

Capítulo IX

ACTOS UNILATERALES DE LOS ESTADOS

A. Introducción

275. En el informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 48.º período de sesiones, celebrado en 1996, la Comisión propuso a la Asamblea que se incluyera, como tema apropiado para la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional, el derecho de los actos unilaterales de los Estados²⁰³.

276. La Asamblea General, en el párrafo 13 de su resolución 51/160, de 16 de diciembre de 1996, entre otras cosas invitó a la Comisión a que prosiguiera el examen del tema titulado «Actos unilaterales de los Estados» e indicara su alcance y contenido.

277. En su 49.º período de sesiones, en 1997, la Comisión estableció un Grupo de Trabajo sobre ese tema, que informó a la Comisión sobre la oportunidad y viabilidad de su estudio, el posible alcance y contenido del tema y el esquema del estudio. En el mismo período de sesiones, la Comisión examinó e hizo suyo el informe del Grupo de Trabajo²⁰⁴.

278. También en su 49.º período de sesiones la Comisión nombró Relator Especial del tema al Sr. Víctor Rodríguez Cedeño²⁰⁵.

279. En el párrafo 8 de su resolución 52/156, de 15 de diciembre de 1997, la Asamblea General hizo suya la decisión de la Comisión de incluir el tema en su programa de trabajo.

280. En su 50.º período de sesiones, en 1998, la Comisión tuvo ante sí y examinó el primer informe del Relator Especial sobre el tema²⁰⁶. De resultados del debate, la Comisión decidió volver a constituir el Grupo de Trabajo sobre los actos unilaterales de los Estados.

281. El Grupo de Trabajo informó a la Comisión sobre las cuestiones relacionadas con el alcance del tema, su enfoque, la definición del acto unilateral y la futura labor del Relator Especial. En el mismo período de sesiones, la Comisión examinó e hizo suyo el informe del Grupo de Trabajo²⁰⁷.

282. En su 51.º período de sesiones, en 1999, la Comisión tuvo ante sí y examinó el segundo informe del Relator Especial sobre el tema²⁰⁸. A raíz de las deliberaciones, la Comisión decidió reconstituir el Grupo de Trabajo sobre los actos unilaterales de los Estados.

283. El Grupo de Trabajo informó a la Comisión acerca de: *a)* los elementos básicos de una definición operativa de los actos unilaterales como punto de partida de los trabajos ulteriores sobre el tema y de la recopilación de la práctica de los Estados en esta materia; *b)* el establecimiento de directrices generales para la recopilación de la práctica de los Estados; y *c)* la dirección en que había de desarrollarse la labor futura del Relator Especial. En relación con el punto *b)*, el Grupo de Trabajo estableció las directrices para un cuestionario que la Secretaría había de enviar a los Estados, en consulta con el Relator Especial, para pedirles materiales e información sobre su práctica en la esfera de los actos unilaterales, así como su parecer respecto de determinados aspectos del estudio de la Comisión sobre el tema.

284. En su 52.º período de sesiones, en 2000, la Comisión examinó el tercer informe del Relator Especial sobre el tema²⁰⁹, junto con el texto de las respuestas recibidas de los Estados²¹⁰ al cuestionario sobre el tema, que había sido distribuido el 30 de septiembre de 1999. La Comisión decidió remitir los proyectos revisados de los artículos 1 a 4 al Comité de Redacción y el proyecto revisado del artículo 5 al Grupo de Trabajo sobre el tema.

285. En su 53.º período de sesiones, en 2001, la Comisión examinó el cuarto informe del Relator Especial²¹¹ y estableció un Grupo de Trabajo de composición abierta. Por recomendación del Grupo de Trabajo, la Comisión pidió a la Secretaría que distribuyera a los gobiernos un cuestionario invitándolos a dar más información acerca de su práctica en materia de formulación e interpretación de actos unilaterales²¹².

286. En su 54.º período de sesiones, en 2002, la Comisión examinó el quinto informe del Relator Especial²¹³, y las respuestas recibidas de los Estados²¹⁴ al cuestionario sobre el tema, que había sido distribuido el 31 de agosto de 2001²¹⁵. La Comisión estableció también un Grupo de Trabajo de composición abierta.

287. En su 55.º período de sesiones, en 2003, la Comisión examinó el sexto informe del Relator Especial²¹⁶.

²⁰³ *Anuario... 1996*, vol. II (segunda parte), documento A/51/10, párr. 248 y anexo II.

²⁰⁴ *Anuario... 1997*, vol. II (segunda parte), párrs. 194 y 196 a 210.

²⁰⁵ *Ibíd.*, párrs. 212 y 234.

²⁰⁶ *Anuario... 1998*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/486.

²⁰⁷ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párrs. 192 a 201.

²⁰⁸ *Anuario... 1999*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/500 y Add.1.

²⁰⁹ *Anuario... 2000*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/505.

²¹⁰ *Ibíd.*, documento A/CN.4/511.

²¹¹ *Anuario... 2001*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/519.

²¹² *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párrs. 29 y 254. El texto del cuestionario puede consultarse en <http://untreaty.un.org/ilc/sessions/53/53sess.htm>.

²¹³ *Anuario... 2002*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/525 y Add.1 y 2.

²¹⁴ *Ibíd.*, documento A/CN.4/524.

²¹⁵ Véase la nota 212 *supra*.

²¹⁶ *Anuario... 2003*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/534.

288. La Comisión estableció un Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los actos unilaterales de los Estados presidido por el Sr. Alain Pellet. El Grupo de Trabajo celebró seis sesiones.

289. En el mismo período de sesiones, la Comisión examinó y aprobó las recomendaciones que figuraban en las secciones 1 y 2 del informe del Grupo de Trabajo sobre el alcance del tema y el método de trabajo²¹⁷.

290. En su 56.º período de sesiones, en 2004, la Comisión examinó el séptimo informe del Relator Especial²¹⁸.

291. En su 2818.ª sesión, el 16 de julio de 2004, la Comisión estableció un Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los actos unilaterales de los Estados presidido por el Sr. Alain Pellet. El Grupo de Trabajo celebró cuatro sesiones.

292. En su 2829.ª sesión, el 5 de agosto de 2004, la Comisión tomó nota del informe verbal del Grupo de Trabajo.

293. El Grupo de Trabajo convino en elaborar una muestra de actos unilaterales suficientemente documentada para que fuera posible un análisis a fondo. También estableció una rejilla que permitiría utilizar instrumentos analíticos uniformes²¹⁹. Varios miembros del Grupo de Trabajo se encargaron de diferentes estudios, que se efectuarían de acuerdo con la rejilla establecida. Se acordó que esos estudios se transmitieran al Relator Especial a más tardar el 30 de noviembre de 2004. Se acordó que la síntesis, basada exclusivamente en esos estudios, se encomendaría al Relator Especial, quien los tendría en cuenta para redactar las conclusiones pertinentes en su octavo informe²²⁰.

B. Examen del tema en el actual período de sesiones

294. En el actual período de sesiones la Comisión tuvo ante sí el octavo informe del Relator Especial (A/CN.4/557), que examinó en sus sesiones 2852.ª a 2855.ª, los días 15, 19, 20 y 21 de julio de 2005.

1. PRESENTACIÓN POR EL RELATOR ESPECIAL DE SU OCTAVO INFORME

295. El Relator Especial, al presentar el octavo informe sobre los actos unilaterales de los Estados, recordó que el Grupo de Trabajo presidido por el Sr. Pellet había seleccionado y analizado algunos ejemplos de la práctica de los Estados de conformidad con la rejilla establecida por el Grupo de Trabajo.

296. El Relator Especial se refirió además a los debates celebrados en la Sexta Comisión, durante los cuales se había expresado la necesidad de preparar una definición de los actos unilaterales, así como algunas normas generales que se les pudieran aplicar. Dicha definición debería ser lo bastante flexible para dejar un margen de maniobra a los Estados.

297. El informe contenía una presentación bastante detallada de 11 ejemplos o tipos de actos unilaterales diversos. Esos ejemplos constituían una muestra bastante amplia y representativa de actos unilaterales que iban desde una nota diplomática relativa al reconocimiento de la soberanía de un Estado sobre un archipiélago hasta las declaraciones de las autoridades de un país huésped de las Naciones Unidas acerca de las exenciones de impuestos y otros privilegios e inmunidades.

298. Entre los casos elegidos figuraban asimismo declaraciones de alcance general, de renuncia a la soberanía sobre un territorio o de protesta por los regímenes jurídicos de las aguas territoriales de los Estados ribereños del mar Caspio.

299. También se exponían las conclusiones resultantes del examen de los casos analizados. Se destacó la gran variedad de contenidos, formas, autores y destinatarios de esos actos. Los destinatarios podían ser Estados concretos, organizaciones internacionales, grupos de Estados o la comunidad internacional en su conjunto.

300. El Relator Especial expresó la esperanza de que los debates sobre los actos analizados en su informe fuesen constructivos y permitieran llegar a una definición de los actos unilaterales de los Estados, respondiendo así a los deseos expresados en la Sexta Comisión.

2. RESUMEN DEL DEBATE

301. Varios miembros expresaron su satisfacción por los ejemplos analizados en el octavo informe así como su interés constante por el tema. Algunos miembros estimaron, sin embargo, que las conclusiones hubieran podido exponerse con mayor detalle.

302. A juicio de algunos miembros, parecía evidente, tras el estudio de los ejemplos citados en el octavo informe, que ya no cabía ninguna duda de la existencia de los actos unilaterales, que producían efectos jurídicos y creaban compromisos precisos. La jurisprudencia internacional relativa a este tema corroboraba esa constatación²²¹.

303. Por otra parte, en opinión de algunos miembros, la diversidad de efectos y la importancia del contexto de esos actos hacían muy difícil la formulación de una «teoría» o de un «régimen» de los actos unilaterales. Varios otros miembros, en cambio, opinaron que era posible establecer tal régimen. Se señaló que, si bien

²¹⁷ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párrs. 303 a 308.

²¹⁸ *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/542.

²¹⁹ La rejilla comprendía los elementos siguientes: fecha, autor/órgano, competencia del autor/órgano, forma, contenido, contexto y circunstancias, objetivos perseguidos, destinatarios, reacciones de los destinatarios, reacciones de terceros, fundamento, aplicación, modificación, terminación/revocación, alcance jurídico, decisión de un juez o un árbitro, observaciones y bibliografía, *ibíd.*, vol. II (segunda parte), párr. 247 y nota 516.

²²⁰ *Ibíd.*, párr. 247.

²²¹ Véanse los asuntos *Statut juridique du Groenland oriental*, fallo, 1933, *C.P.J.I. série A/B n.º 53*, págs. 22 y ss., especialmente pág. 71; *Essais nucléaires* (Australia c. Francia), fallo de 20 de diciembre de 1974, *C.I.J. Recueil 1974*, págs. 253 y ss., especialmente págs. 266 y 267; *Essais nucléaires* (Nueva Zelandia c. Francia), *ibíd.*, págs. 457 y ss., especialmente págs. 471 y 472; y *Temple de Préah Vihear*, fondo, fallo, *C.I.J. Recueil 1962*, pág. 6, especialmente pág. 21.

algunos factores como la fecha o incluso la forma de los actos no parecían tener un papel determinante, otras nociones, como el contenido del acto, el autor y su competencia, parecían constituir elementos cruciales para su determinación. Desde esa perspectiva, no se debía olvidar el papel de los destinatarios y de sus reacciones, así como de las reacciones de terceros. Por consiguiente, se observó que la práctica ya estudiada, eventualmente enriquecida por el estudio suplementario de otros actos (en particular los que habían sido objeto de la jurisprudencia de la CIJ, como por ejemplo el asunto *Différend frontalier* (Burkina Faso/República de Malí)²²², podría servir de base para preparar una definición formal que fuera al mismo tiempo bastante flexible. De este modo, cabría contemplar la posibilidad de ampliar el campo de las personas que podían obligar al Estado más allá de las indicadas en el artículo 7 de la Convención de Viena de 1969 mediante el estudio de los casos de declaraciones de otros miembros del ejecutivo, así como de actos legislativos y actos jurisdiccionales. Además, habría que pronunciarse sobre algunas cuestiones terminológicas (la distinción entre actos unilaterales *stricto sensu* y comportamiento) y sobre cuestiones relativas a la *forma* de los actos unilaterales (por ejemplo, declaraciones escritas u orales). En una etapa posterior podrían estudiarse las consecuencias de los actos unilaterales, así como la cuestión de la responsabilidad en caso de violación de las obligaciones resultantes.

304. Se dijo asimismo que el interés del tema consistía en indicar a los Estados en qué medida podrían quedar obligados por sus propios compromisos asumidos voluntariamente. Era pues necesario, a fin de evitar las «sorpresas», determinar en qué condiciones los actos tenían fuerza de obligar.

305. Por consiguiente, tras haber elaborado la definición (que podría abarcar varios proyectos de artículo lo más precisos posible), se debería estudiar la capacidad y la competencia del autor del acto unilateral. Por otra parte, sería prematuro estudiar el comportamiento de los Estados que podría tener consecuencias equivalentes a las de los actos unilaterales.

306. En lo que respecta a la validez de los actos unilaterales, que era uno de los aspectos más difíciles del tema, relacionado con la capacidad y la competencia de su autor, sería útil establecer una comparación con las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena de 1969 a fin de determinar la jerarquía y la distribución de competencias entre el derecho internacional y el derecho interno en materia de formulación y creación de compromisos internacionales.

307. También se expresó la opinión de que convenía preparar un «balance» de los trabajos de la Comisión sobre este tema, en el que figuraran todos los puntos que hubiesen podido aceptarse por consenso en forma de declaración acompañada de conclusiones generales o preliminares. Tales conclusiones podrían tener como punto de partida el hecho de que el derecho internacional atribuía determinados efectos jurídicos a los actos de los

Estados, realizados libremente y sin necesidad del concurso de otros Estados. También se ocuparían de la forma (escrita o no) de los actos unilaterales, sus efectos, su gran variedad, su relación con el principio de buena fe, la fecha en que se hicieron y la fecha en que producían sus efectos, así como el comportamiento mediante el cual los Estados manifestaban su voluntad, con las consecuencias jurídicas correspondientes.

308. Se señaló también que debían tenerse en cuenta otros factores para establecer esas conclusiones preliminares, como la reacción de los destinatarios o los procedimientos internos de realización del acto unilateral.

309. Por otra parte, no había que perder de vista la necesidad de preservar la libertad de los Estados de hacer declaraciones políticas en cualquier momento sin sentirse condicionados por la posibilidad de asumir compromisos jurídicos.

310. Según otro punto de vista, los denominados actos unilaterales eran tan diversos y de una naturaleza tan variada y compleja que sería imposible codificarlos en forma de proyectos de artículo. Ninguna lista podría ser exhaustiva y, por consiguiente, cabía preguntarse cuál era la utilidad de esa tarea. Cabía preguntarse incluso si su fundamento, que era el acto jurídico, era una noción suficientemente universal y reconocida. Por tanto, la mejor manera de abordar el tema sería mediante un estudio «expositivo», ya que el contexto de esos actos tenía una gran importancia para su calificación. Este elemento contextual decisivo los diferenciaba, por otra parte, del régimen convencional establecido. Ni siquiera la existencia de jurisprudencia internacional que respondía a necesidades o razones precisas en cada caso bastaba para justificar un enfoque *a priori* teórico de los actos unilaterales. La preparación de proyectos de artículo podría ser causa de malentendidos y sembrar confusión en un tema ya de por sí complicado y difícil.

311. Se observó asimismo que esos actos tan sólo podrían calificarse *ex post facto*. Constituían en el fondo un mecanismo activador que podía provocar la atribución de derechos (pero no de obligaciones) a terceros Estados. Esta característica los diferenciaba de los tratados que funcionaban en un marco preciso de reciprocidad. De hecho, esos actos se situaban en un «umbral» necesario pero no suficiente para constituir un modelo analítico apropiado. Sería extremadamente difícil determinar este umbral, que era vago y cambiante por naturaleza.

312. Por otra parte, se señaló que se trataba precisamente de determinar con exactitud ese umbral, aunque fuese vago y resultara difícil comprender a partir de qué límite los Estados quedaban obligados. Aunque esa determinación se hiciera *ex post facto*, se evitaría que fuese aleatoria. Pero se trataba sobre todo de establecer, mediante la codificación, un mecanismo que permitiera determinar tales actos incluso *ante factum*. Además, no era exacto decir que mediante tales actos los Estados no podían imponer obligaciones a otros Estados. Los actos relativos a la delimitación de espacios marítimos demostraban lo contrario. También se expresó la opinión de que, en el fondo, se trataba de definir la licitud o la validez de actos unilaterales.

²²² *Différend frontalier* (Burkina Faso/República de Malí), fallo, C.I.J. Recueil 1986, pág. 554.

313. Se destacó asimismo que la intención de los Estados seguía siendo un factor crucial. Si bien la voluntad de asumir compromisos o de crear obligaciones jurídicas dependía de las circunstancias y del contexto, la forma era a menudo indispensable para determinarla. Por otra parte, el hecho de que la forma no pareciera desempeñar por sí misma una función decisiva en cuanto a la calificación del acto unilateral diferenciaba a éste de los tratados internacionales.

314. Según algunos miembros, en cualquier caso sería difícil ponerse de acuerdo acerca de unas normas generales y, por consiguiente, la Comisión debería optar por unas directrices o principios que pudieran ayudar y orientar a los Estados intentando al mismo tiempo contribuir a una mayor seguridad en este campo.

315. Se señaló asimismo que, además de la intención del Estado, las condiciones, la autorización, la autoridad o la competencia y la capacidad del autor y los factores decisivos que conferían a un acto su contenido jurídico, se debía tener en cuenta la revocabilidad del acto, elemento esencial de un estudio completo. Si tales actos no eran aceptados por otros Estados o no creaban en favor suyo expectativas legítimas, o no eran considerados por ellos como fundamento de compromisos jurídicamente válidos, podían en principio ser libremente revocados.

316. Algunos miembros indicaron que los actos unilaterales por antonomasia que debían examinarse eran los actos autónomos que podían considerarse fuentes de derecho internacional y no los dimanantes de una fuente consuetudinaria. La expresión acto autónomo no debía confundirse con la de actos autonormativos (que imponían obligaciones al autor) ni la de actos heteronormativos (que imponían obligaciones a otros Estados).

3. CONCLUSIONES DEL RELATOR ESPECIAL

317. Al recapitular el debate, el Relator Especial puso de relieve la enorme dificultad de identificar los actos unilaterales como fuentes de derecho internacional. A pesar de que algunos miembros creían que no sería útil proceder a la codificación de los actos unilaterales, el establecimiento de principios que permitieran determinar el régimen jurídico aplicable a tales actos contribuiría sin duda a una mayor seguridad y estabilidad en las relaciones internacionales. Por lo demás, habría que mantener un equilibrio entre la garantía de la confianza y de la estabilidad y la libertad de acción del Estado.

318. Teniendo en cuenta la libertad de acción del Estado, huelga decir que había actos políticos mediante los cuales los Estados no tenían intención de asumir obligaciones jurídicas. Aunque a veces resultaba difícil distinguir esos dos tipos de actos, no por ello era menos cierto que la voluntad del Estado de obligarse constituía un aspecto importante de la calificación de dichos actos.

319. El hecho de que mediante un acto unilateral pudiera crearse una relación jurídica con uno o varios Estados no significaba necesariamente que se estuviera en presencia de un acto de naturaleza convencional.

320. También debía considerarse el comportamiento del Estado en relación con el acto unilateral, aunque parecía que eso podría hacerse en una fase posterior.

321. Por otra parte, no parecía fácil llegar a una posición común con respecto a la definición; en todo caso, debían tenerse en cuenta diversos factores o elementos que no guardasen relación con el acto mismo.

322. En lo que respecta a los efectos jurídicos, aunque eran muy diversos (promesa, renuncia, reconocimiento, etc.), era preciso examinarlos a la luz de su conformidad con el derecho internacional.

323. La Convención de Viena de 1969 podía ofrecer un marco y una orientación para la formulación de algunos principios sobre los actos unilaterales, pero no había que transponerla o reproducirla en su integridad habida cuenta de la naturaleza distinta de los tratados y de actos unilaterales.

324. Las conclusiones expuestas por el Relator Especial en el informe eran deliberadamente limitadas; eran fruto del estudio de casos concretos de la práctica y podían completarse y enriquecerse mediante el estudio de casos suplementarios o mediante los comentarios y observaciones de los miembros de la Comisión.

325. El Relator Especial terminó diciendo que aprobaba plenamente la idea de presentar conclusiones o propuestas generales el año próximo.

326. El Grupo de Trabajo sobre los actos unilaterales podría examinar las cuestiones que se habían planteado en el debate y ofrecer recomendaciones sobre la orientación y el contenido de esas propuestas, que reflejarían también el fruto de varios años de trabajo de la Comisión sobre el tema.

4. CONCLUSIONES DEL GRUPO DE TRABAJO

327. El 11 de mayo de 2005 se reconstituyó el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los actos unilaterales de los Estados, presidido por el Sr. Alain Pellet.

328. El Grupo de Trabajo celebró cuatro sesiones el 11 y el 18 de mayo, el 1.º de junio y el 25 de julio de 2005. Las tres primeras se dedicaron al análisis de los casos específicos de acuerdo con la rejilla establecida en el 56.º período de sesiones de la Comisión, en 2004²²³, y las conclusiones que podían deducirse de dicho análisis.

329. En su 2855.ª sesión, el 21 de julio de 2005, al concluir el debate sobre el tema «Actos unilaterales de los Estados», la Comisión pidió al Grupo de Trabajo que reflexionase sobre los elementos generalmente aceptados que habían surgido durante el debate y que podrían constituir la base de las conclusiones o propuestas preliminares sobre el tema que la Comisión podría examinar en su 58.º período de sesiones. El Grupo de Trabajo empezó a examinar los elementos que podrían figurar en las conclusiones preliminares, sin perjuicio de su calificación ulterior.

²²³ Véase la nota 219 *supra*.

330. En su 2859.^a sesión, el 28 de julio de 2005, la Comisión tomó nota del informe verbal del Grupo de Trabajo.

331. El Grupo de Trabajo reconoció que, si bien cabía afirmar en principio que los comportamientos unilaterales de los Estados podían producir efectos jurídicos, sea cual fuere la forma que adoptara ese comportamiento unilateral, trataría de llegar a algunas conclusiones preliminares en relación con los actos unilaterales *stricto sensu*. El Grupo de Trabajo debatió también brevemente las cuestiones relacionadas con la variedad de los actos unilaterales y de sus efectos, con la importancia que revestían

las circunstancias en la apreciación de su naturaleza y sus efectos, con sus relaciones con las demás obligaciones de sus autores en virtud del derecho internacional y con las condiciones de su revisión y de su revocabilidad.

332. El Grupo de Trabajo estaba dispuesto a ayudar al Relator Especial, de ser necesario, en la elaboración y el desarrollo de unas conclusiones preliminares que podrían ser presentadas a la Comisión en su 58.º período de sesiones, en 2006, acompañadas de los ejemplos tomados de la práctica que figuraban en las notas preparadas por los miembros del Grupo de Trabajo.