

esos criterios, dada la posibilidad de que sea necesario para reconocer a un Estado tener en cuenta los derechos humanos, la autodeterminación y las resoluciones de las Naciones Unidas. La cuestión que seguidamente se plantea es si el reconocimiento tiene carácter discrecional. Sobre este particular, es de lamentar que el párrafo 39 no tome en consideración la polémica opinión de Lauterpacht de que los Estados están obligados a reconocer a toda entidad que reúna los requisitos para ello especificados en la Convención.

34. Después de suscitar la cuestión de si la admisión en las Naciones Unidas constituía una forma de reconocimiento colectivo, el Relator Especial descarta acertadamente esta cuestión por carecer de importancia para el tema. Sin embargo, sus observaciones despertaron el apetito de saber si la admisión en las Naciones Unidas constituiría o no una forma de reconocimiento colectivo. Existe otra contradicción entre la sugerencia formulada en el párrafo 54 del informe de que el reconocimiento colectivo es posible debido a que el voto de las Naciones Unidas constituía una forma de declaración y la declaración contenida en el párrafo 32 de que el reconocimiento colectivo no entraba en el mandato de la Comisión. Es necesario proseguir los estudios sobre esta cuestión.

35. Otra cuestión es si el no reconocimiento es discriminatorio. En el párrafo 45 del informe se sugiere que no lo es, ya que la posibilidad de que el Consejo de Seguridad pida a los Estados que no reconozcan a una entidad que pretende ser un Estado crea indudablemente el deber de no reconocimiento. Por lo que hace al retiro del reconocimiento, en el caso de Estados que faltan a sus obligaciones el Relator Especial sugiere en el párrafo 96 que no es posible retirar el reconocimiento, en tanto que en el párrafo 101 admite la posibilidad de ese retiro en determinadas circunstancias. La cuestión reviste importancia habida cuenta del creciente fenómeno de Estados que faltan a sus obligaciones, pero una vez más el Relator Especial estimula el apetito del lector sin adentrarse en el tema.

36. Por último, el Relator Especial dice que el reconocimiento implícito carece de importancia para el estudio. Sin embargo, puede deducirse con seguridad que puesto que no se exige forma alguna para el acto del reconocimiento, cabe la existencia del reconocimiento implícito. Por esta razón, Sudáfrica sostuvo con anterioridad relaciones diplomáticas con Rhodesia, lo que suponía el reconocimiento. Sin embargo, el Relator Especial descarta esta posibilidad.

37. Felicita al Relator Especial por un informe que invita a pensar, pese a carecer de la claridad necesaria, ya que toca una multitud de temas polémicos sin examinar ninguno de los que han preocupado a los juristas durante más de 100 años. En realidad no hace más que dar pábulo a la creciente idea de que el reconocimiento, por ser un acto unilateral, es muy difícil de codificar. El informe mezcla la teoría y la práctica con el resultado de ser vulnerable por ambos conceptos, ya que no se examina directamente en la práctica de los Estados y por otra parte no resulta convincente la defensa del reconocimiento como acto unilateral.

38. No está seguro de cómo ha de proceder la Comisión, si debe adoptar un enfoque teórico o examinar detalladamente la práctica de los Estados. Está de acuerdo con el Sr. Gaja en que esto último sería más provechoso. El examen de la práctica de los Estados permitiría a la Comisión establecer principios comunes en relación con la naturaleza del reconocimiento.

*Se suspende la sesión a las 11.30 horas
y se reanuda a las 12.15 horas.*

39. El PRESIDENTE dice que, como consecuencia de las consultas oficiosas sobre la mejor manera de seguir adelante, se ha decidido apoyar la constitución de un pequeño grupo especial que habrá de reunirse antes de que se remita el texto al Comité de Redacción. Se convocará inmediatamente al grupo con el encargo de definir las bases y el objetivo del estudio de los actos unilaterales con vistas a su desarrollo progresivo.

40. El Sr. RODRÍGUEZ CEDEÑO (Relator Especial) dice que apoya plenamente la propuesta del Presidente y sugiere que el grupo especial esté presidido por el Sr. Pellet, quien ha declarado estar dispuesto a empezar inmediatamente, lo que permitiría al Comité de Redacción iniciar sus trabajos sobre el tema durante el período de sesiones.

41. El PRESIDENTE dice que estima que la Comisión es partidaria de constituir un grupo especial para trabajar sobre las definiciones e iniciar estudios sobre la práctica de los Estados, que empezará inmediatamente después de terminada la sesión.

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 12.25 horas.

2772.ª SESIÓN

Miércoles 9 de julio de 2003, a las 10.00 horas

Presidente: Sr. Enrique CANDIOTI

Miembros presentes: Sr. Addo, Sr. Brownlie, Sr. Chee, Sr. Daoudi, Sr. Dugard, Sr. Economides, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Kabatsi, Sr. Kateka, Sr. Kemicha, Sr. Kolodkin, Sr. Koskenniemi, Sr. Mansfield, Sr. Melescanu, Sr. Momtaz, Sr. Niehaus, Sr. Pambou-Tchivounda, Sr. Pellet, Sr. Rodríguez Cedeño, Sr. Sepúlveda, Sra. Xue.

Actos unilaterales de los Estados (continuación)
(A/CN.4/529, secc. C, A/CN.4/534¹, A/CN.4/L.646)

[Tema 5 del programa]

SEXTO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

1. El Sr. KOSKENNIEMI acoge complacido la decisión del Relator Especial de pasar de los temas generales a un tema concreto como es el reconocimiento y, más especialmente, el reconocimiento de Estado. No se suma por esta razón al proyecto de tabulación generalizada de todos los tipos de actos unilaterales preconizado por el Sr. Pellet. Señala a propósito de las consideraciones generales recogidas en la introducción del sexto informe (A/CN.4/534, párrs. 1 a 16) que pese a que el Relator Especial se plantea dudas respecto a la existencia de la institución de los actos unilaterales, sostiene que aunque no existieran en cuanto institución, la Comisión sigue obligada a estudiarlos, añadiendo sin embargo que el tema es posiblemente demasiado complejo para proceder a un trabajo de codificación. En realidad el tema no se presta a ser codificado al no existir en cuanto institución jurídica, a diferencia de los tratados, la sucesión de Estados, etc., es decir, en cuanto conjunto integrado de normas, principios e instituciones. Los actos unilaterales son reflejo no ya de un conjunto de acuerdos formales sino de una realidad sociológica de la actividad de los Estados pero que frecuentemente figura incluida en su interacción con otros Estados y, en este contexto, los lleva a veces a obligarse en razón de sus actos. Es de lamentar que los juristas y la CIJ hayan basado esta obligación, en los asuntos de los *Essais nucléaires*, especialmente en una idea de acto unilateral que implica la existencia de una serie de actos formales para cumplir determinadas condiciones de validez. No se trata de una elaboración *a posteriori* porque, en todos estos asuntos, la obligación descansa en consideraciones informales: *estoppel*, equidad, carácter lógico, justicia, principios generales del derecho, etc. Sin embargo, la Corte considera que, en el caso mencionado, las declaraciones unilaterales obligan al Estado que las ha formulado cuando su intención es asumir dicha obligación, si bien posteriormente rectifica esta idea desafortunada de acto unilateral al precisar que a veces la buena fe y la necesaria confianza en las relaciones internacionales exigen que el Estado resulte obligado. Todos estos actos están en función del contexto. No es posible someter a codificación el tema de los actos unilaterales puesto que depende de un aspecto de la interacción informal entre los Estados que escapa a la esfera del derecho de los tratados pese a existir razones para afirmar que a veces pueden desprenderse obligaciones de esta interacción. Sería un error intentar a cualquier precio incluir esta esfera del derecho en categorías formalistas.

2. Por lo que respecta al acto específico del reconocimiento, el sexto informe no hace, como ya han señalado otros miembros de la Comisión, prácticamente referencia a los trabajos de investigación universitaria tanto antiguos como recientes y, lo que es más importante todavía, muy poco dice de los dilemas y del tono de los debates en esta materia. Pero tampoco el informe es suficientemente prác-

tico, por cuanto el estudio de la práctica de los Estados es fragmentario y aleatorio y se impugnan algunas de las interpretaciones de esta práctica. Es cierto que el Relator Especial sólo desde hace poco se ocupa de este aspecto del tema y debe felicitarle por su intención de dar preferencia en adelante a la práctica, ya que las abstracciones en materia de reconocimiento son imprecisas y de poca utilidad para resolver los problemas concretos vinculados a los efectos del reconocimiento. En líneas generales, la actitud que adopta el Relator Especial al abordar el reconocimiento es característicamente formalista, y limita el reconocimiento a un acto formal del Estado que lleva a excluir del campo del estudio al reconocimiento implícito tácito, sin que ello se desprenda siempre claramente del texto. Ahora bien, es lícito preguntarse en la práctica la razón de que se considere reconocimiento la declaración gubernamental transmitida por vía diplomática y se excluya al acto formal de un tratado bilateral so pretexto de que en él no se haga expresamente referencia al reconocimiento. Esta distinción entre reconocimiento expreso y tácito, que se desprende del concepto formalista y voluntarista del Relator Especial que asimila el reconocimiento a la expresión de la voluntad de obligarse, es inaplicable en la práctica debido no sólo a la singularidad de esta distinción sino también en razón del problema más general señalado con anterioridad y es que el reconocimiento, la promesa, la renuncia, el *estoppel*, no constituyen una institución jurídica sino manifestaciones informales de la actividad del Estado.

3. Sucede en esta esfera que el Estado acepte obligarse, sobre la base generalmente de la reciprocidad, pero las más de las veces no lo desea en forma alguna. Es labor del jurista advertir al político que su acto puede imponer al Estado una obligación contra su voluntad, pero no sugerirle un subterfugio de procedimiento para formular un acto que tenga por efecto vincular al Estado cuando tal sea su deseo. La razón de que el tema de los actos unilaterales de los Estados figure en el programa de la Comisión es abordar la «zona gris» del comportamiento de los Estados en la que no aparece claramente la voluntad de obligarse y en la que es consecuentemente necesario adoptar criterios para determinar si se ha creado una obligación fuera del marco de los actos formales. El tema del reconocimiento, y del reconocimiento de Estado en especial, constituyen posiblemente una salida de socorro en este sentido al permitir estudiar una realidad que existe en cuanto institución jurídica, dotada de las correspondientes características formales. Es posible que la Comisión pueda, mediante un estudio centrado en la práctica del derecho del reconocimiento de Estado y eventualmente del reconocimiento de gobierno, llegar a la formulación de principios directores o de artículos que rijan esta institución.

4. El Sr. BROWNLIE dice que la intervención del Sr. Koskenniemi plantea a nivel de procedimiento la cuestión de saber si la Comisión debe proseguir el examen de un tema que hace muchos años que figura en su programa y en consecuencia estudiar el sexto informe del Relator Especial o bien revisar su programa. Por lo demás, si bien en la expresión «reconocimiento de Estado» figura la palabra «reconocimiento», parece evidente que hace referencia a otro tema. Para algunos podría ser necesario el estudio del reconocimiento de gobierno para estudiar el reconocimiento de Estado. La Comisión dejaría en este

¹ Reproducido en *Anuario... 2003*, vol. II (primera parte).

caso la cuestión de los actos unilaterales para pasar a estudiar la posible materia de estos actos, es decir, la mayor parte, si no la integridad, del derecho internacional. No es justo decir que no existen los actos unilaterales en cuanto institución jurídica, cuando normalmente se les reconoce como categoría de estudio y como esfera en que se plantean problemas. No deja de tener dificultades el estudio de esta materia y el Reino Unido estimó hace ya algún tiempo que aunque el tema era demasiado complejo para proceder a su codificación, sería sin embargo posible consagrarle un estudio estructurado sobre la base de lo establecido en los anteriores informes del Relator Especial que podrían retocarse y dárseles una forma sistemática. El sexto informe en cambio, se interesa por el reconocimiento, es decir, por lo que se reconoce y por la validez del acto mismo y escapa por tanto al tema.

5. El Sr. PAMBOU-TCHIVOUNDA dice que no puede dejar de chocarle que el Sr. Koskenniemi ponga en duda la existencia de actos unilaterales del Estado en cuanto categoría jurídica. Según él, estos actos corresponderían a una realidad sociológica de las relaciones entre Estados. En realidad, lo mismo cabría decir de los tratados que se concluyen también dentro de un contexto determinado, ya que las realidades que impulsan a la elaboración del derecho por los actores internacionales son realidades de intereses. Los actos unilaterales del Estado tienen una existencia tanto teórica como práctica, como lo prueban las numerosas referencias a la práctica de los Estados en la materia que figuran en el sexto informe del Relator Especial.

6. El Sr. MELESCANU se suma a las observaciones del Sr. Brownlie. El debate que se celebra no tiene salida, pero dado que el tema de los actos internacionales figura en su programa, la Comisión debe hacer cuanto esté a su alcance para cumplir su mandato. El Sr. Koskenniemi no lo ha convencido y es una contradicción decir, como ha hecho, que sólo tiene valor la voluntad del Estado negando al mismo tiempo la existencia jurídica de los actos unilaterales por los cuales los Estados deciden contraer unilateralmente obligaciones internacionales. Contrariamente al Sr. Koskenniemi, que considera igualmente que si los Estados han expresado claramente su voluntad, nada hay que codificar, el Sr. Melescanu estima que es necesario codificar las normas que regulan, por ejemplo, las condiciones de validez del acto unilateral y sus consecuencias, especialmente desde el punto de vista de la responsabilidad. En cualquier caso, si la Comisión estima, una vez terminado el estudio, que no hay materia para codificar, le sería posible adoptar una resolución en este sentido dirigida a la Asamblea General. En la etapa actual es necesario, para que los trabajos avancen, abstenerse de volver a someter a debate no sólo el tema sino la manera de tratarlo.

7. El Sr. CHEE, que no está de acuerdo con el Sr. Koskenniemi cuando declara que el reconocimiento no es una institución de derecho internacional, procede a la lectura de la definición de reconocimiento que figura en dos tratados de derecho internacional público.

8. El Sr. RODRÍGUEZ CEDEÑO (Relator Especial) dice que responderá a todas las observaciones que se han

formulado cuando se reanude el debate general durante la próxima sesión de la Comisión, pero que desea responder al Sr. Koskenniemi, que no asistirá a esa sesión, sobre el tema de la existencia de los actos unilaterales del Estado. Difícilmente puede negarse la existencia en derecho internacional de actos, comportamientos, acciones o ausencias de reacción que pueden atribuirse al Estado en sus relaciones internacionales y que no pertenecen a la esfera convencional. Se trata de actos específicos con características propias y que producen efectos jurídicos. Se trata de actos mediante los cuales el Estado contrae unilateralmente obligaciones en el ejercicio de su soberanía. En cuanto tales, deben ser regulados por un conjunto de normas específicas al objeto de aumentar la confianza y la seguridad en las relaciones internacionales.

9. El Sr. ADDO dice que no cabe duda de la existencia de actos unilaterales aunque es posible preguntarse si la materia se presta a codificación, habida cuenta de la escasa práctica en esta materia. Es sin duda necesario esperar a que el grupo de trabajo constituido para examinar el tema termine sus trabajos para responder a esta cuestión.

10. El Sr. MANSFIELD (Relator) dice que no ha oído decir al Sr. Koskenniemi que no existiesen los actos unilaterales del Estado, pero que ha creído comprender que pensaba que era difícil, si no imposible, codificar las normas que los regulan con la misma precisión y el mismo lujo de detalles que las normas del derecho de los tratados. Además se muestra inclinado a sumarse a su opinión en cuanto hace a la futilidad de intentar encontrar una voluntad de los Estados de obligarse mediante una serie de actos en los que no existe manifiestamente esa voluntad y que el estudio de las prácticas y de los casos en los que los Estados se han obligado podría llevar a la formulación de directrices pero no a la elaboración de normas detalladas y de definiciones precisas como las del derecho de los tratados. Sea como fuere, esto muestra hasta qué punto era acertada la decisión de la Comisión de crear un grupo de trabajo para este tema.

11. La Sra. XUE opina que lo esencial en esta materia es establecer si determinados actos unilaterales de los Estados constituyen una fuente distinta de obligaciones internacionales. Si la práctica de los Estados muestra que tal es el caso, el examen del tema está más que justificado. Por lo demás, el Relator Especial ha tenido razón al comenzar el estudio de los distintos actos por el reconocimiento, ya que si es cierto que obedece normalmente a consideraciones políticas no lo es menos que tiene efectos jurídicos en las relaciones entre Estados, por ejemplo en materia de obligaciones convencionales o de privilegios e inmunidades diplomáticas. De esta forma cuando un Estado reconoce al Gobierno de la República Popular de China como el único Gobierno legítimo de China este país tiene jurídicamente derecho a esperar un cierto comportamiento de ese Estado.

12. El Sr. DAOUDI dice que, si ha comprendido bien al Sr. Koskenniemi, éste no niega la existencia de actos unilaterales sino que, por el contrario, considera que no existe en derecho internacional una institución jurídica denominada «actos unilaterales», que podría justificar un trabajo de codificación. En el período de sesiones anterior,

la mayoría de los miembros de la Comisión decidió proseguir los trabajos sobre este tema y se recomendó al Relator Especial que examinase los actos unilaterales uno a uno.

13. El debate hubiera debido celebrarse cuando la Sexta Comisión solicitó a la Comisión de Derecho Internacional que estudiase la cuestión de los actos unilaterales. En este contexto y para dar respuesta a la cuestión de saber si debía proseguir el examen del tema o abandonarlo, la Comisión decidió crear un grupo de trabajo para estudiar la mejor manera de abordar el tema. Considera por tanto que es poco conveniente proseguir el debate de esta cuestión antes de disponer del informe de este Grupo de Trabajo.

14. El Sr. NIEHAUS muestra su asombro por las observaciones del Sr. Koskenniemi encaminadas a negar la existencia de los actos unilaterales. Le parece difícilmente aceptable esta postura, sobre la cual determinados miembros han expuesto sus dudas.

15. Pese a ser un tema complejo, como ha demostrado cumplidamente el Relator Especial, sería un grave error negar la existencia de los actos unilaterales, cuando la doctrina los reconoce unánimemente. Asimismo, decir que los actos unilaterales son actos informales, que no entrañan la intención de obligarse, no corresponde a la realidad. Existen actos unilaterales mediante los cuales los Estados manifiestan su voluntad de comprometerse, aunque se trate de un compromiso distinto al que nace de un acto convencional. Por esta razón está justificada la decisión de crear un grupo de trabajo que tendría por cometido formular una respuesta adaptada a las preguntas de la Sexta Comisión. La Comisión se encontraría en situación desagradable si llegase a la conclusión de que trabaja desde hace años en una materia inexistente. Hay que ofrecer por tanto a este grupo de trabajo la posibilidad de proseguir sus reflexiones para poder llegar a una conclusión satisfactoria.

16. El Sr. SEPÚLVEDA considera que una de las labores del Grupo de Trabajo será precisar, no ya el interés del tema, sino la eventual validez del estudio de los actos unilaterales. No comparte la opinión del Relator Especial que figura en el párrafo 1 de su informe, de que la Comisión tendría de todas formas que abordar su examen pues como órgano asesor de la Asamblea General debe considerar todos los temas que se incluyan en su programa. No es en realidad satisfactoria como justificación. Según el Sr. Sepúlveda hay que precisar en primer lugar la naturaleza jurídica de los actos unilaterales y de sus efectos jurídicos. Habría que señalar en la introducción la razón de que los actos unilaterales puedan tener consecuencias jurídicas y crear derechos y obligaciones.

17. Por lo que respecta al reconocimiento, considera adecuado el método inductivo propuesto para tratar la cuestión. Con todo parece insuficiente la distinción establecida en el capítulo I entre las distintas categorías de reconocimiento, con lo que se corre el peligro de originar una cierta confusión entre el reconocimiento de Estados, el reconocimiento de gobiernos, el reconocimiento del estado de beligerancia o de insurrección, el reconocimiento *de jure* o incluso el reconocimiento de modificaciones

territoriales. Todos estos actos producen efectos distintos que no se estudian como convendría en el informe. No se ha tratado de forma suficientemente clara en el informe el fundamento del acto unilateral del Estado, por una parte, ni la institución del reconocimiento con sus distintas manifestaciones jurídicas, por otra, para que pueda comprenderse por qué es necesario examinar los actos unilaterales de los Estados y la institución del reconocimiento.

18. A nivel metodológico, el Sr. Sepúlveda estima que habría que volver a un sistema que justificase, a los ojos de la Sexta Comisión, el interés de un estudio sobre el tema por la Comisión de Derecho Internacional.

19. El PRESIDENTE interviene en calidad de miembro y reconoce la pertinencia de las observaciones del Sr. Koskenniemi respecto al elemento subjetivo de la voluntad en los actos unilaterales. Es cierto que el derecho internacional a veces reconoce efectos a determinados componentes unilaterales, incluso cuando no existe intención alguna de producirlos. Esto puede verse claramente en los asuntos de los *Essais nucléaires*, en que la CIJ atribuyó a la declaración del representante de Francia una intención que éste no tenía realmente. La intención constituye por tanto un elemento muy importante dentro de la óptica de los trabajos iniciados por el Grupo de Trabajo, en especial en lo que respecta a la definición del objeto del estudio.

20. Por otra parte, el reconocimiento de Estado es, como ha dicho el Sr. Brownlie, un tema aparte. En este caso el objeto del estudio debe ser un análisis del reconocimiento en general, en cuanto categoría de actos unilaterales, y no un intento de analizar particularidades muy específicas del reconocimiento.

21. El Sr. KOSKENNIEMI comparte plenamente la opinión del Sr. Melescanu, quien considera que sería indefendible y un acto irreflexivo abandonar, después de tantos años, el estudio de los actos unilaterales. Su intención no era ni proponer una medida de este tipo ni colocar a la Comisión ante una alternativa, como algunos miembros han podido pensar. Considera por el contrario que la creación de un grupo de trabajo sobre el tema es una buena idea, orientada en la buena dirección.

22. Entonces, pregunta el Sr. Koskenniemi, ¿por qué todas estas cuestiones sobre el interés del tema? Sin duda porque la adopción de posturas generales incide en la manera de formular una opinión determinada y concreta sobre la cuestión del reconocimiento. Simplemente quería hacer algunas observaciones generales y señalar a la vista del debate que ha de celebrarse el carácter ambiguo del concepto de institución jurídica que no está bien definido.

23. Aprueba a este respecto la primera fase del informe («Es cierto que la existencia de la institución de los actos jurídicos unilaterales no es clara [...]») lo que es a todas luces sorprendente, pero que refleja completamente su punto de vista. Qué significado tiene interrogarse sobre la existencia de los actos unilaterales en cuanto institución cuando la existencia del derecho convencional o de la sucesión de Estados, en cuanto instituciones, no plantea duda alguna. Estableciendo una analogía con el derecho interno, el Sr. Koskenniemi señala que el contrato es

indudablemente una institución de derecho interno cualquiera que sea el contexto cultural, al igual que el matrimonio. En cambio ¿puede decirse que la debida diligencia sea una institución jurídica? Los tres principios tienen en común ser términos, conceptos jurídicos, pero existe una gran diferencia entre ellos por cuanto el contrato y el matrimonio se rigen por un conjunto de normas y principios, pero también por prácticas y una historia institucionales, lo que no es el caso de la debida diligencia. No es una institución jurídica en la medida en que no existe acto de debida diligencia al que sea aplicable un conjunto de normas, principios y criterios. En su entender, cuando se dice que los actos jurídicos no son una institución jurídica como lo son el derecho de los tratados y la sucesión de Estados, se establece la misma distinción, con las consiguientes consecuencias prácticas en el plano de la codificación. La primera frase del informe sólo tiene sentido si se establece esta distinción, pero una vez establecida se desprenden un gran número de consecuencias.

24. El Sr. MOMTAZ se congratula por el hecho de que el Relator Especial pueda contar con la ayuda de un equipo de investigadores universitarios, lo que le permitirá profundizar en un aspecto muy importante de la cuestión, como es la práctica de los Estados. Este equipo de investigadores podría tal vez tomar al pie de la letra la cuestión suscitada por el Sr. Melescanu de saber en qué medida son responsables los Estados que se han obligado mediante un acto unilateral, caso de no cumplir sus compromisos. Será pues un trabajo de codificación basado en la práctica de los Estados. No comparte a este respecto la opinión del Relator Especial que figura en el párrafo 4 de su informe de que el trabajo está basado más en un enfoque de desarrollo progresivo que de codificación. En su opinión, no se trata de elaborar normas generales, sino de deducir, sobre la base de la práctica de los Estados, un mínimo de normas consideradas el mínimo común denominador en la materia. Hay por tanto que evitar ampliar a los actos unilaterales el conjunto de normas sobre el derecho de los tratados.

25. La institución del acto unilateral ha prestado innegables servicios a la comunidad internacional, por cuanto permite en especial a un Estado obligarse jurídicamente sin recurrir al procedimiento convencional, evitando de esta forma una situación que amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Por esta razón es necesario subrayar el carácter obligatorio del acto unilateral si no se quiere correr el peligro de anular totalmente su efecto estabilizador en las relaciones internacionales. El Relator Especial tiene razón de citar a este respecto el principio *acta sunt servanda* y el principio de la buena fe en el caso de los actos unilaterales. Estos principios se aplican indiscutiblemente a todos los actos unilaterales y en especial al reconocimiento. Como ha dicho anteriormente la Sra. Xue, cuando un Estado reconoce a un gobierno asume una obligación respecto a él. No se pueden sin embargo transponer todos los principios del régimen de Viena sobre el derecho de los tratados al conjunto de los actos unilaterales, so pena de hacerles perder su razón de ser.

26. La principal cuestión que se plantea respecto al reconocimiento es la de saber si los Estados tienen libertad para obligarse por un acto de esa naturaleza respecto a una

entidad que se ha declarado independiente y si esa libertad de compromiso es comparable a la libertad de compromiso por vía convencional, adhiriéndose o ratificando un tratado. Le cuesta trabajo creer que el Estado sea libre para reconocer cualquier entidad que desee ser reconocida. Desea citar a título de prueba las directrices para el reconocimiento de nuevos Estados en Europa oriental y en la Unión Soviética adoptadas en 1991 por la Comunidad Europea² que se mencionan en el párrafo 37 del informe cuya finalidad es conciliar el derecho a la autodeterminación y las exigencias de la estabilidad internacional. El acto unilateral tiene un efecto realmente estabilizador. Por deseo de conciliar los deseos de la comunidad internacional y el acto de reconocimiento, el antiguo Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Boutros Boutros-Ghali, declaró, en la clausura del Congreso de derecho internacional público, de 1995, que «[s]ería una interpretación muy tendenciosa del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos considerar que puede acceder al reconocimiento internacional toda entidad social o étnica que se estime distinta de su vecino por razones frecuentemente ambiguas y a veces condenables»³. Nos encontraríamos en cierta medida ante una obligación de no reconocimiento a cargo de los Estados, obligación que tiene unos límites poco precisos. Existe por tanto una diferencia entre acto unilateral de reconocimiento, el compromiso que un Estado tiene libertad de adquirir respecto a otro Estado, y el acto de compromiso convencional.

27. Lo mismo cabe decir del reconocimiento de gobiernos del que desgraciadamente no se ha ocupado el Relator Especial. Cabe señalar, por ejemplo, que la mayoría de los Estados no reconocieron el gobierno de los talibanes, cuando éstos controlaban la casi totalidad del territorio de Afganistán, esencialmente porque este gobierno no respetaba los derechos humanos ni las libertades fundamentales. El acto unilateral no es en consecuencia un acto discrecional. Habría que examinar dentro de este contexto la cuestión de la retirada del acto de reconocimiento de hecho de los Estados a la que aludió el Sr. Pellet en la sesión precedente.

28. Todo esto muestra cuáles son los límites y el interés del enfoque sectorial adoptado en el sexto informe. El acto unilateral de reconocimiento presenta características propias que difícilmente pueden transponerse en todos los casos a las demás categorías de actos unilaterales. Sería por tanto conveniente proseguir el procedimiento sectorial iniciado por el Relator Especial al objeto de determinar las características propias a cada categoría de acto unilateral y excluir del proyecto de artículos las que no pueden aplicarse al conjunto de los actos unilaterales. Parece a este respecto que no formarían legión las normas comunes que pueden deducirse de la práctica de los Estados.

29. El Sr. PAMBOU-TCHIVOUNDA lamenta no encontrar normas, ni siquiera comienzo de normas, en el sexto informe. No se encuentra en él el mínimo proyecto de artículo.

² Véase *Boletín de las Comunidades Europeas*, n.º 12, 1991.

³ Véase 2770.ª sesión, nota 11.

30. Por lo que hace al debate sobre el carácter discrecional del reconocimiento, una cosa es la existencia de normas de derecho internacional que prescriban a los Estados la obligación de no reconocimiento o al menos la obligación de asegurar que el derecho avala una iniciativa en materia de reconocimiento, y otra decir que los Estados no pueden apreciar libremente, aun a riesgo de equivocarse, la oportunidad, por ejemplo, de reconocer una situación. En el ejemplo de las directrices para el reconocimiento de nuevos Estados en Europa oriental y en la Unión Soviética adoptadas en 1991 por la Comunidad Europea mencionado por el Sr. Momtaz, la preocupación era proteger los derechos de las minorías, pero en el interior de las fronteras existentes. En África se considera como norma imperativa la intangibilidad de las fronteras. Cabe imaginar el desmembramiento de Côte d'Ivoire en tres Estados distintos, como consecuencia de la rebelión. Estos tres Estados no podían ser objeto de reconocimiento en cuanto tales por la Unión Africana, pero ¿qué decir de Estados que no son africanos que, por ejemplo, desearan, motivados por el interés, reconocer a uno u otro de esos Estados? Si bien es posible que las normas de derecho internacional limiten la libertad de reconocimiento, esas normas no impiden la libre apreciación por el Estado que toma la iniciativa de comprometerse, por así decir, en una aventura de reconocimiento. Esta es la problemática del carácter discrecional del reconocimiento.

31. El Sr. MOMTAZ responde al Sr. Pambou-Tchivounda sobre la cuestión de saber si del informe examinado se desprende una norma que pudiera aplicarse a la totalidad de los actos unilaterales, independientemente de su categoría, que el principio *acta sunt servanda*, principio de buena fe en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de un acto unilateral, puede considerarse que constituye una norma susceptible de aplicación al conjunto de los actos unilaterales. En su opinión, es la conclusión a la que ha llegado el Relator Especial.

32. Por lo que respecta a la segunda cuestión suscitada por el Sr. Pambou-Tchivounda, precisa que no ha dicho que el Estado carece de libertad para apreciar los criterios que existen en materia de reconocimiento de Estados y de gobiernos. Todo lo que ha querido decir es que estos criterios son cada vez más rígidos para conseguir una mejor compaginación entre las cuestiones de seguridad y de mantenimiento de la paz y la libertad de acción de los Estados en materia de reconocimiento. Los Estados siguen teniendo libertad para apreciarlos.

33. El Sr. ECONOMIDES, haciendo uso de la palabra en relación con ciertos aspectos específicos del interesante y sugestivo informe que presenta el Relator Especial, comprueba que se dice en el párrafo 26 que el silencio no se traduce en todos los casos en aquiescencia, lo que viene a decir que por regla general el silencio se traduce en aquiescencia y que sólo excepcionalmente no produce esas consecuencias. La frase reviste un carácter absoluto. Por lo que a él respecta, estima que es necesario prestar mucha atención y ser muy prudente en lo que respecta al silencio en cuanto aquiescencia, sobre todo si se trata del comportamiento pasivo de un Estado débil frente a un Estado poderoso.

34. No está de acuerdo con el Relator Especial cuando en el párrafo 99 de su informe dice que un Estado puede oponerse persistentemente a una costumbre general, lo que haría que la misma no le sea oponible. Es cierto que, como ha señalado el Sr. Melescanu en la sesión anterior, no se ha codificado todavía el derecho internacional consuetudinario. Pero esta opinión del Relator Especial no cuadra con lo dispuesto en el apartado *b* del párrafo 1 del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, ya que, a diferencia del tratado, es característico de la costumbre vincular a todos los Estados indistintamente, incluso a los que se oponen a ella. La costumbre no es una norma jurídica facultativa.

35. No cree por otra parte que el acto de reconocimiento tenga carácter declarativo. Si bien es cierto que el acto de reconocimiento no crea al nuevo Estado que existe ya en el momento del reconocimiento en cuanto Estado, es innegable que desde el momento del reconocimiento se establece una serie de relaciones entre el Estado que reconoce y el Estado reconocido, relaciones que tienen más carácter constitutivo que declarativo.

36. Lamenta, por otra parte, que el Relator Especial no haya mencionado entre los ejemplos de no reconocimiento obligatorio en virtud de decisiones de las Naciones Unidas, el caso del Estado de Chipre Septentrional ilícitamente constituido, caso relativamente reciente que el Sr. Dugard citó en la sesión precedente.

37. También lamenta, al igual que el Sr. Pellet, que el Relator Especial no haya sacado partido de la distinción clásica entre el reconocimiento *de jure*, que es irrevocable, y el reconocimiento *de facto*, que es provisional y tiene carácter experimental y en consecuencia es revocable.

38. Por último, no cree que pueda considerarse que la admisión de un Estado en las Naciones Unidas constituya un acto de reconocimiento colectivo de ese Estado. Ejemplo reciente que va en contra de esa tendencia es la actitud de Grecia, que votó en favor de la admisión de la ex República Yugoslava de Macedonia en las Naciones Unidas, aun manteniendo en aquel momento su decisión categórica de no reconocer a ese Estado.

39. El objeto del sexto informe es que la Comisión reflexione sobre la mejor manera de abordar el problema de la codificación y el desarrollo progresivo de los actos unilaterales del Estado. Por lo que a él respecta no tiene duda alguna de la necesidad en primer lugar de definir el acto unilateral del Estado de forma restrictiva y, a partir de esa definición de base, comenzar a elaborar las disposiciones del futuro proyecto. En su opinión, el acto unilateral que debe constituir la base de los trabajos de la Comisión es el que puede ser fuente del derecho internacional de la misma forma que los tratados, la costumbre o la decisión obligatoria de una organización internacional. En otras palabras, es necesario que el acto unilateral sea, como ha tenido ya ocasión de decir en la sesión precedente, creador de una obligación internacional en favor de otro Estado, de varios Estados o de la comunidad internacional en su conjunto, o incluso en favor de otros sujetos de derecho internacional. Debería excluirse de la materia de estudio cualquier otro acto unilateral.

40. La doctrina clasifica, por razones fundamentalmente didácticas, a los actos unilaterales en distintas categorías con la denominación de «promesa», «reconocimiento», «renuncia» o «protesta». El Sr. Economides no cree que la enumeración sea exhaustiva. Puede suceder también que el mismo acto unilateral aparezca clasificado en varias rúbricas. Puede citarse como ejemplo la famosa declaración de Ihlen⁴, que, como dice el Relator Especial en el párrafo 21 de su informe, constituye el reconocimiento de una situación, pero a la vez se desprende de ella una promesa e incluso una renuncia. Ni que decir tiene que lo que debe retener la atención, en este caso, es el efecto en derecho del acto unilateral y no su cualificación específica. Por este motivo se muestra muy escéptico respecto a la necesidad de continuar los estudios metodológicos específicos, y opina que es fundamentalmente necesario determinar, sobre la base de la práctica de los Estados como ya han expuesto diversos oradores, cuáles son los actos unilaterales, de entre todos los existentes, que pueden dar lugar a obligaciones internacionales y formular para ellos un número limitado de normas que les sean aplicables y que pueden ser tanto consuetudinarias como consecuencia del desarrollo progresivo. Es cierto que no abunda la práctica de los Estados en cuanto respecta a los actos unilaterales creadores de obligaciones internacionales. Los Estados son profundamente reacios a asumir unilateralmente sin contrapartida este tipo de obligaciones, por ser contrario por definición a su política exterior. Pero cuando los asumen lo hacen debido la mayor parte de las veces a torpeza o a la coacción sobre ellos ejercida, lo confiesen o no. El objetivo del estudio es en consecuencia ilustrar a los Estados sobre los efectos de sus actos unilaterales que a veces pueden ser nefastos para ellos.

41. Para terminar, declara que sigue siendo partidario de la codificación de los actos unilaterales del Estado aunque opina que hay que limitar las ambiciones de la Comisión y elaborar un texto relativamente corto en el que figuren los principios de base, los principios fundamentales de aplicación en estos actos. Por otra parte opina que sería conveniente completar el título del tema de la siguiente forma: «Actos unilaterales del Estado en cuanto fuente del derecho internacional».

42. El Sr. FOMBA felicita al Relator Especial por los esfuerzos realizados para elaborar su informe y observa que ha hecho el trabajo que la Comisión le pidió que hiciera. Cabe sin embargo preguntarse si el resultado obtenido es perfecto en cuanto hace al espíritu y a la letra, especialmente en lo que respecta al inventario y la valoración de la práctica de los Estados. Lo esencial es, en todo caso, saber ser constructivo en la crítica. Por lo que a él respecta, no tiene intención de entrar en esta fase en el debate de fondo sobre el reconocimiento de Estado, del que cabe pensar que, más allá de las apariencias, constituye una categoría de acto unilateral bastante particular que además es con toda seguridad la mejor conocida. Se limitará en consecuencia a hacer algunas observaciones muy breves sobre la forma y el método de enfocar el tema.

43. Por lo que respecta a la forma, el informe aparece estructurado, después de la introducción, en cuatro partes dedicadas respectivamente al reconocimiento, la validez

del acto unilateral del reconocimiento, los efectos jurídicos del reconocimiento y la aplicación del acto de reconocimiento. Parece al leerlo que podrían mejorarse la disposición de las partes y la relación entre ellas. En realidad, las cuatro partes se hallan unidas por dos ideas clave que son por una parte la definición y el alcance del concepto de reconocimiento y por otra el régimen jurídico aplicable. Se observa igualmente la falta, aunque sólo sea con carácter preliminar, de una parte titulada «Conclusiones y recomendaciones».

44. Por lo que respecta al interés del tema, aunque se trate de actos que no forman todavía parte del derecho internacional de la misma forma que los actos convencionales, los actos unilaterales del Estado no son por ello menos importantes y merecen que se los considere como tales para completar el abanico de fuentes del derecho internacional.

45. Por lo que respecta a la forma que podría adoptar el producto final de los trabajos, es prematuro zanjar desde ahora la cuestión. Dicho esto, las preferencias del Sr. Fomba entre las distintas opciones que pueden presentarse, se inclinan por la elaboración de un proyecto de artículos lo más completo posible con comentarios añadidos. Pero sobre este punto observa que distintos oradores, en especial el Sr. Momtaz, invitan a una cierta prudencia y estima que es conveniente tener en cuenta su opinión. Respecto a la elección metodológica entre el estudio caso por caso y el estudio global, prefiere el enfoque de conjunto. Pero dado que la Comisión ha invitado ya al Relator Especial a adoptar el procedimiento empírico, se trata ahora de tratar de rentabilizar el trabajo iniciado. Se muestra en consecuencia de acuerdo respecto a una serie de monografías, siempre que se pongan al servicio de una síntesis y de una sistematización de las conclusiones a las que pudiera llegarse. También considera interesante la idea expuesta por el Sr. Pellet de un cuadro o clave de lectura, de evaluación previa de las distintas categorías de actos unilaterales para su comparación y sistematización. Considera que la ayuda del Grupo de Trabajo creado podría ser muy útil para ello. Se trata en realidad de crear un cuestionario de evaluación que sea lo más riguroso, claro, completo y coherente posible. Se plantean en la práctica muchas cuestiones fundamentales, como son la definición genérica de los actos unilaterales, la aplicabilidad a todas las categorías posibles, la determinación de las especificidades, el marco conceptual y metodológico, el descifrado del proceso intelectual y operacional desde el doble punto de vista de la lógica interna y externa, o del nivel actual y de la perspectiva de asimilación por el derecho internacional.

46. Por lo que respecta al campo de estudio, hay que comprender que si el mandato de la Comisión se limita en un primer momento a los actos unilaterales del Estado, la codificación tendrá un sabor inacabado si no se le añade el estudio de los actos unilaterales de las organizaciones internacionales.

47. La definición de acto unilateral que el Relator Especial propone en el párrafo 67 de su informe no está desprovista de interés. Pese a ello se abstiene de hacer comentarios por el momento en espera del texto que proponga el grupo de trabajo.

⁴ Véase 2770.ª sesión, nota 8.

48. Por último, pese a parecer fundamental la conservación del principio *acta sunt servanda*, conviene ser prudente en la aplicación, *mutatis mutandis*, del régimen de Viena, en especial en lo que respecta a la cuestión de la modificación, la suspensión y la revocación del acto unilateral.

Se levanta la sesión a las 12.35 horas.

2773.ª SESIÓN

Jueves 10 de julio de 2003, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. Enrique CANDIOTI
más tarde: Sr. Teodor Viorel MELESCANU

Miembros presentes: Sr. Addo, Sr. Brownlie, Sr. Chee, Sr. Daoudi, Sr. Dugard, Sr. Economides, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Kabatsi, Sr. Kateka, Sr. Kemicha, Sr. Kolodkin, Sr. Mansfield, Sr. Matheson, Sr. Melescanu, Sr. Momtaz, Sr. Niehaus, Sr. Pambou-Tchivounda, Sr. Pellet, Sr. Rodríguez Cedeño, Sr. Sepúlveda, Sra. Xue.

Actos unilaterales de los Estados (continuación) **(A/CN.4/529, secc. C, A/CN.4/534¹, A/CN.4/L.646)**

[Tema 5 del programa]

SEXTO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

1. El PRESIDENTE dispensa una cálida bienvenida al nuevo miembro de la Comisión, el Sr. Matheson, e invita a la Comisión a reanudar el debate del sexto informe sobre los actos unilaterales de los Estados (A/CN.4/534).

2. La Sra. XUE dice que el sexto informe es muy útil por estudiar la cuestión desde una perspectiva específica, proporcionando de esta forma una base más sólida a los debates de la Comisión. El tema merece un estudio a fondo con la mira puesta en la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional. Dado que la práctica de los Estados muestra que determinados actos unilaterales no dan lugar a obligaciones internacionales, sería conveniente establecer algunas normas para dichos actos en interés de la seguridad jurídica y al objeto de dar a las relaciones internacionales seguridad, previsibilidad y estabilidad.

3. El tema es complicado y difícil por abarcar diversos tipos de actos unilaterales realizados por los Estados, algunos de los cuales, como el reconocimiento de Estados

o de gobiernos, podría directamente asimilarse a los regímenes jurídicos existentes, mientras que otros, como la promesa o la denuncia, no pueden serlo. También afecta a la naturaleza misma del comportamiento de los Estados y a la voluntad de éstos de obligarse por sus propios actos. En las relaciones internacionales, la mayoría de los actos unilaterales de los Estados tienen carácter político pero son frecuentemente tan solemnes e importantes como los compromisos jurídicos y suelen ser respetados por los Estados como una cuestión de honor. En la práctica, pese a ser los Estados reacios a regular la cuestión principalmente por razones de política exterior, es necesario definir el alcance del tema para mantener el debido equilibrio entre los intereses individuales de los Estados y la necesidad de fortalecer el sistema jurídico. Acoge por ello con satisfacción la constitución de un grupo de trabajo para elaborar esa definición.

4. El informe no estudia la práctica de los Estados con suficiente detalle ni está centrado en los actos de reconocimiento que guardan una relación directa con las normas que rigen los actos unilaterales. En la doctrina clásica del reconocimiento, la teoría constitutiva contiene normas estrictas sobre los criterios para el reconocimiento de un Estado o gobierno y está centrada en el problema de la legalidad, pero la teoría declarativa se va imponiendo gradualmente con el desarrollo de la práctica de los Estados. En los últimos años, algunos Estados han llegado hasta dejar de otorgar reconocimiento formal a un nuevo Estado y decidir directamente si establecer relaciones diplomáticas con él. Por ello no es necesario examinar el contenido de los criterios para el reconocimiento de un Estado o gobierno, aunque la Comisión debe examinar a partir de qué momento tiene efecto ese reconocimiento. Dado que el reconocimiento es un acto fundamentalmente político que produce efectos jurídicos, el Estado que ha sido reconocido espera con razón que ese acto tenga consecuencias jurídicas que estén regidas por el derecho internacional.

5. Ha de tenerse cuidado para no interpretar como sinónimos el silencio y la aquiescencia, especialmente cuando se trata de cuestiones territoriales. Disiente de la afirmación hecha en el párrafo 28 del informe de que la admisión de un Estado en las Naciones Unidas podría constituir un reconocimiento colectivo. Durante la guerra fría en modo alguno se consideró como reconocimiento formal el hecho de que un Estado pudiera ser parte en un convenio internacional o miembro de una organización internacional, como ilustra la negativa durante muchos años de la República Popular de China a reconocer a Israel o a la República de Corea, y en su opinión los Estados siguen inclinados a separar la cuestión del reconocimiento y la de la calidad de miembro de una organización internacional o de parte en una convención internacional.

6. Los ejemplos de no reconocimiento que se dan en los párrafos 42 y 45 del informe no son verdaderamente actos unilaterales porque la obligación jurídica de no conceder el reconocimiento en esos casos deriva de las correspondientes resoluciones y decisiones de las organizaciones. La cuestión de Taiwán ofrece un mejor ejemplo de los efectos de no reconocimiento. China tiene relaciones diplomáticas con unos 160 Estados, la mayoría de los cuales han hecho una clara declaración unilateral en el

¹ Reproducido en *Anuario... 2003*, vol. II (primera parte).