autoridades de Francia fue, por así decirlo, *ex parte*, y que no se pidió a Tailandia un reconocimiento oficial, ni este país lo dio. De hecho, como se verá a continuación, no cabe duda de que se observó una conducta de reconocimiento de una manera muy definida, pero incluso aunque ella no hubiera ocurrido, resulta claro que la naturaleza de las circunstancias exigía algún tipo de reacción, en un plazo razonable, por parte de las autoridades de Siam, si deseaban no estar de acuerdo con el mapa o tenían inquietudes graves que plantear en relación con él. No lo hicieron, ni entonces ni a lo largo de muchos años y, en consecuencia, se debe considerar que lo consintieron. *Qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset*<sup>126</sup>.

165. Por otra parte, la decisión de la CIJ encuentra su fundamento en el elemento del acuerdo (basado en la conducta) que modifica el tratado de fronteras de 1904. En opinión de la Corte:

Por último, hay otro aspecto del caso que la Corte estima necesario abordar. La Corte considera que la aceptación por las partes del mapa del anexo I hizo que el mapa pasara a ser parte del arreglo concertado en el tratado y se convirtiera en parte integral de éste. No se puede decir que ese proceso entraña apartarse de los términos del tratado de 1904, e incluso una violación de éstos, en los casos en que la línea trazada en el mapa divergiera de la línea divisoria de las aguas ya que, tal como la Corte observa la cuestión, el mapa (exacto o no en todos los aspectos por referencia a la verdadera línea divisoria de las aguas) fue aceptado por las partes en 1908 y posteriormente como constituyente del resultado de la interpretación que los dos gobiernos dieron a la delimitación que exigía el tratado mismo. En otras palabras, en ese entonces las partes adoptaron una interpretación del arreglo concertado en el tratado que hizo que la línea demarcada del mapa, en tanto pudiera haberse apartado de la verdadera línea divisoria de las aguas, prevaleciera sobre la cláusula pertinente del tratado. No obstante, aun si se pidiera a la Corte que ahora abordara la cuestión como exclusivamente de interpretación ordinaria de un tratado, considera que la interpretación debería ser la misma, por las razones siguientes<sup>127</sup>.

166. Es interesante subrayar otro aspecto que señala la CIJ, en el sentido de que los conceptos de *estoppel* o aquiescencia se combinan con la norma general de recurrir a la práctica posterior de las partes como medio de interpretación de un tratado<sup>128</sup>.

167. La CIJ señala a este respecto que:

Tailandia afirma que a partir de 1908 y, en todo caso, hasta su propio estudio de 1934-1935, consideraba que la línea trazada en el mapa y la línea divisoria de aguas coincidían y que, en consecuencia, si había aceptado la línea demarcada del mapa, lo había hecho exclusivamente sobre la base de esa creencia. Es evidente que esa afirmación sería absolutamente incongruente con la afirmación también hecha de manera igualmente firme por Tailandia de que esos actos, en el ejercicio concreto de su soberanía, eran prueba de su convencimiento de que tenía soberanía sobre la zona del Templo: porque si Tailandia tenía una verdadera confusión sobre la línea trazada en el anexo I, si realmente consideraba que allí se indicaba la verdadera línea divisoria de aguas, entonces también debía haber considerado que, sobre la base del mapa y de su aceptación de éste, la zona del Templo se encontraba correctamente en Camboya. Si había tenido ese convencimiento —y dicho convencimiento está implícito en toda presentación hecha en el sentido de que había aceptado el mapa del anexo I únicamente porque lo consideraba correcto—, habría que considerar que sus actos sobre el terreno eran violaciones deliberadas de la soberanía que (sobre la base de la presunción mencionada precedentemente) debía haber presumido que correspondía a Camboya. La conclusión es que Tailandia no puede afirmar que se encontraba bajo algún tipo de confusión cuando aceptó la línea del anexo I, ya que es totalmente incongruente con las razones que ofrece para justificar sus actos sobre el terreno, a saber, que consideraba que tenía soberanía sobre esa zona<sup>129</sup>.

<sup>126</sup> *C.I.J. Recueil 1962*, pág. 23.

<sup>127</sup> *Ibid.*, págs. 33 y 34.

<sup>128</sup> A este respecto, véanse Cot, «L'arrêt de la Cour...», págs. 235 a 240, y Thirlway, *loc. cit.*, págs. 47 a 49.

<sup>129</sup> *C.I.J. Recueil 1962*, pág. 33.

## CAPÍTULO II

**Conclusiones que se pueden extraer de las declaraciones analizadas**

168. De las declaraciones, los actos y los comportamientos antes examinados se pueden extraer algunas conclusiones que tal vez permitan formular algunos principios básicos que se desprenden de dicha práctica, si bien es cierto que son sólo una muestra mínima de la práctica de los Estados, analizados en detalle de acuerdo con un criterio establecido por la propia Comisión en su 56.º período de sesiones, en 2004. Como se verá, algunos de esos actos encuentran su base en proyectos de artículos presentados por el Relator Especial en informes anteriores, e incluso en algunas de las pautas marcadas por el Grupo de Trabajo sobre los actos unilaterales de los Estados a lo largo de sus diversas reuniones. Algunas de las ideas que se desprenden del análisis se refieren a la formulación del acto, y en particular a la definición, la capacidad del Estado y la capacidad del órgano que formula la declaración.

169. En primer lugar, debe observarse que los ejemplos citados serían actos unilaterales expresados de manera muy diversa: notas oficiales, declaraciones públicas, proclamaciones presidenciales, discursos políticos e, incluso, comportamientos significativos de aceptación o aquiescencia, a los cuales se hará referencia separadamente al final de este capítulo.

170. La primera conclusión que se puede extraer es que la forma no es tan determinante para considerar que se está ante un acto jurídico unilateral en el sentido que interesa a la Comisión, es decir, un acto que puede producir efectos jurídicos por sí mismo sin que sea necesaria su aceptación o cualquier otra reacción por parte del destinatario, como lo estableció la CIJ en los casos *Essais nucléaires*, ya comentados en informes anteriores. Ello no obvia, sin embargo, que se pueda considerar que la formalidad del acto tiene alguna incidencia en la determinación de la intención del autor del acto. Una declaración oral, expresada en un contexto no formal, puede ser menos clara, en ese sentido, que una declaración oral ante un órgano internacional o que una nota diplomática, cuya elaboración resulta, evidentemente, más formal, y por ello más clara, pues su destinatario puede acceder directamente a su contenido. La forma puede tener un impacto en la medida en que una declaración pueda ser considerada como que produce efectos jurídicos.

171. En segundo lugar, se puede observar que se está ante actos formulados por Estados: Colombia, Cuba, Egipto, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, Jordania, Noruega y Suiza. Respecto al destinatario de dichos actos, se observa asimismo una gran variedad: pueden estar dirigidos a otros Estados, a la comunidad internacional, a una entidad que aún no se ha consolidado como Estado (Estado *in status nascendi*) y a una organización internacional.

172. Se puede deducir de ello que, al igual que en el ámbito del derecho de los tratados, el Estado está dotado de capacidad internacional —que le es intrínseca— para poder comprometerse o relacionarse jurídicamente en

el ámbito internacional, mediante actos unilaterales. La norma relativa a la «capacidad del Estado» de celebrar tratados, contenida en el artículo 6 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (en adelante, la Convención de Viena de 1969), podría ser en consecuencia enteramente trasladable al régimen jurídico que sobre los actos unilaterales se pueda establecer.

173. Los actos examinados fueron dirigidos a otros Estados, pero en el caso de los asuntos *Essais nucléaires*, de las garantías negativas de seguridad, de la Proclamación Truman y de la renuncia a los territorios de la Ribera Occidental, tales actos fueron dirigidos a la comunidad internacional. Podría decirse también que las declaraciones relativas a las garantías negativas de seguridad fueron formuladas *erga omnes*, pero además en el marco de organismos internacionales y en relación con el contexto del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares.

174. Igualmente, se puede concluir que el acto del Estado puede estar dirigido no solamente a otro Estado sino a entidades distintas a él —como sería el caso del acto de Jordania, e inclusive las manifestaciones de Suiza—, en todo caso, sujetos de derecho internacional.

175. Estos actos tienen, en la mayoría de los casos, un origen único, mientras que en otros se trata de actos compuestos o no únicos. Es decir, en algunos casos el acto está constituido por una declaración de una persona competente, en principio, para ejercerlo, mientras que en otros, el acto es formulado mediante varias declaraciones que, concatenadas, dan lugar a su contenido global. Ello suele ser muy relevante especialmente a efectos de interpretación del acto unilateral, de su contenido y de los elementos subjetivos ligados a la voluntad de obligarse del Estado que lo formula.

176. En efecto, en algunos casos la declaración constituye un solo acto, como es el caso de la Declaración Ihlen, de la nota de Colombia, de la declaración de Egipto, de la Proclamación Truman o de las notas de protesta de la Federación de Rusia. En otros casos, el acto está constituido por varias declaraciones, como es el caso de las declaraciones de Francia en relación con los ensayos nucleares. Asimismo, en alguna medida, aunque, como se dijo, no fueron idénticas en el contenido, las declaraciones de diversos funcionarios de Suiza representan un acto unilateral único.

177. En algunos casos se trata de notas diplomáticas, como el caso de Colombia o las notas de protesta de la Federación de Rusia; de una declaración, como las de las autoridades de Francia y de las Potencias nucleares; de una proclamación presidencial; de un discurso público, como el del Rey de Jordania, e incluso de declaraciones ante reuniones de órganos internacionales y de un comunicado oficial, como es el caso del comunicado del Departamento de Política Federal de Suiza.

178. Los actos y las declaraciones considerados fueron formulados en nombre del Estado por diversas autoridades o personas. En el caso de la nota de Colombia y de la declaración de Noruega de 22 de julio de 1919, por los Ministros de Relaciones Exteriores; en el caso de la Proclamación Truman, por un jefe de Estado; en el caso de la declaración de Jordania, por el Rey (jefe del Estado); en el caso de la declaración de Egipto, por el Ejecutivo, y en el caso de las protestas de la Federación de Rusia, por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

179. En el caso de la cláusula de organización más favorable, el acto es formulado por una autoridad local del Cantón de Ginebra, confirmado luego por el Gobierno Federal. Ello podría conducir a considerar la posibilidad, ya presentada en informes anteriores, de que otras personas pueden estar autorizadas a formular un acto y comprometer al Estado en nombre del cual actúan, si tal capacidad de la persona se deduce de la práctica. En el caso de las declaraciones de Suiza, un delegado en una negociación formula el acto inicialmente, aunque será confirmado por el Departamento de Política Federal, lo que no da certeza absoluta acerca de tal capacidad, pero la corrobora o confirma.

180. Hay, en relación con este tema de las personas autorizadas, una importante similitud con el régimen de Viena de los tratados; de ahí que las consideraciones anteriores sobre la capacidad del jefe de Estado, del jefe de gobierno y del ministro de relaciones exteriores son válidas para definir las personas autorizadas, en primer lugar, para actuar en el plano internacional y comprometer al Estado mediante la formulación de un acto unilateral.

181. Pero esta afirmación no debería conducir necesariamente a la aplicación *mutatis mutandis* de la Convención de Viena de 1969. Los actos unilaterales son formulados de forma particular y por eso pareciera que las reglas relativas a su formulación deberían ser más flexibles, aunque las relativas a la interpretación sean consideradas con mayor rigidez. Además de las personas autorizadas por el derecho internacional para actuar y comprometer al Estado que representan en el ámbito internacional, según se prevé en la Convención de Viena de 1969, puede haber otras personas, distintas a esas, habilitadas para actuar de igual forma, si el destinatario considera que esa persona estaba en efecto autorizada para ello. Eso responde a la base que motiva el examen del tema: la seguridad jurídica y la confianza mutua en las relaciones internacionales.

182. En todos los casos se está ante declaraciones que se ubican de alguna manera en negociaciones concretas sobre un tema, excepción hecha de la Proclamación Truman, que no se inserta en negociaciones concretas. Así pues, se encuentran las declaraciones de Francia, de las Potencias nucleares, del Rey de Jordania, la nota de Colombia de 1952, las notas de protesta de la Federación de Rusia y los actos de los funcionarios de Suiza en relación con el otorgamiento de la cláusula de la nación más favorecida.

183. Algunos de estos actos son claramente unilaterales, como las protestas de la Federación de Rusia o las declaraciones de Francia sobre los ensayos nucleares, mientras

que otros podrían ser objeto de una consideración distinta, como por ejemplo la nota del Gobierno de Colombia de 22 de noviembre de 1952 y la declaración oral del Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega de 22 de julio de 1919, que podrían tener aspectos más relacionados con el ámbito convencional.

184. El acto de Colombia podría considerarse de diversas formas. En primer lugar, podría insertarse en una relación bilateral y, por lo tanto, sólo constataría el resultado de las negociaciones llevadas a cabo entre los dos países. A ese respecto deben observarse los términos de la respuesta de Venezuela: «Mi Gobierno expresa su completo acuerdo con los términos de la nota de Vuestra Excelencia»<sup>130</sup>.

185. En cambio, dicha nota puede constituir un auténtico acto unilateral que surte efectos en el momento de su formulación, hecho notorio a Venezuela. Es decir que, como lo ha sostenido la CIJ en los casos *Essais nucléaires*, ese acto surtiría efectos sin que sea necesaria una respuesta del Gobierno de Venezuela. El nacimiento del acto y sus efectos jurídicos se ubicarían en el momento en que Venezuela es notificada, independientemente de su reacción. Sobre ello, como se pudo ver, se emitieron opiniones distintas en el proceso ante el Consejo de Estado, incluyendo la opinión del Gobierno de Colombia.

186. En el caso de la Declaración Ihlen, la propia CPJI la considera unilateral, pero alguna parte de la doctrina la considera distintamente, como parte de un acuerdo entre dos países.

187. La Proclamación Truman y las declaraciones de las autoridades de Francia sobre la suspensión de los ensayos nucleares podrían ser consideradas unilaterales en sentido estricto, toda vez que se ha considerado que ellas producen sus efectos jurídicos sin que sea necesaria una reacción del o los destinatarios.

188. Por otra parte, algunas declaraciones unilaterales pueden no ser consideradas como estrictamente jurídicas de forma generalizada. Es el caso, por ejemplo, de las declaraciones relativas a las garantías negativas de seguridad ofrecidas por las Potencias nucleares. Se trata de declaraciones unilaterales desde el punto de vista formal que se pueden ubicar, más bien, según la opinión generalizada, en el ámbito político. Esta apreciación se fundamenta en el hecho de que los autores mismos y los destinatarios no han considerado de forma unánime que se trata de declaraciones vinculantes jurídicamente. A este respecto se destaca que en la Conferencia de desarme se plantea desde hace tiempo la elaboración de un acuerdo relativo a la materia, lo que podría significar que las declaraciones unilaterales no son consideradas de naturaleza jurídica siendo más bien, como se dijo, declaraciones de intención, de naturaleza política.

189. Una cuestión importante se plantea en relación con la validez del acto, su nulidad por resultar contrario a normas constitucionales internas y la posibilidad de su confirmación por actos subsiguientes. La capacidad y la competencia del órgano, dos cuestiones estrechamente

<sup>130</sup> Vázquez Carrizosa, *op. cit.*, pág. 340.

vinculadas pero, desde luego, distintas, es otro de los aspectos más difíciles en relación con el tratamiento del tema.

190. En relación con la nota de Colombia de 22 de noviembre de 1952, por ejemplo, se podría plantear la cuestión relativa a la validez del acto, toda vez que la materia relativa a los límites está sometida a la aprobación del Parlamento. A pesar de la indudable capacidad del funcionario, el caso particular relativo a una cuestión de límites y en consecuencia de la integridad territorial, podría requerir tal aprobación, lo que se relaciona con la competencia del órgano para formular un acto jurídico unilateral.

191. En el caso de la declaración pública del Rey de Jordania, se está ante un acto no permitido por el orden jurídico interno. En este caso en particular, podría concluirse que el mismo fue confirmado por actos ulteriores del Gobierno de Jordania, con lo que su posible nulidad quedaría descartada.

192. En ambos casos pareciera haber una confirmación tácita del acto, por la actitud del Gobierno, en el primer caso, y por la promulgación de algunas leyes, en el segundo.

193. El examen de los actos que nos ocupan se refiere exclusivamente a actos formulados por Estados, excluyéndose en consecuencia los actos de las organizaciones internacionales y los que pudieren formular otros sujetos de derecho internacional. Sin embargo, se considera un acto formulado por un Estado, dirigido a una organización internacional, lo que refleja que es posible que el Estado pueda relacionarse jurídicamente con otros sujetos distintos al Estado, por la vía unilateral.

194. Otra cuestión relevante que se plantea al examinar estos actos es la determinación del momento en que producen sus efectos jurídicos. Se parte de la base de que pueden producir tales efectos a partir del momento de su formulación, sin que se requiera, como se ha señalado, su aceptación o una reacción cualquiera que exprese tal aceptación. En los casos examinados no parece fácil determinar el momento a partir del cual un acto produce efectos jurídicos.

195. Por ejemplo, en el caso de la nota de Colombia de 22 de noviembre de 1952, la misma parece surtir efectos a partir del momento en que se formula, aunque pudiera también considerarse que, *de facto*, no produciría sus efectos sino a partir del momento en que la recibe el destinatario, en este caso, el Embajador de Venezuela, o bien a partir del momento en que se avisa el recibo o la recepción de dicha nota. Ello responderá, en gran medida, a la consideración de tal nota como un acto unilateral en sentido estricto o un acto inserto en la relación convencional.

196. En el caso de las protestas de la Federación de Rusia, si se consideran como tales, surtirían un efecto inmediato propio del acto de protesta, es decir, en el momento en que se formulan y se hacen del conocimiento del destinatario. La Federación de Rusia estaría en la obligación de protestar, de no guardar silencio, ante las actuaciones de Turkmenistán y de Azerbaiyán. El silencio, en

este caso, hubiera podido servir de base para el establecimiento de la aquiescencia ante las pretensiones de estos dos países.

197. Es importante subrayar que algunas veces, a pesar de la intención aparente de no producir efectos jurídicos, sus efectos son, sin embargo, producidos si las circunstancias que rodean la declaración permiten al destinatario, basándose en la buena fe, concluir que en virtud de ella el Estado declarante estaba vinculado por su declaración, como se plantea en los fallos *Essais nucléaires*.

198. En cuanto a si los actos examinados fueron modificados o revocados, se observa que, por lo general, los mismos han sido mantenidos en cuanto a su contenido, excepto las declaraciones de las distintas autoridades de Suiza que podrían reflejar una modificación, lo que no debe afectar su carácter de acto unilateral único.

199. En el caso de la promesa contenida en las declaraciones de Francia, se observa que la misma CIJ establece que Francia debía mantener, con base en esas declaraciones, un comportamiento acorde con su contenido. De esta forma, de tales declaraciones habrían surgido obligaciones claras a cargo de Francia.

200. Los actos de Jordania y de Colombia tienen igualmente consecuencias jurídicas importantes y claras derivadas de la renuncia y del reconocimiento, instituciones ampliamente conocidas y examinadas por la doctrina internacional.

201. En el caso de las declaraciones de los Estados poseedores de armas nucleares, se estaría ante garantías que pudieren también tener un efecto jurídico si se llega a la conclusión de que dichas declaraciones son jurídicas y que por lo tanto vinculan a estos países desde ese punto de vista. Esta posición ha sido sostenida por diversos Estados ante la propia CIJ, si bien la propia posición mantenida por los Estados que han formulado las declaraciones, así como su propio carácter condicional, no permite hablar de obligatoriedad absoluta de las mismas.

202. Solamente en los casos relativos a los comportamientos de Camboya y de Tailandia, en el asunto *Temple de Préah Vihear*, la Declaración Ihlen y las declaraciones de Francia en el contexto de los casos *Essais nucléaires*, las actuaciones consideradas han sido objeto de análisis por un tribunal internacional. La Proclamación Truman fue considerada referencialmente ante la CIJ en el caso *Plateau continental de la mer du Nord*<sup>131</sup>.

203. Finalmente, se formulan algunos comentarios sobre los comportamientos de Tailandia y Camboya considerados por la CIJ en el marco del caso *Temple de Préah Vihear*. En relación con ello debe precisarse que los comportamientos del Estado, sin ser actos unilaterales en el sentido estricto del término que interesa a la Comisión, pueden producir efectos jurídicos relevantes, como lo examina la Corte en este supuesto.

204. El examen del caso *Temple de Préah Vihear* muestra la relación muy estrecha que hay entre los diversos

<sup>131</sup> Véase la nota 92 *supra*.

comportamientos del Estado: el *estoppel*, el silencio y la aquiescencia y, de la misma manera, la relación que puede haber entre el efecto de los comportamientos de las partes en un tratado. El silencio y la aquiescencia conforman la base de las relaciones entre las dos partes en el proceso.

205. Precisamente, lo relevante en un caso como éste no es la formulación de un acto unilateral sino el silencio, el paso del tiempo, que puede generar la consideración de que se acepta ese estado de cosas como tal. La ausencia de protesta frente a esa situación y el comportamiento reiterado conforme a ese estado de cosas es lo que produce o puede llegar a hacerlo, efectos jurídicos.

206. La preocupación de los integrantes del Grupo de Trabajo reunido en 2003, cuando se introdujo en sus conclusiones la necesidad de incluir los comportamientos en el análisis que el Relator Especial habría de tener en cuenta en un futuro<sup>132</sup>, se fundamenta en la necesidad de dejar claro a los Estados que incluso su ausencia de

<sup>132</sup> *Anuario... 2003*, vol. II (segunda parte), pág. 63, párr. 306, recomendación 2.

actuación (especialmente cuando debería haberse mostrado oposición) puede generar efectos jurídicos. No se trata de asimilar estos comportamientos —activos o pasivos— a los actos unilaterales en sentido estricto, sino simplemente de poner de relieve sus implicaciones.

207. El presente informe puede servir de base para avanzar en los trabajos sobre el tema, a pesar de la complejidad del mismo. La CDI quizás pueda considerar, como se ha señalado en la Sexta Comisión<sup>133</sup>, adoptar una definición sobre el acto unilateral que podría ir acompañada de una cláusula de «sin perjuicio», relacionada con los comportamientos unilaterales del Estado que, aunque importantes y que pueden producir efectos jurídicos similares a los primeros, son de naturaleza distinta.

208. La Comisión quizás, después de las deliberaciones de este año, pueda considerar algunos de los proyectos de artículos ya remitidos al Comité de Redacción, especialmente los relativos a las cuestiones señaladas en los párrafos anteriores desgranados del análisis de la práctica.

<sup>133</sup> Véase la nota 5 *supra*.