

46. Por lo que se refiere al fundamento del efecto obligatorio de los actos unilaterales, sólo en los asuntos *Essais nucléaires* la CIJ dedujo este efecto de la buena fe, principio de derecho internacional consuetudinario. Este principio no se aplica, de todas formas, a los actos como el reconocimiento, la protesta, la notificación o la renuncia, que se han transformado en instituciones plenas de derecho internacional cuya fuerza jurídica reposa directamente en el derecho internacional consuetudinario. Como el Estado autor de una declaración está en condiciones de crear unilateralmente derechos, en determinadas circunstancias y sobre la base del derecho consuetudinario en vigor, es indudable que este tipo de acto puede tener consecuencias considerables. Hay dos cuestiones preocupantes que debe abordar el Relator Especial: de una parte, el carácter irrevocable o no de la declaración unilateral y, de otra, la condición jurídica del representante del Estado que puede comprometerlo por un acto unilateral.

47. El Sr. GOCO, quien hace hincapié en la complejidad y la amplitud del tema, como se ha comprobado durante el debate, desea contar con algunas indicaciones sobre la orientación que se dará al estudio de la Comisión.

48. El Sr. LUKASHUK considera que, en una primera fase, el Relator Especial debe mantenerse dentro del tema de los actos puramente unilaterales para poder llegar a un resultado concreto, pues de otra manera corre el peligro de emprender una tarea imposible.

49. El Sr. PAMBOU-TCHIVOUNDA, con el apoyo del Sr. THIAM, dice que es prematuro tratar el problema de la orientación que tendrá el estudio porque el debate no ha terminado.

50. El Sr. ECONOMIDES observa que hay tres tendencias en el seno de la Comisión: la expresada por el Relator Especial orientada a limitar el estudio al acto formal y autónomo que crea derechos y obligaciones en el plano internacional; la que preconiza, además, el examen de otros actos no formales o no autónomos que también permiten crear derechos y obligaciones de derecho internacional; y una tercera, que el orador apoya personalmente, que consiste en incluir en el tema los actos formales autónomos y a subordinar la decisión relativa a los otros actos a una profundización del estudio preliminar.

51. El Sr. RODRÍGUEZ CEDEÑO (Relator Especial) dice que es importante pensar en la orientación que debe adoptar la Comisión. El punto central del informe es tratar de definir los actos unilaterales, al menos los actos formales, como un mecanismo de creación de normas. Sería ilusorio pretender hacer una obra exhaustiva de codificación pero, ante todo, incumbe a la Comisión decidir si el instrumento, vale decir la declaración formal, sea cual fuere su contenido, puede ser objeto de reglas especiales, diferentes de las del derecho de los tratados.

Se levanta la sesión a las 13.10 horas.

2526.^a SESIÓN

Jueves 7 de mayo de 1998, a las 10.00 horas

Presidente: Sr. João BAENA SOARES

Miembros presentes: Sr. Addo, Sr. Brownlie, Sr. Can-dioti, Sr. Crawford, Sr. Dugard, Sr. Economides, Sr. Elaraby, Sr. Ferrari Bravo, Sr. Galicki, Sr. Goco, Sr. Hafner, Sr. He, Sr. Herdocia Sacasa, Sr. Kabatsi, Sr. Lukashuk, Sr. Melescanu, Sr. Mikulka, Sr. Pambou-Tchivounda, Sr. Pellet, Sr. Sreenivasa Rao, Sr. Rodríguez Cedeño, Sr. Rosenstock, Sr. Simma, Sr. Thiam, Sr. Yamada.

Actos unilaterales de los Estados (*continuación*) (A/CN.4/483, secc. F, A/CN.4/486¹, A/CN.4/L.558)

[Tema 7 del programa]

PRIMER INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (*continuación*)

1. El Sr. DUGARD dice que definir el tema desde el principio es útil, pero que las definiciones siempre son peligrosas, especialmente si con ellas se pretende fijar unos parámetros estrictos para el debate. Probablemente la definición enunciada en el párrafo 170 del primer informe sobre los actos unilaterales de los Estados (A/CN.4/486) no se ha formulado como una declaración absoluta del derecho en la materia, ya que esa definición tendrá que ser modificada. Comparte la opinión de que el *estoppel* (doctrina de los actos propios) debe incluirse en el estudio.

2. La doctrina de los actos unilaterales se basa en unas cuantas decisiones judiciales, en especial la dictada en los asuntos *Essais nucléaires*, de 1974. Pero los casos difíciles no producen buenas normas jurídicas. En aquella ocasión, la CIJ quiso evitar pronunciarse sobre la cuestión y buscó una salida de lo que era un asunto político, encontrándola en el principio de los actos unilaterales. Su decisión se discute ahora como si no hubiera sido nunca polémica, pero en su época fue asimilada al fallo dictado por la Corte en 1966 en los asuntos *Sud-Ouest africain*, que constituyó un ejemplo de cómo un órgano judicial evita el enfrentamiento con la autoridad política. Puede aceptar la declaración hecha en esa ocasión por el magistrado *ad hoc* Sir Garfield Barwick en el sentido de que nada justifica la conclusión de que quienes hacen las declaraciones tienen la intención de asumir una obligación internacional solemne, y que es más natural concluir que las declaraciones son declaraciones de principio (véanse las páginas 448 y 449 de su opinión disidente). Esta opinión fue compartida a la sazón por la mayoría de los internacionalistas.

¹ Reproducido en *Anuario... 1998*, vol. II (primera parte).

3. Estas consideraciones ponen de manifiesto la dificultad de distinguir entre actos jurídicos y actos políticos. El Relator Especial ha tratado de definir los actos políticos en el párrafo 43 del primer informe. Sin embargo, es dudoso que pueda llegarse alguna vez a una definición satisfactoria, y la Comisión tendrá que aceptar el hecho de que siempre es difícil distinguir entre los actos unilaterales destinados a producir efectos jurídicos y los que tienen una intencionalidad puramente política, ya que tal distinción dependerá del contexto en que se hagan las declaraciones. Este punto fue destacado por la Corte en la sentencia dictada en el asunto *Différend frontalier* de 1986, en la que se mostró poco dispuesta a considerar que Mali había tenido la intención de obligarse. A diferencia de los asuntos *Essais nucléaires*, Mali podía haber concertado un acuerdo obligatorio si lo hubiera deseado. La misma renuencia a deducir consecuencias jurídicas de un acto unilateral se aprecia en la opinión consultiva dictada anteriormente en el asunto *Statut international du Sud-Ouest africain*, de 1950, en la que la Corte se abstuvo de concluir que una declaración hecha por Sudáfrica ante las Naciones Unidas en 1947 fuera jurídicamente obligatoria. En pocas palabras, las resoluciones judiciales son confusas y requieren un examen más atento de la Comisión.

4. En su definición del acto unilateral, el Relator Especial menciona el requisito de la publicidad, elemento en que también insistió la CIJ en el asunto *Essais nucléaires*, en el que sostuvo que un compromiso asumido públicamente y con la intención de obligarse, aunque no fuera en el curso de unas negociaciones, era efectivamente vinculante. La necesidad de publicidad fue confirmada en su providencia de 22 de septiembre de 1995². Por el contrario, la declaración a que se hace referencia en el asunto *Statut juridique du Groënland oriental* no fue una declaración pública. Por consiguiente, debería prestarse al elemento de la publicidad una atención mayor que la que ha recibido en el primer informe.

5. No es costumbre de la Comisión analizar detalladamente las resoluciones judiciales, pero debería estudiar los pocos casos relativos a las consecuencias jurídicas de los actos unilaterales porque constituyen la base del presente estudio. Como se ha señalado ya, el Artículo 38 del Estatuto de la CIJ no incluye ninguna referencia a los actos unilaterales y el tema no ha sido tratado en detalle por la doctrina. En realidad, la doctrina se basa en gran parte en las escasas decisiones de la Corte, que ofrecen una imagen un tanto confusa. La tarea de la Comisión es arrojar alguna luz sobre esa confusión.

6. El Sr. PELLET, refiriéndose a la observación del Sr. Dugard sobre la publicidad, dice que no está seguro de que en el asunto *Statut juridique du Groënland oriental* la decisión de la CPJ deba considerarse fundada en un acto unilateral. Puede considerarse basada en un acuerdo verbal. Además, la publicidad debe redundar en beneficio de la parte a la que se dirige la declaración unilateral. En los asuntos *Essais nucléaires*, se entendió que Francia había

dado seguridades a la comunidad internacional en su conjunto. En el asunto *Statut juridique du Groënland oriental*, la declaración unilateral, si se considera unilateral, estaba dirigida a Noruega. La cuestión estriba en que la parte que deduce derechos de un compromiso unilateral debe conocer la promesa hecha. En lo que se refiere a la publicidad, el Sr. Dugard se equivoca al contraponer el asunto *Statut juridique du Groënland oriental* y los asuntos *Essais nucléaires*.

7. El Sr. BROWNLIE dice que le inquietaría que la Comisión entrara en el análisis político y psicológico de las resoluciones de la CIJ. Gran parte del derecho nace, en realidad, de asuntos que en su momento se consideraron poco fundamentados. Es cierto que circunstancias especiales indujeron a la Corte a escurrir el bulto en los asuntos *Essais nucléaires*, y hay fundado escepticismo acerca de la aplicación del principio de la buena fe a los hechos del caso. Pero esto es otra cosa, y los Estados no se basan ahora en los asuntos *Essais nucléaires*.

8. Las fuentes del derecho de los actos unilaterales son muy diversas y comprenden una abundante práctica de los Estados. La Comisión no debería adoptar el punto de vista de que la normativa aplicable en este campo depende de un pequeño número de decisiones aisladas de la CIJ. Ya en 1962, Erik Suy publicó lo que sigue siendo una relación muy útil de los actos unilaterales, sin que haya sido atacado por haberse «inventado» el tema³.

9. El Sr. FERRARI BRAVO manifiesta sus dudas acerca del alcance de la declaración unilateral de Francia en un asunto en que la CIJ dictó finalmente una decisión favorable a ese país. Con todo, es posible extraer una enseñanza de los asuntos *Essais nucléaires* y de la opinión consultiva dictada por la CIJ sobre la legalidad del uso por los Estados de armas nucleares en conflictos armados⁴. Es evidente que, en ese contexto, el valor de los actos unilaterales es distinto del que quizás tengan en un contexto diferente. Es muy posible crear una teoría del derecho de las armas nucleares, un antiderecho del derecho internacional, como la llamó el orador en su declaración anexa a la opinión consultiva. El contexto de las armas nucleares comprende cosas que existen y no existen a la vez, o actos que tal vez no sean verdaderos actos unilaterales. Un ejemplo son las garantías que los Estados poseedores de armas nucleares han dado a los Estados que no poseen armas nucleares en el marco del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares.

10. La Comisión probablemente podría determinar si puede elaborarse una miniteoría de los actos unilaterales basándose en un estudio del problema de las armas nucleares. Pero, como señaló al comienzo del debate sobre el tema, no existe una teoría general de los actos unilaterales. Pueden existir teorías específicas sobre ciertos aspectos de derecho internacional que requieren una acción unilateral, por ejemplo en cuestiones relacionadas con las armas nucleares, y es ese contexto lo que integra

² *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-Zélande c. France), C.I.J. Recueil 1995, págs. 288 y ss., en particular pág. 305. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1992-1996* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.97.V.7), pág. 95.

³ E. Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962.

⁴ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, C.I.J. Recueil 1996, pág. 66. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1992-1996* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.97.V.7), pág. 105.

el derecho internacional existente sobre el tema. Sin embargo, la Asamblea General no ha autorizado a la Comisión a ocuparse de los actos unilaterales sobre la base de un examen del problema de las armas nucleares. Por supuesto, es posible pedir a la Asamblea que diga si tal es su deseo. La Comisión quizás pueda clasificar los actos unilaterales realizados en relación con las armas nucleares, pero no es probable que esa clasificación pueda exportarse fuera de los límites de ese campo.

11. El Sr. GOCO también abriga dudas acerca de la división de los actos unilaterales en actos políticos y actos jurídicos. ¿Cabe decir que, cuando un Estado realiza un acto con repercusiones internacionales, ese acto crea obligaciones jurídicas pero que, a falta de repercusiones internacionales, se trata de un acto puramente político? El Relator Especial define los actos políticos en función de la voluntad política del Estado que realiza el acto y sostiene que la naturaleza vinculante del compromiso radica en la moral y la política. En último análisis, la intención del Estado es la que determina la naturaleza del acto.

12. Cuando la controversia entre Malasia y Filipinas acerca de una parte de Borneo estaba en su apogeo, una enmienda de la Constitución de Filipinas relativa a la delimitación de su territorio nacional incluyó la parte de Borneo en disputa⁵. La enmienda era un acto político que tenía consecuencias internacionales puesto que afectaba a Malasia, pero no está claro que crease obligaciones jurídicas.

13. El Sr. ECONOMIDES está de acuerdo con el Sr. Brownlie en que el derecho jurisprudencial internacional, especialmente las resoluciones de la CIJ, aunque muy importante, no desempeña un papel exclusivo en relación con los actos unilaterales. Dada la importancia de ese derecho jurisprudencial, sería útil que la secretaria, en colaboración con el Relator Especial, aportara, no necesariamente de modo inmediato, un documento en el que se enumerasen todas las decisiones de la CIJ sobre los actos unilaterales y se reprodujesen los pasajes pertinentes.

14. El Sr. DUGARD dice que la observación del Sr. Pellet ha dado en el quid de la cuestión: el conflicto entre la decisión dictada por la CPJI en el asunto *Statut juridique du Groënland oriental* y el fallo dictado por la CIJ en los asuntos *Essais nucléaires*. La CPJI sostuvo que sólo podían atribuirse efectos jurídicos a un acto unilateral realizado durante unas negociaciones, mientras que la CIJ se ha mostrado dispuesta a sacar el tema del contexto de las negociaciones, llevándolo así un paso más allá. El Sr. Pellet tiene razón cuando dice que la Comisión debe examinar las consecuencias de ambos asuntos. La cuestión clave es determinar si un acto unilateral debe realizarse en el contexto de unas negociaciones para surtir efectos jurídicos.

15. El Sr. HE dice que, en el 49.º período de sesiones, el Grupo de Trabajo sobre los actos unilaterales de los Estados enumeró varias razones por las cuales la Comisión debía estudiar el tema⁶. Subrayó que los Estados habían

realizado frecuentemente actos unilaterales con la intención de producir efectos jurídicos y que la importancia de tales actos había ido en aumento como resultado de la evolución política, económica y tecnológica. Sostuvo que, en aras de la seguridad jurídica y de la certidumbre, previsibilidad y estabilidad de las relaciones internacionales, había que esforzarse por aclarar el funcionamiento de ese tipo de acto y sus efectos jurídicos, y enunciar el derecho aplicable.

16. Basándose en las conclusiones del Grupo de Trabajo⁷, el Relator Especial ha establecido el objetivo del estudio del tema: determinar los elementos constitutivos de una definición de los actos jurídicos unilaterales. Ha tratado de limitar el alcance del tema excluyendo varios actos unilaterales. No plantea problemas la exclusión de los actos unilaterales de las organizaciones internacionales, los actos relacionados con la responsabilidad internacional de los Estados o los actos que son conformes al derecho internacional pero dan lugar a responsabilidad internacional. No obstante, pueden surgir dificultades con respecto a la exclusión de los actos políticos considerados como algo distinto de los actos jurídicos. Es muy difícil trazar una distinción tajante entre ambos tipos de acto. La mayoría de las cuestiones políticas tienen algún contenido jurídico, y viceversa. Por ejemplo, ¿son las garantías nucleares ofrecidas individual o colectivamente por las Potencias nucleares de naturaleza principalmente política o jurídica? No hay nada en derecho internacional que parezca impedir que tales garantías surtan efectos jurídicos internacionales y, por consiguiente, sean reguladas por el derecho internacional.

17. Tampoco hay problema con la exclusión de los actos que corresponden a la esfera de los tratados, pero surgen dificultades en relación con los actos calificados por el Relator Especial de actos que no son actos jurídicos internacionales en sentido estricto. El silencio, por ejemplo, no es un acto jurídico en sentido estricto sino más bien una manifestación de voluntad. Sin embargo, mediante el silencio un Estado puede adquirir derechos y contraer obligaciones en determinados casos; por lo tanto, el silencio puede ser considerado como un acto jurídico unilateral, aunque es difícil equipararlo con un acto unilateral típico, como una declaración.

18. Conviene con el Relator Especial en que el tema debería girar principalmente en torno a las declaraciones, que son los actos unilaterales formales del Estado más corrientes. Sin embargo, habría que abordar también el examen de otros actos unilaterales sustantivos, como el reconocimiento, la promesa, la renuncia y la protesta, ya que también son pertinentes en cualquier estudio de esta materia. Por consiguiente, el planteamiento general del estudio debería ser mucho más amplio que el preconizado por el Relator Especial.

19. El presente título del tema, «Actos unilaterales de los Estados», que comprende los diversos actos unilaterales que recoge la doctrina jurídica, es más apropiado que el de «Actos jurídicos unilaterales de los Estados». Es un poco pronto para decidir la forma que ha de revestir el resultado final de los trabajos de la Comisión, aunque por su parte sería partidario de unas directrices o un estu-

⁵ Republic Act n.º 5446 de 18 de septiembre de 1968, secc. 2 (*Série législative des Nations Unies, National Legislation and Treaties Relating to the Territorial Sea, the Contiguous Zone, the Continental Shelf, the High Seas and to Fishing and Conservation of the Living Resources of the Sea* [n.º de venta: E/F.70.V.9], pág. 111).

⁶ *Anuario... 1997*, vol. II (segunda parte), párr. 196.

⁷ Véase 2524.ª sesión, nota 3.

dio doctrinal. Independientemente de la forma final, sin embargo, nada puede restar valor al presente estudio de un aspecto tan difícil y delicado del derecho internacional.

20. El Sr. HAFNER desea ante todo hacer algunas observaciones sobre varias de las cuestiones planteadas durante el debate y dice que se han mencionado, en relación con Austria, garantías de seguridad negativas. En el caso que se trata, Austria no aceptó nunca tales garantías sino que sólo hizo una declaración indicando que las consideraba vinculantes. A pesar de las opiniones del Sr. Ferrari Bravo, no está seguro de que la Comisión no deba examinar la cuestión de las armas nucleares, ya que la materia objeto del tema es los actos unilaterales, independientemente de su contenido. También se ha mencionado la denuncia por la Federación de Rusia de ciertas declaraciones hechas por la antigua Unión Soviética. Entiende que la Federación de Rusia adoptó esa manera de proceder basándose en que se había producido un cambio en las circunstancias y que, por consiguiente, no podía seguir manteniendo lo que había sido una promesa unilateral. El incidente mencionado no constituye necesariamente, pues, una prueba de que las declaraciones unilaterales no sean vinculantes. Tal vez sea prudente, en cambio, examinar más atentamente las circunstancias reales en que se produjo la denuncia. Comparte la opinión del Sr. Brownlie en lo que concierne al carácter relativo de las declaraciones hechas en la CIJ y abriga algunas dudas acerca de las sentencias dictadas en los asuntos *Essais nucléaires*. De aplicarse en la práctica diplomática, dichas sentencias harían recaer en los Estados una carga que quizás no estén dispuestos a aceptar en su práctica diaria. Asimismo, apoya sin reservas la petición del Sr. Economides de que se elabore un documento en el que se relacionen las diversas decisiones internacionales dictadas con respecto a los actos unilaterales.

21. El Relator Especial, que se ha hecho merecedor de todos los elogios por su excelente primer informe en un campo sumamente complicado del derecho internacional, ha tratado de concretar la teoría básica en que se fundan los actos unilaterales. El problema, sin embargo, estriba en que las teorías nunca son incontestables. Tampoco pueden estar sujetas a normas, sino sólo ser el resultado de ellas. Sin embargo, sería difícil ponerse de acuerdo sobre determinadas normas a falta de una teoría generalmente aceptada. Por consiguiente, el Relator Especial debe exponer la teoría en que funda sus conclusiones, pero sin ir más lejos. En vista de lo que antecede, el orador se abstendrá de discutir los fundamentos teóricos y se concentrará más bien en las consecuencias jurídicas prácticas.

22. La primera cuestión de fondo examinada en el primer informe concierne a los actos que deben quedar excluidos del ámbito del estudio. Está convencido de que la CDI no debe ocuparse de los actos unilaterales de las organizaciones internacionales ya que, como se ha señalado acertadamente en la Sexta Comisión, tales actos difieren sustancialmente de los actos unilaterales de los Estados. Es inimaginable que la CDI haya de examinar el efecto jurídico de, por ejemplo, las resoluciones y directivas emanadas de la Unión Europea, las decisiones del Tribunal de Justicia o las normativas de la Comisión Europea o que deba, por ejemplo, esforzarse por evaluar el fundamento jurídico del último proyecto de resolución del Consejo de Seguridad sobre un tercer tribunal *ad hoc*.

23. Tampoco sería prudente estudiar los actos políticos de los Estados o tratar de definirlos, puesto que la tarea de la Comisión es definir los actos jurídicos, es decir, los actos que tienen consecuencias jurídicas. Está totalmente de acuerdo en que los actos contrarios al derecho internacional deben excluirse del estudio, pero hay que obrar con mucha cautela. Por ejemplo, es dudoso que la Declaración Truman⁸, hecha después de la segunda guerra mundial, estuviera en conformidad con el derecho internacional. Lo mismo cabe decir de la Declaración sobre zona marítima hecha por Chile, Ecuador y Perú⁹ relativa a la extensión del mar territorial hasta las 200 millas marinas, aunque esa Declaración llegó a producir con posterioridad ciertos efectos jurídicos en virtud de la reacción de otros Estados. Es necesario, al contrario, determinar los efectos de todos esos actos, ya que con mucha frecuencia tienen por objeto modificar las obligaciones impuestas al Estado. Así ocurrió en la práctica austriaca, no sólo con respecto a la neutralidad, sino también en otros casos. Por ejemplo, en un momento dado se envió a todas las embajadas acreditadas en Viena una circular sobre la admisibilidad de someter las valijas diplomáticas a exámenes por pantalla en el aeropuerto. Puede decirse que eso no era conforme al derecho internacional, aunque sin duda cae dentro del ámbito de cualquier estudio de los actos jurídicos unilaterales.

24. Sin embargo, el silencio no debe incluirse entre los actos jurídicos unilaterales, y ello por una razón distinta de la que aduce el Relator Especial, esto es, el silencio no crea de por sí una obligación jurídica sino que sólo surte efectos jurídicos si constituye una reacción a cierta afirmación o actividad. Debe estudiarse desde este punto de vista.

25. Conviene plenamente con el Relator Especial en que el tema se refiere a los actos jurídicos como fuente de obligaciones internacionales y no como fuente del derecho internacional. No es necesario, pues, añadir nada a lo dicho en los párrafos 100 a 104 del primer informe, que tratan de la formación del derecho consuetudinario.

26. Las declaraciones conjuntas plantean una cuestión jurídica específica, aunque duda de que la declaración conjunta de los Presidentes de Venezuela y México¹⁰, a la que se refiere el párrafo 83 del primer informe y que parece asimilarse a un acuerdo entre dos Estados que contiene disposiciones en favor de terceros Estados, sea un buen ejemplo del tipo de declaración conjunta comprendida dentro del ámbito del tema, puesto que creaba un nexo jurídico o político entre los dos Estados autores de la declaración. Tal vez merezca la pena cotejar las declaraciones unilaterales con las disposiciones de la Convención de Viena de 1969 relativas a las estipulaciones en favor de terceros Estados. Duda de que el párrafo 124 del primer informe corresponda al verdadero enunciado de la Convención de Viena de 1969, según la cual la irrevoca-

⁸ M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 4, Washington, United States Government Printing Office, 1965, págs. 756 y 757.

⁹ Firmada en Santiago el 18 de agosto de 1952 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1006, pág. 323).

¹⁰ Acuerdo sobre el programa de cooperación energética para los países de Centroamérica y el Caribe, concluido en San José el 3 de agosto de 1980 (*Libro Amarillo de la República de Venezuela*, Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1980, págs. 751 a 753).

bilidad de una estipulación de esa índole no depende de la aceptación por el tercer Estado sino de la intención del autor de la estipulación de establecer una cláusula de esa naturaleza.

27. Otra cuestión de interés es la que se refiere a los actos jurídicos internos. El párrafo 110 del primer informe da a entender que tienen efectos jurídicos internacionales si son conformes al derecho internacional, aunque probablemente lo que se quiere decir es que sólo tendrán efectos jurídicos internacionales si tales efectos están especialmente previstos en derecho internacional. De lo que se trata en realidad, por consiguiente, es de lo que el Sr. Pellet ha denominado *habilitation* (2525.^a sesión) y que el orador calificaría de «facultad», según la cual un acto unilateral sólo tiene efectos jurídicos internacionales si tal facultad existe en virtud del derecho internacional general consuetudinario o, como sucede a menudo, de un tratado bilateral. Así pues, se trata de determinar el fundamento de esa facultad con arreglo al derecho internacional general.

28. Se plantea entonces la cuestión de si el concepto de facultad hace necesario entender los actos unilaterales y ciertas transacciones, en el sentido de *negotia*, como el reconocimiento y la renuncia. Dos argumentos se oponen a esa manera de proceder. En primer lugar, si sólo se consideran las transacciones en el sentido de *negotia*, habrá que examinar actos distintos de las declaraciones puesto que el reconocimiento, por ejemplo, puede efectuarse tácitamente y no requiere por tanto una declaración formal. El reconocimiento por varios Estados de la ex República Yugoslava de Macedonia constituye un ejemplo de ello. Se ha dicho que dicha República no fue reconocida mediante una declaración formal sino en virtud del comportamiento observado por ciertos Estados en la Asamblea General cuando fue admitida como Miembro de las Naciones Unidas¹¹.

29. El segundo argumento es que ese planteamiento llevaría a la conclusión de que los Estados sólo pueden realizar transacciones si están explícitamente facultados para ello en virtud del derecho internacional. Dicho de otro modo, esto significaría que las competencias para actuar en el ámbito internacional de que gozan los Estados se derivan del derecho internacional. No cabe negar que existe una tendencia a avanzar en esa dirección pero, a juicio del orador, el derecho internacional no ha alcanzado todavía ese punto. Por lo tanto, el Estado no tiene que probar que está facultado para realizar determinada actividad, sino que una actividad está o no prohibida por el derecho internacional. Esto es lo que caracteriza también la relación entre el derecho internacional general y los regímenes específicos relativos a los actos unilaterales.

30. Análogamente, los actos jurídicos internos no crean obligaciones internacionales a no ser que la obligación resulte de una norma general de derecho internacional que así lo dispone. Es decir, sólo puede producir efectos jurídicos en las condiciones que la CIJ, por ejemplo, exige para los actos unilaterales: que haya pruebas de la intención de obligarse. Un acto jurídico interno no refleja de por sí tal intención, que por lo tanto debe ser probada. Por ejemplo, si un Estado, por ley, abre su universidad a los

estudiantes de todo el mundo, ello no significa que no pueda anular esa ley. El Estado puede en cualquier momento cerrar el acceso a la universidad a menos que haya realizado una declaración o un acto jurídico con la intención específica de obligarse. Pero eso tiene que ser probado.

31. Tampoco comparte la opinión expresada en el párrafo 114 del primer informe, es decir, que deben excluirse del estudio los actos unilaterales que no surten efectos jurídicos sino una vez que el Estado o los Estados a los cuales se dirigen acepten la oferta que se hace en esos actos. Por ejemplo, en un acto claramente político —en relación con las declaraciones hechas por miembros del gobierno soviético¹²— la delegación austriaca se comprometió a velar por que Austria hiciera una declaración de neutralidad que obtuviese cierto grado de reconocimiento internacional. A tal fin, Austria promulgó una Ley constitucional sobre la neutralidad de Austria¹³ que, según la opinión general, no surtía efectos en el plano internacional. Sólo se produjeron tales efectos en virtud de la notificación del acto jurídico a todos los Estados con los que Austria mantenía en ese momento relaciones diplomáticas pidiéndoles el reconocimiento. Ese reconocimiento se dio expresa o tácitamente. La cuestión es si el reconocimiento expreso modifica la naturaleza unilateral del acto inicial austriaco. A su juicio, no la modifica, y ahora la cuestión es saber en qué circunstancias Austria puede anular su neutralidad. Se han formulado dos opiniones. Una es la de que no es posible anular la neutralidad de Austria a causa del segundo acto, es decir, el reconocimiento, a menos que los otros Estados consientan en la anulación. La otra opinión es que el reconocimiento no equivale a la aceptación de la neutralidad de Austria y que, por consiguiente, Austria es libre de anular su neutralidad cuando convenga.

32. Se ha dicho asimismo en este contexto que la notificación junto con el reconocimiento equivalen a un cuasicontrato en derecho internacional. En su opinión, todas esas teorías indican simplemente que no es fácil distinguir lo que es un acto unilateral; en cualquier caso, casi todos esos actos tienen cierto elemento bilateral. Si no recuerda mal, Islandia hizo una vez una declaración¹⁴ en un intento de convertirse en un Estado neutral pero, a falta de reacciones de otras fuentes, la opinión general es que no se ha convertido en un Estado neutral. Por consiguiente, los actos a que se refiere el párrafo 114 del primer informe no deben excluirse de la continuación de los trabajos sobre el tema porque, de otro modo, quedaría excluida la mayoría de los actos unilaterales, ya que casi todos contienen un elemento bilateral. El Relator Especial también menciona el carácter bilateral de las promesas al citar, en el párrafo

¹² Véase «Memorandum concerning the results of the conversations between the Government delegation of the Republic of Austria and the Government delegation of the Soviet Union», Moscú, 15 de abril de 1955, suplemento del *American Journal of International Law*, Washington, D.C., vol. 49, 1955, págs. 191 a 194.

¹³ Aprobada por el *Nationalrat* (Cámara baja del Parlamento) el 26 de octubre de 1955. Véase el texto en francés en A. Verdross, «La neutralité dans le cadre de l'ONU, particulièrement celle de la République d'Autriche», *RGDIP*, París, vol. 28, 1957, págs. 187 y 188.

¹⁴ Véase «Declaration between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden establishing similar rules of neutrality, with rules», Estocolmo, 27 de mayo de 1938, *British and Foreign State Papers*, 1938, vol. 142, pág. 533.

¹¹ Véase la resolución 47/225 de la Asamblea General

159 de su informe, a Grocio y Pufendorf, que afirmaban que era necesaria también una manifestación de voluntad del Estado al que se dirigía la promesa.

33. El orador es del parecer de que conviene distinguir tres enfoques diferentes para abordar los actos unilaterales: el que se ocupa solamente de las declaraciones jurídicas o actos jurídicos en sentido estricto; el que únicamente contempla las actividades unilaterales de los Estados; y el que trata de lo que él llamaría transacciones. Por consiguiente, la Comisión tiene que decidir si desea examinar los procedimientos por los cuales puede crearse una obligación jurídica o un efecto jurídico, o si debe concentrarse en la especie de las transacciones jurídicas, por ejemplo en el reconocimiento, la renuncia, la protesta, las objeciones, etc. Si decide estudiar los diversos tipos de transacción, deberá ir más allá de las declaraciones e incluir, por ejemplo, el silencio, lo que podría ocasionar algunas dificultades. La otra cuestión que debe plantearse la Comisión es la de si los tipos de acto unilateral descritos en los diversos manuales de derecho constituyen una lista exhaustiva o enunciativa, y si existen otros tipos de transacciones que tiene que examinar.

34. Otra posibilidad es concentrarse en el procedimiento, como ha propuesto el Sr. Brownlie, lo que le lleva a abordar la cuestión del *estoppel*. Cabe sostener que el *estoppel* es simplemente el efecto de una actividad determinada. No hay unanimidad ni en la doctrina ni en la jurisprudencia acerca de esa institución. La jurisprudencia incluso se refiere a veces al *estoppel* o doctrina de los actos propios mediante los aforismos *venire contra factum proprium* o *allegans contraria non audiendus est*. Existe también, por supuesto, un concepto más estricto de esta materia. En cualquier caso, parece tener la naturaleza de cierto efecto o consecuencia jurídica y como tal elude cualquier regulación precisa. Por otra parte, si la Comisión se ocupa del *estoppel* también podrá pedirle que examine instituciones como la aquiescencia o quizás incluso la prescripción adquisitiva. El *estoppel*, como se recordará, ya ha sido objeto, por ejemplo, del artículo 45 de la Convención de Viena de 1969, relativo a la pérdida del derecho a alegar una causa de invalidez de un tratado. Quizá sea posible ampliar la aplicación de esa cláusula estableciendo que un Estado no podrá ya alegar la ilegalidad del acto de otro Estado que menoscabe sus derechos si ha dado su aquiescencia a la legalidad de ese acto. Pero en ese caso resultaría necesario definir la aquiescencia y quizás también la buena fe, que no puede ser regulada.

35. No está totalmente claro lo que la Asamblea General espera de la Comisión a este respecto, pero si ésta decide introducir un cambio, tendrá que dejar bien sentado que no se ocupa del punto de vista tradicional de los diferentes tipos de transacciones sino del procedimiento de las transacciones. El Relator Especial ha afirmado ya que no examinará el contenido sino la forma de los actos jurídicos unilaterales, y que se concentrará en las declaraciones. El orador, por su parte, puede aceptar ese modo de ver a condición de que la Comisión estudie las declaraciones como algo que va más allá de una mera promesa. Si lo hace, quizás será necesario volver a la cuestión de los diferentes tipos de transacciones. Así, la Comisión debería estudiar primero la cuestión de las declaraciones y podría entonces examinar la cuestión del *estoppel*, con objeto de obtener la reacción de la Asamblea General.

36. El Sr. LUKASHUK desea comentar las observaciones del Sr. Hafner relativas a la declaración de la antigua Unión Soviética sobre la no utilización de las armas nucleares. Desde su propio punto de vista, que no debe entenderse que coincida necesariamente con la opinión de su Gobierno, la Federación de Rusia, como sucesora de la Unión Soviética, está obligada por esa declaración. El Sr. Hafner ha dicho con razón que la situación ha cambiado tanto que la Federación de Rusia estaría facultada para revisar sus obligaciones cuando fuera necesario y conveniente. Ahora bien, ello es puramente teórico, y hay que señalar el ingente número de instrumentos unilaterales y bilaterales que son políticamente vinculantes aunque no existen, ni es probable que existan en un futuro próximo, normas que regulen su aplicación. Una alternativa es sin duda necesaria, puesto que se plantea la cuestión de la sucesión jurídica y la cesación de obligaciones. Todas esas cuestiones relativas a las obligaciones políticas se resolverían mediante la aplicación *mutatis mutandis* de las normas del derecho de los tratados. No hay otra manera de abordar un problema tan complicado.

37. El Sr. PELLET apoya firmemente las observaciones del Sr. Hafner sobre las declaraciones políticas; la idea de que algo puede ser políticamente obligatorio parece jurídicamente incorrecta.

38. No alcanza en absoluto a discernir cómo el silencio puede considerarse un acto. Es un comportamiento, y exactamente lo contrario de un acto. Cualquier estudio del comportamiento equivaldría, en lo que le concierne, a un antitea. La Comisión, al codificar el derecho de la responsabilidad internacional¹⁵, ha elegido muy cuidadosamente los términos, y se entiende que «hecho internacionalmente ilícito» [*internationally wrongful act, fait internationalement illicite*] abarca tanto las acciones como las omisiones, incluido el silencio. El silencio puede utilizarse como punto de referencia, como comparación, pero no es un acto. Es todo lo contrario.

39. En cuanto a la relación entre el contenido y la forma de las transacciones, la Comisión no la aborda como es debido. Es evidente que diferentes formas pueden llevar al mismo contenido. El silencio, que no es un acto sino una forma, puede llevar al reconocimiento y un tratado puede llevar al reconocimiento. No ve por qué, simplemente con el pretexto de que hay transacciones que también pueden ser objeto de actos unilaterales, habría que estudiarlas como tales. El tema del Relator Especial no es el reconocimiento, sino el procedimiento especial conocido como actos unilaterales que pueden llevar al reconocimiento, al igual que otro procedimiento como el silencio u otro procedimiento como el tratado pueden llevar al mismo resultado. Lo mismo cabe decir del *estoppel*. El *estoppel* puede resultar de un acto unilateral, del silencio o de un tratado, pero ya es hora de dejar de insistir tanto en él. Preguntarse si en realidad forma parte o no del tema no es una manera aceptable de plantear el problema. El apego anglosajón al *estoppel* no hace que éste sea el tema; no es sino un elemento del tema y puede derivarse de él. Formas diferentes pueden llevar al mismo contenido, norma o transacción. A la inversa, formas idénticas evidentemente pueden dar lugar a transacciones diferentes.

¹⁵ Véase 2520.ª sesión, nota 8.

Un acto unilateral puede llevar al reconocimiento, al *estoppel*, etc. También si se limita la materia a las declaraciones universales se carga el acento en la forma. La Comisión debe llegar a una definición equilibrada del acto unilateral, que es ciertamente una manifestación, pero una manifestación de voluntad.

40. El Sr. ECONOMIDES dice que, en contra de lo que opina el Sr. Hafner, los actos unilaterales de las organizaciones internacionales se parecen mucho a los actos unilaterales de los Estados en lo que respecta a sus efectos. Un acto de una organización internacional puede ser fuente del derecho internacional al igual que los tratados. Por ejemplo, todo acto vinculante de una organización internacional, como los reglamentos y resoluciones vinculantes de la Unión Europea, son ahora fuente del derecho internacional. También lo son los actos unilaterales de los Estados, como la declaración francesa en los asuntos *Essais nucléaires*, que fue un acto que creó derechos y obligaciones y que debe considerarse fuente de derecho internacional.

41. Suele distinguirse entre fuentes de derecho internacional y actos que simplemente crean derechos y obligaciones en el ámbito internacional sin constituir fuentes formales de ese derecho. Esa distinción es totalmente errónea, por lo menos en el plano teórico, salvo que se acepte que para que un acto sea fuente de derecho internacional debe ser un acto exclusivamente normativo, excluyéndose así todos los actos sinalagmáticos con arreglo a la vieja distinción entre tratados-ley, que constituyen derecho internacional, y tratados-contrato, que no constituyen tal derecho. Ese planteamiento es equivocado porque los tratados-contrato también se rigen por el derecho internacional.

42. Una segunda semejanza es que los actos de las organizaciones internacionales pueden ser elementos de la creación de la costumbre internacional. Ejemplo de ello son las resoluciones de la Asamblea General de carácter normativo e incluso la Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales¹⁶. Con todo, los actos unilaterales también pueden contribuir a la formación de la costumbre internacional. Además, los actos de las organizaciones internacionales pueden desempeñar la función de fuente auxiliar, análoga a la doctrina y la jurisprudencia. Por ejemplo, las sentencias de la CPJI y la CIJ y también algunas recomendaciones normativas de la Asamblea. Lo mismo puede decirse en el plano del derecho interno: en algunas sentencias de los tribunales internos se abordan cuestiones de derecho internacional, de suerte que sirven de fuente auxiliar.

43. Así pues, son muchas las semejanzas entre los dos tipos de acto unilateral, y como el derecho de las organizaciones internacionales está mucho más desarrollado que el de los actos unilaterales, es posible hasta cierto punto inspirarse en el primero. No obstante, conviene con el Sr. Hafner en que la Comisión no debe examinar esta cuestión, aunque sólo sea porque no cae dentro del mandato que le ha sido conferido.

44. El Sr. HAFNER dice que ha tratado de dejar bien sentado que la Comisión debe decidir si desea abordar los

actos unilaterales desde el punto de vista del procedimiento, la forma o el *modus*, o si desea abordarlos desde el punto de vista de las transacciones, por las que entiende algo que corresponde más bien al término latino *negotium*, es decir, su contenido. Si la Comisión opta por el primer planteamiento, ¿debe incluir sólo los procedimientos destinados a crear efectos jurídicos o debe incluir también otras actividades del Estado? Ha expresado sus dudas acerca de la viabilidad de esto último, ya que se plantearía entonces un problema de delimitación. Por esas razones se ha manifestado partidario de empezar por el examen de las declaraciones. No obstante, surge el problema de que no ha conseguido encontrar rasgos comunes a todos los diversos tipos de declaraciones con respecto a su efecto jurídico. Si pudiera encontrarse un rasgo común, no habría necesidad entonces de examinar los diferentes tipos de transacciones.

45. En cuanto a la cuestión planteada por el Sr. Economides, opina que existen diferencias sustanciales entre los actos unilaterales de las organizaciones internacionales y los de los Estados. No cree que sea posible actualmente examinar los efectos de las directivas de la Unión Europea, tal como se desprende, por ejemplo, de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; se trata de una esfera demasiado compleja y que ha alcanzado un estado de desarrollo más avanzado. Es difícil deducir conclusiones generales aplicables a todos los actos unilaterales de las organizaciones internacionales. La tarea es mucho más difícil que la que tuvo que afrontar la Comisión en su intento de estudiar los tratados de las organizaciones internacionales. En esa ocasión, el resultado fue que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados acordó excluir tales tratados del ámbito de la Convención de Viena de 1969¹⁷. Por consiguiente, a pesar de que los actos unilaterales de los Estados y de las organizaciones internacionales poseen algunos rasgos en común, las diferencias superan a las semejanzas, y no ha llegado aún el momento de ocuparse de la segunda categoría.

46. El Sr. PELLET dice que la Unión Europea, cuando hace una declaración en el marco de su competencia reconocida universalmente, se subroga en el lugar de sus Estados miembros y cuando actúa exclusivamente en el ámbito internacional se conduce como un Estado. En esferas como el comercio internacional, los «viejos» Estados son algo que efectivamente pertenece ahora al pasado. Quien actúa es la Unión Europea. Así, si la Unión Europea hace como tal una declaración unilateral en el ámbito internacional, la naturaleza de esa declaración no difiere en último término de la realizada por un Estado. Ahora bien, las resoluciones internas de la Unión Europea plantean problemas muy diferentes de aquellos de los que se ocupa la Comisión.

¹⁷ Véanse *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones, Viena, 26 de marzo al 24 de mayo de 1968* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.68.V.7); *ibíd.*, *segundo período de sesiones, Viena, 9 de abril-22 de mayo de 1969* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.70.V.6); e *ibíd.*, *períodos de sesiones primero y segundo, Viena, 26 de marzo-24 de mayo de 1968 y 9 de abril-22 de mayo de 1969* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.70.V.5).

¹⁶ Resolución 37/10 de la Asamblea General, anexo.

47. Sigue sin poder comprender la obsesión del Sr. Hafner por establecer una distinción entre los conceptos de *instrumentum* y *negotium*. Un tratado es ambas cosas, pues es un *instrumentum* que da lugar a un *negotium*. No alcanza a discernir cómo un acto unilateral puede ser considerado pura y simplemente un *instrumentum*, puesto que inevitablemente conduce a un *negotium*, del que es indisoluble. Por eso ha expresado algunas reservas en lo que concierne a la intención manifestada por el Relator Especial de limitarse en su estudio a la forma de la declaración.

48. El Sr. SIMMA comparte sin reservas las opiniones del Sr. Pellet en lo que concierne a la distinción entre *instrumentum* y *negotium*, así como en lo referente a los efectos de las declaraciones de organizaciones internacionales como la Unión Europea con respecto a terceros. Ha expresado ya su parecer de que el término «declaración» puede englobar una diversidad de actos jurídicos.

49. El Sr. Economides se ha referido a los actos jurídicos unilaterales como fuentes del derecho internacional. A este respecto, es importante no involucrarse en *Begriffsjurisprudenz*. El orador adoptó la postura (2525.ª sesión) de que los actos jurídicos unilaterales podían ser fuentes de obligaciones pero no fuentes de derecho. Pero, por supuesto, todo depende de cómo se define el «derecho». Si, en contra de Kelsen¹⁸, se considera que las sentencias concretas no son normas, y que sólo las reglas generales son normas, los actos unilaterales no serán en ese caso normas pero podrán surtir efectos vinculantes con arreglo a determinadas normas y principios generales o al derecho consuetudinario.

50. El Sr. MIKULKA apoya plenamente la propuesta del Relator Especial de volver a establecer un grupo de trabajo sobre los actos unilaterales de los Estados. Es importante empezar por delimitar el perímetro de un tema tan amplio. A este respecto, conviene en que habría que dejar fuera los actos unilaterales de las organizaciones internacionales, ya que, a pesar de algunas zonas grises, no quedan comprendidos en el ámbito del mandato de la Comisión. También conviene dejar fuera el problema de los actos ilícitos que dan lugar a responsabilidad internacional. Sin embargo, ciertos actos unilaterales formales de los Estados en el marco del derecho de la responsabilidad —por ejemplo una demanda de reparación como condición previa para recurrir a contramedidas— corresponde por supuesto al ámbito del estudio de la Comisión. Apoya, pues, los dos límites principales del tema propuestos por el Relator Especial. No obstante, al igual que otros miembros, estima que un planteamiento demasiado restrictivo no sería conveniente.

51. Se refirió ya a la cuestión de la distinción entre actos políticos y actos jurídicos en sentido estricto al contestar a las observaciones del Sr. Simma (2525.ª sesión). Puede aceptar la propuesta del Relator Especial de que no se examinen los actos políticos, siempre que esa propuesta se interprete en el sentido de excluir los efectos estrictamente políticos de los actos unilaterales de los Estados, ya que ciertos actos unilaterales pueden producir a la vez efectos jurídicos y efectos políticos, y sólo los primeros interesan a la Comisión. Así pues, la propuesta debería expresarse en términos algo diferentes.

52. Existen varias ramas del derecho internacional en las que los efectos jurídicos de ciertos actos unilaterales están ya bien definidos: el derecho de los tratados, el de las inmunidades y el de los conflictos armados, por ejemplo. La Comisión podría tomar esos sectores como punto de partida de un análisis de las condiciones de validez y oponibilidad —las condiciones en que los actos unilaterales producen efectos jurídicos— con objeto de determinar si existe realmente una base común que también puede servir para un estudio de los efectos de los actos unilaterales en esferas distintas de las que ya han sido codificadas. No es muy optimista en cuanto al resultado de esa operación, que puede llevar a la conclusión de que hay muy pocos elementos comunes a todas esas formas de acto jurídico. Lo interesante son los efectos específicos en las diferentes esferas del derecho internacional. Los efectos jurídicos de una declaración hecha en el contexto del derecho de los tratados —una declaración de retiro de una reserva, por ejemplo— son totalmente diferentes de los de una declaración de neutralidad, formulada en una rama diferente del derecho internacional.

53. En cuanto a la forma que debería darse a los trabajos de la Comisión, quizá sea mejor que el Relator Especial se limite inicialmente a un estudio analítico completo de los problemas, a la luz del cual la Comisión pueda decidir después si el tema está maduro para la elaboración de un proyecto de artículos con los correspondientes comentarios.

54. El Sr. CANDIOTI dice que el primer informe plantea varias cuestiones que la Comisión debe resolver en el presente período de sesiones para poder continuar su labor de conformidad con el calendario provisional establecido en su 49.º período de sesiones¹⁹. Así, el Relator Especial propone que se excluyan del objeto del estudio varias categorías de actos con objeto de irse circunscribiendo a una determinada categoría de lo que él llama actos jurídicos puramente unilaterales. Esta forma de proceder es útil, pero no debe ser demasiado rígida. Hay actos unilaterales dentro de la órbita del derecho de los tratados, de la formación de la costumbre o del procedimiento judicial que tienen características comunes a los actos unilaterales autónomos, y las semejanzas pueden servir para mejor ilustrar y distinguir las características de estos últimos.

55. Cree, como el Relator Especial, que los actos unilaterales de las organizaciones internacionales, aunque sin duda son un tema sumamente interesante, están fuera del mandato de la Comisión y deben ser objeto de un estudio separado en una etapa posterior de su labor.

56. En cuanto al silencio, la aquiescencia y el *estoppel*, que en rigor se dan como fenómenos o situaciones más bilaterales que unilaterales, revisten interés por los efectos que pueden tener con respecto a los actos unilaterales y, por consiguiente, deberán ser tenidos en cuenta en la medida en que sean pertinentes para aclarar cómo funcionan los actos unilaterales.

57. El Relator Especial ha propuesto acertadamente que la Comisión centre su atención en la declaración unilateral como mecanismo mediante el cual normalmente se formalizan los actos unilaterales clásicos, como la pro-

¹⁸ Véase 2525.ª sesión, nota 11.

¹⁹ Anuario... 1997, vol. II (segunda parte), párrs. 211 a 216.

mesa, el reconocimiento, la renuncia y la protesta. La declaración es el modo más habitual, aunque bien entendido no el único, de formular los actos unilaterales, independientemente de su contenido. La Comisión puede partir de esta base, si bien teniendo en cuenta que la forma no es un requisito riguroso en esta materia y que incluso en algunas categorías de actos jurídicos unilaterales, como el reconocimiento, el derecho internacional reconoce la mera conducta de los Estados, sin necesidad de declaración o notificación, como forma válida de manifestación de la voluntad de aceptar una determinada situación o derecho como oponible. La notificación también puede ser asimilada a la declaración, y algunos actos internos de los Estados que tienen efectos jurídicos internacionales son también formas posibles de actos unilaterales reconocidos por el derecho internacional.

58. El Relator Especial estima asimismo que sería necesario identificar o habilitar una norma o principio que exprese el valor obligatorio de los actos unilaterales y que se enunciaría como *acta sunt servanda* o *promissio est servanda*. La primera reacción del orador es que esta habilitación, si bien no resulta objetable, no parece necesaria. Prefiere atenerse a lo dicho por la CIJ en los asuntos *Essais nucléaires*, en el sentido de que la fuerza vinculante de esos actos se encuentra en el principio de la buena fe.

59. La definición de la declaración puramente unilateral que figura en el párrafo 170 del primer informe puede servir como punto de partida de los trabajos de la Comisión, sin perjuicio de ser perfeccionada a medida que progrese el estudio. Es obvio que habrá que prestar atención a la jurisprudencia y especialmente a la práctica de los Estados, analizar cómo se formulan los actos unilaterales, para qué sirven, cuándo se consideran jurídicamente vinculantes y no simples declaraciones de políticas, y cuáles son las percepciones y aptitudes de otros Estados ante esos comportamientos. Una recopilación de datos sobre la práctica de los Estados y una lista de ejemplos sería un complemento muy útil para la labor de la Comisión sobre el tema. Este material ayudaría a determinar en qué medida el derecho internacional reconoce a ciertas formas de comportamiento del Estado la calidad de actos jurídicos unilaterales vinculantes, cuáles son los elementos que esos actos deben reunir para ser reconocidos como tales, quiénes pueden formularlos en nombre del Estado para que sean atribuibles a éste, en qué condiciones son válidos, qué forma pueden —o, en algunos casos, deben— asumir, qué efectos producen, cómo pueden terminar o ser revocados o modificados, etc.

60. Cabe recordar que la Comisión invitó a los gobiernos a que le proporcionaran, entre otras cosas, información sobre las prácticas y experiencia de cada Estado en esta materia²⁰. A la espera de respuestas, el Relator Especial, asistido posiblemente por la secretaria y por los miembros de la Comisión, quizás tenga también que asumir esa tarea suplementaria de investigación y clasificación.

61. La Comisión propuso someter el primer informe del Relator Especial a la Asamblea General en el quincuagésimo tercer período de sesiones con indicaciones

acerca del modo de continuar el trabajo y expresando su parecer acerca de cuál podría ser el resultado final²¹. La Comisión también debe dar al menos una opinión preliminar sobre esa cuestión en su presente período de sesiones. Aunque es demasiado pronto para adoptar una decisión sobre la forma definitiva de los trabajos, la complejidad del tema parece aconsejar que se adopte la hipótesis de un estudio que conduzca a conclusiones acerca de las normas de derecho internacional aplicables a los actos jurídicos unilaterales. Conforme al método habitual de la Comisión, esas normas podrían adoptar la forma de un proyecto de artículos.

62. Conviene que el grupo de trabajo propuesto por el Relator Especial reciba un mandato antes de que la Comisión concluya su debate en sesión plenaria sobre el tema. Una tarea inmediata para el grupo de trabajo podría ser analizar la definición de la declaración unilateral propuesta por el Relator Especial en el párrafo 170 de su primer informe y transformarla en una propuesta de artículo. El grupo de trabajo también podría elaborar un plan general del proyecto de artículos, ordenando las materias en capítulos y haciendo propuestas preliminares sobre el contenido de cada artículo. El esquema contenido en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 49.º período de sesiones podría servir de base para esa labor²². La Comisión no debe perder de vista el plan de trabajo para el quinquenio que aprobó en su período de sesiones anterior. Sobre la base de ese plan, el grupo de trabajo y el Relator Especial también podrían estudiar un esquema del contenido de sus próximos informes y transmitir sus conclusiones al pleno para su examen. Sería deseable que en el grupo de trabajo participen representantes de las distintas corrientes de opinión que se han manifestado en el debate.

63. El Sr. PAMBOU-TCHIVOUNDA apoya la sugerencia de que se prepare una recopilación de la práctica de los Estados y señala que todos los miembros de la Comisión podrían ayudar a la secretaria y al Relator Especial en esa tarea. Cada uno de ellos, al regreso a su país de origen, podría elaborar una lista de las decisiones judiciales relacionadas con el tema y transmitirla al Relator Especial.

64. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, dice que cree también que sería una buena idea preparar una recopilación de la práctica de los Estados.

65. El Sr. YAMADA felicita al Relator Especial por su excelente primer informe, que contiene datos completos y un espléndido análisis de un tema difícil. No le plantea dificultades ninguna de las conclusiones principales del Relator Especial: que la Comisión debe ocuparse de los actos puramente unilaterales, para la definición de los cuales los criterios son una «expresión única de voluntad» y la «autonomía», y que el fundamento jurídico del carácter vinculante de tales actos es el principio de la buena fe. Agradecería, sin embargo, que se le aclarasen tres aspectos.

66. En primer lugar, aunque conviene en que el acto unilateral de un Estado no tiene que ser aceptado por los otros Estados, se pregunta qué ocurre con las reacciones

²⁰ *Ibid.*, párr. 215.

²¹ *Ibid.*, párr. 214.

²² *Ibid.*, cap. IX, secc. B.3.

de los otros Estados. ¿No influyen para nada en la determinación del efecto jurídico del acto unilateral? ¿Puede hacerse totalmente caso omiso de ellas? Los asuntos *Essais nucléaires* ofrecen un ejemplo inequívoco de acto unilateral autónomo, pero en la mayoría de los casos, y especialmente en los inestables ámbitos financiero y económico de los últimos años, a un acto unilateral sigue una serie de reacciones de los demás Estados.

67. En segundo lugar, un acto unilateral tiene el efecto jurídico de limitar las opciones políticas del Estado autor. A menudo, sin embargo, puede limitar las opciones políticas de otros Estados, especialmente aquellos a los que se dirige el acto. ¿Cuál es el efecto jurídico del acto unilateral en tales casos? ¿Permanece intacto, con independencia de las consecuencias para terceros Estados? Por ejemplo, el Japón, al llegar a ser Parte en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, asumió la obligación jurídica de no fabricar ni poseer tales armas. Pero también ha manifestado pública y reiteradamente que no permitirá la introducción de tales armas en su territorio, manifestación que sigue siendo una declaración unilateral puesto que el Gobierno no ha indicado públicamente que tiene la intención de asumir una obligación jurídica a este respecto. Si se entiende, en aras de la discusión, que se ha expresado esa intención, entonces dicha manifestación tendría varias consecuencias para los Estados poseedores de armas nucleares.

68. Los Estados Unidos de América, en virtud de un tratado de seguridad mutua firmado con el Japón²³, están autorizados a estacionar sus fuerzas en este país para la defensa del Japón y la seguridad y estabilidad del Lejano Oriente. ¿Podría el Japón limitar unilateralmente la decisión política de los Estados Unidos de desplegar armas nucleares con sus fuerzas estacionadas en el Japón? En realidad, esta cuestión ha sido resuelta mediante un canje de notas en el que se prevén consultas previas. Muchos otros Estados poseedores de armas nucleares siguen la política de los Estados Unidos de no confirmar ni negar la existencia de armas nucleares, lo que constituye un elemento decisivo de la disuasión nuclear. Las flotas del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Francia, por ejemplo, ¿tendrían que abandonar esa política y declarar que no están equipadas con armas nucleares antes de hacer una visita amistosa a puertos japoneses? ¿Qué ocurre con el derecho de paso inocente de los buques de propulsión nuclear en el mar territorial del Japón?

69. Su tercera pregunta gira en torno a la idea de que los actos unilaterales deben surtir efectos jurídicos para mantener el orden jurídico de la sociedad internacional y, por consiguiente, que no pueden ser modificados ni denunciados arbitrariamente. Pero si la modificación o la denuncia no estuvieran autorizados, los Estados vacilarían en realizar actos unilaterales. Es preciso examinar los procedimientos por los cuales podrán llevarse a cabo la modificación y la denuncia.

70. El Sr. ECONOMIDES dice, en relación con la última observación, que la cuestión de si los actos unilaterales son fuente del derecho internacional tiene gran

importancia. Si lo son, tienen la misma fuerza y validez que todas las demás fuentes del derecho internacional, en particular los tratados y convenios y el derecho consuetudinario. Si no lo son, constituyen actos puramente internos de un Estado y, en tal caso, todas las demás fuentes del derecho internacional tendrán primacía sobre ellos.

71. El Sr. HAFNER conviene en que la Comisión tendrá, inevitablemente, que volver a examinar la cuestión de la revocabilidad de los actos unilaterales. La intención del Estado debe ser el factor determinante de la revocabilidad del acto. En ese caso, se aplicarán las condiciones enunciadas en el derecho de los tratados para la terminación de las obligaciones.

72. El Sr. YAMADA dice que su observación tenía por objeto señalar la necesidad de estudiar los procedimientos y circunstancias que quizás justifiquen la revocación o modificación por los Estados de sus actos unilaterales.

73. El Sr. GOCO, refiriéndose a la observación del Sr. Hafner, pone en tela de juicio que la manifestación de una intención tenga que considerarse el factor decisivo para la determinación de la existencia de un acto unilateral. De ser así, el Estado quedaría obligado en todos los casos por una declaración de intención. En los asuntos *Essais nucléaires*, Francia no había tenido intención, al hacer su declaración, de realizar un acto unilateral. Pero la declaración había sido hecha públicamente y la CIJ interpretó que era vinculante para Francia. No hubo intención al principio, pero, a causa de los efectos del acto en derecho internacional, se consideró que se había realizado un acto unilateral.

74. El Sr. HAFNER dice que todo acto que no vaya acompañado de la intención de que sea vinculante sólo producirá ese efecto jurídico en determinadas circunstancias que deben ser enunciadas en derecho internacional. Por ejemplo, en virtud del *estoppel*.

75. El Sr. GOCO señala que una declaración hecha unilateralmente no puede ser unilateralmente revocada a causa de las consecuencias que tal revocación tiene para terceros Estados. Por el contrario, un Estado puede sostener que no tuvo intención de hacer una declaración unilateral y desea revocar lo que después se interpretó como tal a causa de las consecuencias de esa declaración para terceros Estados.

76. El Sr. PAMBOU-TCHIVOUNDA conviene en que el Relator Especial tendrá que abordar la cuestión fundamental de cuándo, y cómo, la revocación es posible, ya que forma parte integrante del régimen que ha de establecerse. Opina que la revocación es ciertamente posible; lo que una entidad política hace, también puede deshacerlo. Ahora bien: ¿cuál es el umbral mínimo para la aceptación del uso discrecional de la capacidad del Estado para deshacer un acto? El concepto de lo que es razonable, propio del derecho de los tratados, debe intervenir en el régimen que se establezca para la denuncia de los actos unilaterales.

77. El Sr. HERDOCIA SACASA dice que los fallos de la CPJI y la CIJ muestran que es realmente posible que los Estados modifiquen o revoquen actos unilaterales, pero conviene con el Sr. Pambou-Tchivounda en que hay que

²³ Tratado de seguridad firmado en San Francisco el 8 de septiembre de 1951 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 136, pág. 216).

fijar ciertos límites. En los asuntos *Essais nucléaires*, la CIJ manifestó que un compromiso unilateral no podía interpretarse en el sentido de estar basado en un poder arbitrario —es decir, ilimitado— de reconsideración (véase párr. 51).

78. En el asunto *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, la CIJ señaló que los Estados Unidos, aunque tenían el derecho inherente a cualquier acto unilateral de un Estado de modificar el contenido de una declaración hecha en 1946 o darla por terminada, habían asumido no obstante la obligación ineludible de cumplir las cláusulas y condiciones de la declaración, incluida la relativa a la notificación hecha con seis meses de antelación²⁴. Por consiguiente, Nicaragua podía oponerse a los actos de los Estados Unidos porque el plazo de notificación de seis meses era un compromiso que formaba parte integrante del instrumento que lo incorporaba.

79. El Sr. MIKULKA insta a la Comisión a que reflexione acerca de la dificultad de abordar un debate abstracto sobre formas y procedimientos, aislándolo del medio jurídico específico y el contenido de actos unilaterales concretos. Los actos tienen efectos diversos, según sean realizados como parte de actividades militares o en el contexto del derecho del mar, por ejemplo. Las declaraciones y las protestas son actos totalmente diferentes, y su revocación tiene consecuencias jurídicas absolutamente distintas, y sin embargo ambas son actos unilaterales.

80. El Sr. RODRÍGUEZ CEDEÑO (Relator Especial) dice que es cierto que el examen de la revocación y modificación es prematuro mientras no se haya elaborado una definición de los actos unilaterales mismos. Lo que hay que analizar es el acto jurídico, ya formal, ya sustantivo, y no la intención expresa o implícita, aunque el acto, por supuesto, se funda en la intención del Estado.

81. El Sr. GOCO recuerda la sugerencia del Relator Especial de que se establezca un grupo de trabajo y señala que quizás podría reconstituirse el que se creó en el 49.º período de sesiones.

82. El Sr. CANDIOTI dice que el Grupo de Trabajo creado en el 49.º período de sesiones podría ciertamente servir de base al que se establezca en el actual período de sesiones. No obstante, es importante velar por que estén representadas en él las tres corrientes de opinión esbozadas por el Sr. Economides. Sugiere asimismo que el Relator Especial presente un esquema de las conclusiones que cabe deducir del debate inicial de la Comisión sobre el tema.

Se levanta la sesión a las 13.05 horas.

²⁴ Competencia y admisibilidad, fallo, *C I J Recueil 1984*, págs. 392 y ss., en particular pag. 419. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta S 92 V 5), pag. 188.

2527.^a SESIÓN

Viernes 8 de mayo de 1998, a las 10.00 horas

Presidente: Sr. João BAENA SOARES

Miembros presentes: Sr. Al-Khasawneh, Sr. Brownlie, Sr. Candioti, Sr. Crawford, Sr. Dugard, Sr. Economides, Sr. Elaraby, Sr. Ferrari Bravo, Sr. Galicki, Sr. Goco, Sr. Hafner, Sr. He, Sr. Herdocia Sacasa, Sr. Kabatsi, Sr. Lukashuk, Sr. Melescanu, Sr. Mikulka, Sr. Pambou-Tchivounda, Sr. Pellet, Sr. Sreenivasa Rao, Sr. Rodríguez Cedeño, Sr. Rosenstock, Sr. Simma, Sr. Thiam, Sr. Yamada.

Actos unilaterales de los Estados (*continuación*) (A/CN.4/483, secc. F, A/CN.4/486¹, A/CN.4/L.558)

[Tema 7 del programa]

PRIMER INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (*conclusión*)

1. El Sr. ELARABY observa que de los debates se desprenden dos grandes cuestiones. Respecto de la cuestión de saber si existe en derecho internacional una categoría de actos que puedan calificarse de actos unilaterales, piensa que todos los miembros que han intervenido han dado una respuesta positiva refiriéndose a varias decisiones de la CIJ. A este respecto, sería útil una compilación de todas las decisiones internacionales. Respecto de la cuestión de la posible codificación de las normas que rigen tales actos, estima que esa labor «de una forma u otra» contribuiría a mejorar la seguridad, previsibilidad y estabilidad de las relaciones internacionales. En términos generales, el mero hecho de precisar la distinción entre la categoría de las declaraciones de principio y la de las declaraciones que producen efectos jurídicos, y de tratar de definir las normas aplicables a estas últimas, será indudablemente una importante contribución al desarrollo progresivo del derecho internacional.

2. En términos más concretos, hay cuatro puntos que merecen la atención de la Comisión. El primero, mencionado concretamente en los párrafos 41 a 45 del primer informe sobre los actos unilaterales de los Estados (A/CN.4/486), es la dificultad de trazar una distinción precisa entre actos políticos y actos jurídicos en función exclusivamente de la naturaleza o del alcance del acto, incluso de la intención del Estado. El Sr. Simma ya ha mencionado (2525.^a sesión) la cuestión de las declaraciones de los Estados dotados de armas nucleares respecto de las zonas exentas de armas nucleares fuera de los acuerdos de creación de esas zonas, cuestión que en adelante está más o

¹ Reproducido en *Anuario* 1998, vol II (primera parte)