

**Asamblea General**

Distr. general
14 de abril de 1999
Español
Original: español/francés

Comisión de Derecho Internacional**51º período de sesiones**

Ginebra, 3 de mayo a 23 de julio de 1999

Segundo informe sobre los actos unilaterales del Estado**Por el Sr. Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial****Índice**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1-17	2
I. Alcance del proyecto de artículos	18-37	4
A. Proyecto de artículo		4
Artículo 1. Alcance del presente proyecto de artículos		5
B. Comentario	19-37	5
II. La definición del acto jurídico (declaración) unilateral del Estado	38-64	8
A. Proyecto de artículo		8
Artículo 2. Acto jurídico unilateral del Estado		8
B. Comentario	39-64	9
III. La capacidad para formular actos jurídicos unilaterales	65-70	12
A. Proyecto de artículo		12
Artículo 3. La capacidad del Estado	65	12
B. Comentario	66-70	13

Introducción

1. El tema de los actos jurídicos unilaterales internacionales del Estado se examinó durante el 50º período de sesiones de la Comisión, la cual tuvo entonces ante sí, el primer informe del Relator Especial¹. En dicho informe, se presentaron los elementos constitutivos de una definición del acto jurídico unilateral del Estado, que produce efectos en el plano internacional, luego de la separación de los actos que deberían ser excluidos del estudio, de los que pudieren considerarse autónomos o independientes, en relación con los cuales se podrían elaborar reglas específicas que pudieren regular su funcionamiento.

2. Sobre la base del primer informe del Relator Especial, del informe del Grupo de Trabajo creado en la Comisión² y de los comentarios de los Estados formulados en la Sexta Comisión de la Asamblea General, durante su quincuagésimo cuarto período de sesiones, celebrado en 1998, la Comisión llegó a la conclusión de que el Relator Especial podría presentar un segundo informe que contendría un proyecto de artículos sobre el alcance del proyecto, la definición (término empleado) y las condiciones de validez de los actos (declaraciones) unilaterales, en particular, la cuestión relativa a los órganos competentes para comprometer al Estado unilateralmente en el plano internacional y la cuestión de las posibles causas de invalidez de la expresión de la voluntad del Estado³.

3. Antes de presentar los textos en cuestión con sus respectivos comentarios, debemos formular algunas observaciones específicas sobre algunas cuestiones planteadas por los gobiernos en la Sexta Comisión, en 1998, al comentar el informe de la Comisión sobre este tema: la relación entre los actos unilaterales objeto de este estudio, la responsabilidad internacional del Estado; los actos unilaterales y el *estoppel*; y los actos unilaterales relacionados con las organizaciones internacionales, particularmente, los actos elaborados por el Estado dirigidos a dichas organizaciones.

4. En el primer informe señalamos que los actos relacionados con la responsabilidad internacional del Estado, si bien no dejaban de interesar debían excluirse también del ámbito del estudio que se emprendía. En efecto, se indicó entonces que debían excluirse “Los actos contrarios al derecho internacional y aquellos que aunque conformes a éste pueden comprometer la responsabilidad internacional del Estado, temas que están siendo tratados por la Comisión separadamente”⁴. Algunos representantes en la Sexta Comisión señalaron también, en 1998, que tales actos debían ser excluidos del ámbito del estudio por la misma razón de que la Comisión estaba examinando este tema por separado.

5. Otras delegaciones expresaron en esta misma oportunidad, por el contrario, que los actos relacionados con la responsabilidad internacional no deberían estar excluidos del estudio emprendido por la Comisión. El representante de Francia indicó que no estaba de acuerdo con la proposición del Relator Especial de excluir actos que generaban la responsabilidad de los Estados: la cuestión de saber si, y en qué medida, un acto unilateral podía traer aparejada la responsabilidad del Estado era de gran interés y caía naturalmente en el ámbito del estudio de la Comisión⁵.

¹ Primer informe sobre los actos unilaterales del Estado, A/CN.4/486.

² A/CN.4/L.558; véase también *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/53/10)*, párrs. 192 a 200.

³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/53/10)*, párr. 200.

⁴ A/CN.4/486, párr. 47.

⁵ Intervención del representante de Francia, A/C.6/53/SR.16, párr. 53.

6. Sin duda, existe una cierta relación entre el acto unilateral por el cual un Estado compromete su responsabilidad internacional y el acto unilateral objeto de examen, los que no pueden separarse *a priori* de forma clara y determinada. La idea de no hacer referencia expresa a la responsabilidad respondía más bien a una cuestión metodológica, toda vez que la Comisión examina el tema de la responsabilidad sobre la base del informe presentado por el Relator Especial designado para ello, en el que se considera el hecho internacionalmente ilícito del Estado como generador de la responsabilidad de éste en el plano internacional.

7. La cuestión que se plantea es si el acto unilateral por el cual un Estado puede comprometer su responsabilidad internacional es un acto puramente unilateral, y que por lo tanto se ubica dentro del ámbito del estudio de esta categoría específica de actos o si, por el contrario, se trata de actos que se ubican en la esfera de la relación convencional.

8. Es válido afirmar que los actos del Estado que generan su responsabilidad internacional son actos jurídicos unilaterales desde el punto de vista formal, sean ellos de origen individual o colectivo. Pero los actos que interesan a la Comisión ahora son los actos jurídicos que además de formalmente unilaterales son autónomos o puramente unilaterales, es decir, no vinculados a una norma preexistente sea ella de origen convencional o de origen consuetudinario. Y los actos relacionados con la responsabilidad internacional no parecen ser autónomos por definición.

9. Parece difícil concebir un acto que genere la responsabilidad internacional del Estado que no esté vinculado a la violación de una norma preexistente, particularmente, a la norma primaria que se alega es violada por tal acto.

10. En todo caso, la cuestión de la relación entre el hecho internacionalmente ilícito y el acto unilateral del Estado es compleja y no debería ser debatida hasta tanto no se avance más en el tema de la responsabilidad internacional del Estado que es objeto de estudio por la Comisión. Se trata, en fin, de dos regímenes diferentes, el relacionado con la responsabilidad internacional del Estado y el de los actos unilaterales autónomos.

11. Una segunda cuestión a la que se hizo referencia en la Sexta Comisión en 1998, cuando se examinó el tema, fue la relacionada con el *estoppel*. Algunos representantes reiteraron que los actos relacionados con el *estoppel* deben ser considerados en este estudio.

12. En el primer informe presentado sobre el tema, se concluyó que “existe ... una clara diferencia entre las declaraciones que pueden motivar el *estoppel* en un proceso y las declaraciones puramente unilaterales”⁶.

13. Es cierto que existe una cierta relación entre los actos puramente unilaterales y la figura, esencialmente procesal, del *estoppel*. Tal como se indicara en el informe anterior, la naturaleza de las obligaciones primarias de un Estado que le obligan a mantener una conducta determinada no se funda, como en el caso de la promesa, en la declaración misma de la intención del Estado que la formula, sino en acciones secundarias de un tercer Estado y en las consecuencias perjudiciales que produce un cambio de actitud del Estado que había generado una expectativa, en otro⁷. Existe, pues una clara diferencia entre las declaraciones, en particular, que pueden motivar el *estoppel* (la acción) en un proceso de declaraciones puramente unilaterales y que tienen características muy particulares.

14. Es importante subrayar que el acto jurídico unilateral es formulado por el Estado con la intención expresa de crear una relación jurídica nueva, en particular, como se ha indicado, obligaciones a la carta del Estado, obligaciones que resultan autónomas al surtir efectos independientemente de su aceptación por el Estado destinatario o de cualquier actitud o

⁶ Primer informe, A/CN.4/486, párr. 131.

⁷ *Ibid.*

comportamiento ulterior que pudiere significar tal aceptación. En el *estoppel*, como bien lo señala la doctrina predominante, no hay creación de derechos u obligaciones sino la imposibilidad, en el marco de determinado proceso, de prevalecerse de derechos y obligaciones ya existentes⁸.

15. Una tercera cuestión que se ha planteado en el debate sobre el tema es la relativa a los actos relacionados con las organizaciones internacionales, cuestión que debe examinarse desde dos puntos de vista diferentes: por una parte, en el contexto de la formulación del acto y, por la otra, en el contexto de sus efectos jurídicos en relación con otros sujetos de derecho internacional.

16. Es claro que el objeto del estudio emprendido por la Comisión es el de los actos jurídicos unilaterales del Estado con efectos en el plano internacional, es decir, de los actos jurídicos formulados por el Estado. Un número importante de representantes en la Sexta Comisión en 1998 expresó que los actos de las organizaciones internacionales debían ser excluidos del ámbito del estudio emprendido por la Comisión, aunque se señaló que ellos podían ser actos jurídicos unilaterales genuinos. Se destacó que estos actos eran muy específicos y que requerían por lo tanto, reglas especiales, lo que les ubica fuera del mandato de la Comisión⁹. Debe entenderse, sin embargo, que se trata de los actos elaborados por las organizaciones internacionales, más no de los actos dirigidos a éstas, cuestión que se abordarán más detenidamente cuando examinemos los efectos de los actos unilaterales del Estado.

17. En este segundo informe y de conformidad con el debate sobre el tema en la Comisión y en la Sexta Comisión, se presentan varios proyectos de artículos con sus comentarios, en particular, sobre:

- a) Alcance del proyecto de artículos;
- b) Definición del acto jurídico declaración unilateral del Estado;
- c) La capacidad para formular actos unilaterales;
- d) Los representantes del Estado que pueden comprometer al Estado mediante la formulación de actos unilaterales;
- e) La confirmación ulterior de un acto formulado sin autorización;
- f) La expresión del consentimiento;
- g) La formulación de reservas y los actos unilaterales condicionados.

I. Alcance del proyecto de artículos

A. Proyecto de artículo

18. El Relator Especial propone el siguiente artículo:

⁸ P. Cahier, "Le comportement des États come sources de droit et d'obligations" en *Recueil d'études de droit international en hommage a Paul Guggenheim* (Ginebra, IHEI, 1968).

⁹ Intervenciones de los representantes de Italia (A/C.6/53/SR.18, párr. 31); Bahrain (A/C.6/53/SR.21, párr. 14); Suiza (A/C.6/53/SR.17, párr. 38); Alemania (A/C.6/53/SR.18, párr. 21); y Estados Unidos de América (A/C.6/53/SR.14, párr. 48).

Artículo 1

Alcance del presente proyecto de artículos

El presente proyecto de artículos se aplicará a los actos unilaterales jurídicos formulados por el Estado, que tienen efectos en el plano internacional.

B. Comentario

19. El artículo 1 del proyecto sobre actos unilaterales deberían seguir en gran medida la metodología de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, en la que señala expresamente que la Convención se aplica sólo a los Tratados suscritos entre Estados, para excluir, por una parte, los acuerdos concluidos distintos a los tratados y los tratados en los que participan otros sujetos de derecho internacional, en particular, las organizaciones internacionales.

20. En esta primera disposición se debe precisar que el proyecto de artículos se aplicará a los actos (declaraciones) unilaterales jurídicos formulados por un Estado, lo que excluye otros sujetos de derecho internacional, incluso las organizaciones internacionales.

21. El término “acto unilateral del Estado” deberá ser precisado en un segundo artículo, como veremos luego, siguiendo también en este caso la estructura de la Convención de 1969, en la que el término tratado se precisa en el artículo 2 relativo a los términos empleados en la Convención.

22. El proyecto de artículos se aplicará a los actos unilaterales formulados por el Estado, individual o colectivamente, que tienen efectos jurídicos en el plano internacional, para descartar los que tienen carácter político y aquellos que, aunque también unilaterales y jurídicos, no surten efectos en ese ámbito.

23. Separar los actos políticos de los jurídicos, como se estableció en el primer informe y en las deliberaciones sobre este asunto en la Comisión, es realmente complejo. La práctica de los Estados es abundante pero no ha sido estudiada sistemáticamente, lo que crea

algunas dificultades¹⁰. Para que el juez internacional pueda determinar el carácter de tales actos, como se ha indicado, es fundamental determinar la intención del Estado que lo formula.

24. La jurisprudencia ha sido clara en relación con la determinación de tales actos como jurídicos o políticos. Así, por ejemplo, como lo dijo la Corte Internacional de Justicia en los conocidos fallos sobre las pruebas nucleares, las declaraciones unilaterales formuladas por

¹⁰ La práctica de los Estados es muy importante en relación con la formulación de estos actos o declaraciones unilaterales, cuestión que aún presenta dificultades para su interpretación y determinación, como sería el caso de las declaraciones unilaterales formuladas por los Estados poseedores de armas nucleares, para garantizar a los Estados no poseedores de dichas armas, ciertas garantías de seguridad.

Estos arreglos, de contenido por lo demás variado, sujeto a ciertas condiciones en la mayoría de los casos, ¿pueden construir ciertamente declaraciones o actos jurídicos unilaterales en el sentido que ocupa a la Comisión o simplemente se trata de declaraciones o actos políticos que comprometen a sus autores en este ámbito?

Algunas de estas declaraciones fueron formuladas públicamente fuera del contexto de órganos internacionales, otras en el ámbito de la Conferencia de Desarme, como sería el caso de las formuladas en formas coincidente por el Gobierno chino, el Ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia y el secretario de Estado de los Estados Unidos, el 5 de abril de 1995; y las formuladas por los Representantes Permanentes de Francia y del Reino Unido en la Conferencia de Desarme, el 6 de abril de 1995, mediante las cuales se comprometen a no usar el arma nuclear en contra de los países no poseedores de armas nucleares, partes en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, con una serie de condiciones que limitan su alcance.

En la declaración de los Estados Unidos, hecha por el representante de ese país ante la Conferencia de Desarme, que recoge una declaración formulada, por el Presidente de ese país, se declara que “los Estados Unidos reafirman que no emplearán armas nucleares contra los Estados Partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares que no posean estas armas”, condicionada a “una invasión o cualquier otro ataque contra los Estados Unidos, sus territorios, sus fuerzas armadas u otras tropas, sus aliados o contra un Estado con el que tenga obligaciones de seguridad, que sea llevado a cabo o apoyado por un Estado no poseedor de armas nucleares en asociación o alianza con un Estado poseedor de armas nucleares”.

Mientras que los países poseedores de armas nucleares consideran tales actos como firmes, creíbles y confiables, los países no alineados agrupados en el Grupo de los 21 en la Conferencia consideran que tales actos o declaraciones no comprometen a los países que la formulan, no teniendo por lo tanto, un carácter jurídico. El representante de Indonesia señaló a este respecto, en representación del grupo de países no alineados el 11 de abril de 1995, en Nueva York, que tales actos “no satisfacen las exigencias formuladas por los países no alineados desde hace tiempo”, entendiéndose, como lo indicara en esa misma fecha el representante de la República Islámica del Irán que “esas garantías deben revestir la forma de un instrumento internacional negociado y jurídicamente vinculante”, criterio que sigue siendo mantenido por los países no alineados miembros del Grupo de los 21 en la Conferencia de Desarme.

La cuestión que se plantea es si estas declaraciones comprometen o no desde el punto de vista jurídico a los Estados que la formulan aunque ellas estén llenas de reservas y condicionamientos que debilitan su alcance y su contenido o si distintamente se trata de simples posturas políticas que sólo pueden comprometer la responsabilidad política internacional del Estado en caso de incumplimiento. Conviene subrayar la importancia de distinguir el valor jurídico de tales actos y su efectividad dados los condicionamientos que se incorporan en tales declaraciones, lo cual, lamentablemente, no ha sido abordado y menos aún definido en el ámbito de la Conferencia de Desarme. Estas declaraciones, formuladas públicamente, con un objeto preciso, dirigidas a un grupo de Estados no poseedores de armas nucleares y generando una expectativa en los destinatarios, y probablemente motivando algunas actitudes o comportamiento por parte de éstos, podrían ser compromisos jurídicos internacionales de los Estados declarantes. La ambigüedad en cuanto a su naturaleza es precisamente una de las características de estas declaraciones que deberán examinarse con el mayor cuidado, lo que fortalece aún más la necesidad de establecer reglas precisas que puedan regular el funcionamiento de tales actos jurídicos internacionales del Estado.

representantes del Estado francés, eran actos unilaterales de carácter jurídico. Mientras que en el caso de la controversia territorial entre Burkina Faso y Malí la Corte descartó que la declaración formulada por el Presidente de Malí el 11 de abril de 1985, era un acto jurídico.

25. En el primer caso la Corte reconoció que declaraciones que revistan la forma de actos unilaterales y relativas a situaciones de hecho o de derecho pueden tener por efecto crear obligaciones jurídicas. Cuando el Estado autor de la declaración tiene la intención de obligarse de acuerdo a sus términos, esta intención confiere a su declaración el carácter de un compromiso jurídico¹¹.

26. En el caso de la controversia territorial entre Burkina Faso y Malí, la Corte concluyó que tales declaraciones pueden ciertamente tener por efecto crear obligaciones jurídicas a cargo del Estado en nombre del cual se formula, sin embargo, que eso no ocurriría sino cuando el Estado autor de la declaración entendía vincularse conforme a sus términos¹².

27. Por otra parte, debe precisarse que el acto formulado por el Estado puede estar dirigido a otros sujetos de derecho internacional, entre las cuales las organizaciones internacionales. Debe distinguirse, como se dijo antes, la elaboración, que corresponde al Estado, de la relación jurídica que pueda establecerse mediante esos actos con otros sujetos de derecho internacional, incluso, aquellos distintos al Estado, lo que estarían en relación con sus efectos.

28. El acto jurídico unilateral formulado por un Estado puede estar dirigido a otro Estado, a varios Estados, a la comunidad internacional en su conjunto o a cualquier otro sujeto de derecho internacional. Sin duda, la relación jurídica entre el Estado que formula el acto y el sujeto destinatario no puede excluir a otros sujetos de derecho internacional, en particular, a las organizaciones internacionales.

29. Algunos representantes en la Sexta Comisión en 1998 señalaron que no veían razón alguna para excluir del estudio los actos formulados en relación con otros sujetos de derecho internacional, especialmente si se consideraba que tales actos, en la práctica, podían ser dirigidos tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales¹³.

30. Si se puede considerar a las organizaciones internacionales dentro del estudio que ha emprendido la Comisión en esta fase, debe ser solamente en este contexto, es decir, como ya se indicó, en relación con los actos que pudieren estar dirigidos a ellas, lo que por ahora no interesaría al estudio que se emprende por cuanto hasta el momento sólo se aborda la cuestión de la formulación de tales actos.

31. Es importante destacar que tal como se planteaba cuando se elaboró la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, los actos de las organizaciones internacionales son complejos y el hecho de que no se incluyeran en el ámbito de aplicación de esa Convención no podía significar que ellos no existieran, que no fueran importantes conforme a la práctica internacional y que no tuvieran efectos jurídicos.

32. El examen de los actos jurídicos elaborados por las organizaciones internacionales en el contexto del estudio de los actos jurídicos unilaterales resulta complejo ya que abarcaría no sólo los actos emanados de sus órganos, lo que obliga al examen de las competencias y de las reglas de adopción de los mismos, sino también, lo que es igualmente complejo, los actos del funcionario encargado de representar a la organización en sus relaciones internacio-

¹¹ Ensayos nucleares (Australia c. Francia) Fallo de 20 de diciembre de 1974, pág. 267, párr. 43; y Ensayos nucleares (Nueva Zelandia c. Francia) Fallo de 20 de diciembre de 1974, , *C.I. J. Recueil*, 1974, pág. 472, párr. 46.

¹² Disputa fronteriza, *C.I.J. Recueil*, 1986, pág. 573, párr. 39.

¹³ Intervenciones de los representantes de Italia (A/C.6/53/SR.18, párr. 31); Suiza (A/C.6/53/SR.17, párr. 40) y Portugal (A/C.6/53/SR.20, párr. 31).

nales que, unilaterales en su forma, pueden ser autónomos y contener obligaciones autónomas a su cargo, en sus relaciones con los Estados, otras organizaciones o con la comunidad internacional en su conjunto.

33. Si bien es cierto que la organización internacional, representada por el más alto funcionario administrativo, puede, en la generalidad de los casos, celebrar tratados con uno o varios Estados o con otra organización internacional, no podría ser menos cierto que la organización, representada por ese funcionario y de acuerdo con sus reglas internas, pueda formular actos unilaterales de naturaleza jurídica que sin duda se podrían considerar relacionados con la categoría de actos que estudia ahora la Comisión.

34. Otra cuestión que deberá considerarse en su momento, en relación con los actos formulados por una organización internacional, es la dificultad que se plantea por la no existencia de un régimen jurídico común a las organizaciones internacionales, es decir, un derecho constitucional general de las organizaciones internacionales aunque, es cierto, se pueden reconocer ciertos principios comunes, así como reconocer también la existencia del derecho de las Naciones Unidas o de alguna organización internacional en particular. Debe igualmente reconocerse que existen regímenes particulares comunes, al menos dentro del sistema de las Naciones Unidas, muy importantes en la práctica como los relativos a la función pública internacional o a las pensiones de las Naciones Unidas.

35. La diversidad de las reglas, especialmente las relacionadas con el funcionamiento, las competencias de los órganos y las reglas de adopción de las recomendaciones y decisiones —resoluciones— de éstos, hace la cuestión aún más difícil. Existen incertidumbres terminológicas y ambigüedades conceptuales y de naturaleza que hacen del mundo de estos actos difícil de aprehender, identificar y sistematizar¹⁴. “Los razonamientos que se efectúan en relación con los actos del Estado y que se apoyan en el principio de la soberanía, no pueden ser trasladados pura y simplemente a los actos de las organizaciones internacionales; hay que tener en cuenta la competencia limitada de las organizaciones así como el hecho de que dichos actos afectan a los Estados ya como miembros de la organización (actos autonormativos), ya como sujetos autónomos (actos heteronormativos); la oponibilidad de los actos unilaterales de las organizaciones depende de una serie de elementos más complejos que los de los actos unilaterales de los Estados”¹⁵.

36. Esto no podría significar, sin embargo, que se excluyen los actos jurídicos formulados por el Estado en el ámbito de organizaciones y de conferencias internacionales, como pudiera ser el caso de las declaraciones unilaterales formuladas por escrito por algunos Estados en la Conferencia de Desarme sobre las garantías negativas de seguridad¹⁶.

37. En todo caso, como lo señalaran algunas delegaciones en la Sexta Comisión en 1998, la Comisión no debería descartar en forma definitiva la posibilidad de considerar en el futuro tales actos, aunque ahora se centre en el examen de los actos jurídicos unilaterales del Estado.

II. La definición del acto jurídico (declaración) unilateral del Estado

A. Proyecto de artículo

¹⁴ Arbuet Vignali, Jiménez de Aréchaga y Puceiro Ripoll. *Derecho Internacional Público*, tomo I, primera edición (Montevideo, Fundación de la Cultura Universitaria, 1993), pág. 276.

¹⁵ Patrick Dailler y Alain Pellet, *Droit international public, novena edición (París, LGDJ, 1999)*, pág. 356.

¹⁶ Véase *supra* nota ¹⁰ al pie de la página.

38. El Relator Especial propone el siguiente artículo:

Artículo 2
Acto jurídico unilateral del Estado

A los efectos del presente proyecto de artículos, se entiende por acto jurídico (declaración) unilateral la manifestación autónoma inequívoca de voluntad formulada públicamente por uno o varios Estados, en relación con otro u otros Estados, con la comunidad internacional en general o una organización internacional, con la intención de adquirir obligaciones jurídicas en el plano internacional.

B. Comentario

39. En la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 se incluye un artículo relativo a los términos empleados que no son definiciones sobre los diversos términos que se emplean en la Convención, entre ellos “el tratado”.

40. La precisión del término “acto unilateral del Estado” que se habrá de utilizar a lo largo del proyecto, debe ser clara, lo que requiere una disposición para precisar el sentido del término.

41. El proyecto de artículos sobre los actos bilaterales, independientemente de si será necesario o no precisar otros términos en un artículo específico, como el artículo 2 de la Convención de 1969, debe contener una disposición específica en la que se precisa el sentido del término acto unilateral, sin que ello pudiese ser una definición concreta, como tampoco lo es el artículo 2,1, a) de la Convención de 1969, en relación con el tratado.

42. En el primer informe presentado sobre el tema intentamos separar el acto formal del acto material, para concluir que la declaración era el acto jurídico formal que podía ser objeto más fácilmente de la elaboración de reglas específicas para regular su funcionamiento. En efecto, afirmamos, que la forma más frecuente de formular actos unilaterales, cualquiera que fuere su contenido y alcance, era a través de una declaración formal. Se dijo entonces que así como el tratado era, en el contexto del derecho convencional internacional, el instrumento más común mediante el cual los Estados se comprometen en el plano jurídico internacional, la declaración es, en el contexto del derecho de los actos unilaterales, el instrumento mediante el cual éste adquiere con mayor frecuencia compromisos en el plano internacional, cuestión que fue compartida por algunos representantes en la Sexta Comisión, en 1988¹⁷.

43. Esta afirmación, sin embargo, no fue compartida por todos, señalando algunos que la misma era restrictiva y que sustituir el término “acto unilateral” por “declaración unilateral” podía permitir la exclusión de algunos actos específicos. El representante de Suiza, en particular, indicó en la Sexta Comisión que el acto (unilateral) tomará, lo más frecuentemente, pero quizás no siempre, la forma de una declaración. La expresión “declaración” le parecía indebidamente restrictiva, por lo que prefería el término “acto”¹⁸. El representante de Francia, por su parte, indicó que era necesario no retener una definición demasiado general o demasiado abstracta del acto unilateral, y que por lo contrario, no era necesario fijar límites demasiado estrechos al tema¹⁹.

¹⁷ Intervenciones de los representantes de Bahrein (A/C.6/53/SR.21, párr. 14); Austria (A/C.6/53/SR.15, párr. 10) y Venezuela (A/C.6/53/SR.18, párrs. 27 a 28).

¹⁸ Intervención del representante de Suiza, A/C.6/53/SR.17, párr. 40.

¹⁹ Intervención del representante de Francia, A/C.6/53/SR.16, párr. 55.

44. A nuestro juicio, la definición del acto unilateral debería girar en torno al acto formal, es decir, en torno a la declaración como acto genérico que es distinto al acto material que la declaración puede contener. Se trata de separar el *instrumentum del negotium* que puede ser, este último, variado, lo que plantea algunas dificultades para establecer reglas comunes aplicables a todos los tipos de *negocia* posibles.

45. Sin embargo, dada las diferencias de opinión que existen por ahora en cuanto a la aceptación del acto formal como genérico, utilizaremos el término “acto jurídico unilateral” como sinónimo de la expresión “declaración unilateral”. Esta asimilación, es cierto, no responde enteramente a la realidad, sino más bien a una cuestión de carácter práctico que podría ser superada una vez que se determine si en efecto, además de la declaración, como acto formal, existen otros actos y si las reglas que se pueden elaborar para regular su funcionamiento, se pueden hacer en consideración de todos esos actos.

46. El acto jurídico (declaración) unilateral autónomo o puramente unilateral fue definido en el primer informe como “una manifestación autónoma de voluntad clara e inequívoca, hecha explícita y públicamente por un Estado, con el objeto de crear una relación jurídica en particular, crear obligaciones a su cargo, en relación con un tercer Estado que no ha participado en su elaboración sin que resulte necesaria su aceptación por ese tercer Estado o comportamientos ulteriores de éste que pudieren significar tal aceptación”²⁰.

47. En la Sexta Comisión se apoyó la idea de que el acto unilateral es una expresión autónoma (inequívoca) de voluntad del Estado que produce efectos jurídicos internacionales²¹. Igualmente se hizo referencia a la autonomía del acto unilateral en el sentido de que podía producir efectos jurídicos de acuerdo con el derecho internacional sin que fuera necesario para ello la aceptación o cualquier otra reacción del o de los otros Estados o sujetos de derecho internacional a los que fuese dirigido²², observaciones que consideramos muy importantes para la elaboración de la definición de tal acto.

48. Para fundamentar la redacción de este artículo, creemos conveniente referirnos, aunque brevemente, a los elementos que consideramos son los constitutivos de la definición del acto jurídico unilateral del Estado.

49. En el primer informe se insistió en que la manifestación de voluntad debía ser manifestada en forma inequívoca y pública. La intención del Estado que formula el acto es fundamental para determinar la naturaleza del acto y el alcance del compromiso que se pretende adquirir con el mismo, lo que coincide con varios fallos de la Corte Internacional de Justicia²³ y con la opinión general de la doctrina internacional.

50. Es esencial que el Estado formule el acto (declaración) en forma adecuada, es decir, en forma inequívoca y pública. Los términos “inequívoca” y “pública” responden a la necesidad de imitar los actos unilaterales a aquellos que se formulan con la intención de adquirir obligaciones de carácter jurídico y evitar que actos distintos puedan ser adjudicados al Estado, a la vez que responde al necesario enfoque restrictivo que debe mantenerse para la formulación y la interpretación de estos actos jurídicos del Estado. La Corte señaló, en

²⁰ Primer informe, doc. A/CN.4/486, párr. 170.

²¹ Intervenciones de los representantes de Francia (A/C.6/53/SR.16, párr. 56); Suiza (A/C.6/53/SR.17, párr. 38); Venezuela (A/C.6/53/SR.18, párr. 27); Túnez (A/C.6/53/SR.18, párr. 59) y Alemania (A/C.6/53/SR.18, párr. 21).

²² Intervenciones de los representantes de Venezuela (A/C.6/53/SR.18, párr. 17) y Túnez (A/C.6/53/SR.18, párr. 59).

²³ *Ensayos Nucleares (Australia c. Francia)*, Fallo de 20 de diciembre de 1974, C. I. J. Recueil 1974, pág. 267, párr. 43 y *Ensayos nucleares (Nueva Zelandia c. Francia)*, Fallo de 20 de diciembre de 1974, *Ibid.*, pág. 267 y párr. 44, y pág. 472, párr. 46.

relación con la interpretación en particular, que “cuando los Estados hacen declaraciones que limitan su libertad de acción futura, se impone una interpretación restrictiva”²⁴.

51. El autor del acto debe expresar de manera inequívoca su voluntad de crear una norma jurídica que comporte una obligación a su cargo y derechos en beneficio de otros sujetos²⁵. Esa voluntad, además, debe ser expresada libremente, la voluntad normativa no viciada de su autor, como veremos más adelante cuando se examine el consentimiento del Estado autor.

52. El objeto claro y muy preciso de la declaración es fundamental a la determinación de la intención de comprometerse y de adquirir una obligación por parte del Estado que la formula. Es necesario, ante todo, que el objeto del compromiso unilateral sea suficientemente preciso, tal como lo indica la Corte en sus fallos sobre las pruebas nucleares²⁶.

53. La licitud del objeto es igualmente esencial en la determinación del acto unilateral del Estado que nos ocupa, cuestión que será examinada luego cuando se examinen las condiciones de validez del acto.

54. El acto debe, por otra parte, estar revestido de la publicidad adecuada para que pueda surtir efectos. En ese sentido, aunque se abordará más adelante con mayor detenimiento, debemos recordar que en la Comisión cuando se examinó el tema en 1998, se indicó que la publicidad, según por lo menos una decisión judicial, no constituía una condición previa de la eficacia jurídica del acto unilateral y que, por ejemplo, en el caso de la promesa, podía comprometer jurídicamente al Estado que la formulaba, aunque se hiciera a puerta cerrada²⁷. Se agregó entonces que la publicidad estaba relacionada con la prueba de su existencia y con la identificación de su destinatario.

55. Sin embargo, a nuestro juicio la publicidad del acto constituye un elemento definitivo del mismo. El acto unilateral, en ese sentido, debe ser formulado públicamente, es decir, debe hacerse del conocimiento del Estado destinatario, como lo indicó la Corte en las ya referidas decisiones de 1974 sobre las pruebas nucleares. El acto del Estado adquiere su tenor y su forma definitiva, efectivamente, cuando el mismo se hace público o del conocimiento de por lo menos el Estado o Estados destinatarios. De lo contrario, el acto estaría desprovisto de valor jurídico.

56. La declaración puede, ciertamente, haber sido formulada *erga omnes*, lo que hace que la misma no sea necesariamente dirigida a un Estado en particular, como se aprecia en lo indicado por la Corte en el fallo citado arriba de los ensayos nucleares²⁸.

57. En todos los casos, el acto unilateral debe ser formulado en relación con un destinatario preciso, sea uno o varios Estados o toda la comunidad internacional y no *in vacuo*. La Corte, en el caso de las Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta (Nicaragua c. Estados Unidos de América), no consideró la declaración formulada por la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua a la Organización de Estados Americanos (OEA) como un compromiso jurídico, precisando que debía ser muy prudente “ante una declaración unilateral privada de destinatario preciso”²⁹.

²⁴ C. I. J. *Recueil* 1974, pág. 267, párr. 44 y págs. 472 a 473, párr. 47.

²⁵ Didier Sicault. *Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public*. vol. 4 (París, RGDIP, 1979), pág. 665.

²⁶ *Ibid.*, pág. 269, párr. 51. *Ensayos nucleares, op.cit.*, pág. 267, párr. 43 y pág. 269, párr. 51.

²⁷ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/53/10)*, párr. 171.

²⁸ C. I. J. *Recueil*, 1974, pág. 269, párr. 50.

²⁹ *Ibid.*, pág. 132, párr. 261.

58. Por otra parte, debe precisarse que el acto (declaración) puede ser formulada por un Estado o por varios Estados, en una manifestación única de voluntad, sea mediante un acto individual, colectivo o concertado, en relación con otro u otros sujetos que no han participado en su elaboración, lo que fundamenta la apreciación de que se trata de un acto heteronormativo.

59. Esta situación debe distinguirse también de la planteada con la adopción de los acuerdos denominados colaterales, a que se refieren los artículos 34 y siguientes de la Convención de Viena de 1969, a los cuales se hizo amplia referencia en el primer informe.

60. En la definición se utiliza el término “formulado”, al referirse al nacimiento del acto, por considerar que es más apropiado que “elaborando”, utilizado más frecuentemente en el derecho convencional y en relación con los actos concertados.

61. En la definición se precisa que se trata de una manifestación de voluntad autónoma que solamente pueden contener obligaciones a cargo del o los Estados que lo formulan, toda vez que un Estado no puede imponer obligaciones a otros Estados sin su consentimiento, lo que responde al principio establecido de derecho internacional *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.

62. Desde luego, se trata de los actos unilaterales autónomos o independientes de normas jurídicas preexistentes pues, como se señaló en el primer informe sobre este tema, un Estado puede adoptar actos unilaterales en el ejercicio de un poder acordado por una norma convencional o consuetudinaria preexistente, como sería el caso, entre otros, de los actos jurídicos unilaterales adoptados en relación con el establecimiento de la zona económica exclusiva que, de origen interno, producen efectos en el ámbito internacional, en particular, obligaciones a terceros Estados que no han participado en la elaboración de este acto. Estos actos, desde luego, se ubican fuera del ámbito de los actos puramente unilaterales, ubicándoseles dentro de la esfera convencional.

63. En la definición no se hace mención expresa al hecho de que tales actos unilaterales no requieren de la aceptación del sujeto destinatario, ni cualquier otro comportamiento que pudiere significar de la parte de ese sujeto; tal aceptación, por cuanto, a pesar de haberla incluido en la definición anterior, se entiende que tales actos se caracterizan precisamente por ello, lo que haría inútil una precisión expresa en el proyecto de artículo sobre la definición.

64. Finalmente, en cuanto a la forma de la expresión del consentimiento por el Estado, debemos señalar que no parece necesario en la definición del acto (declaración) precisar si se trata de actos o declaraciones escritas u orales, toda vez que debe entenderse que la forma de expresión no reviste importancia en cuanto a la intención de comprometerse. El Estado — su agente — puede comprometerse mediante una declaración escrita u oral. En este sentido, la Corte Internacional de Justicia en su decisión antes referida sobre las pruebas nucleares, en 1974, señaló que “en lo que se refiere a la forma, es conveniente destacar que no es éste el dominio en el cual el derecho internacional imponga reglas estrictas o especiales. Que una declaración sea verbal o escrita, no supone ninguna diferencia esencial, pues tales enunciados realizados en circunstancias particulares pueden constituir un compromiso en derecho internacional, sin tener necesariamente que estar consignados por escrito. La forma no es, pues, una cuestión decisiva”³⁰.

III. La capacidad para formular actos jurídicos unilaterales

³⁰ C. I. J. *Recueil*, pág. 267 a 268, 1974, párr. 45, y pág. 473, párr. 48.

A. Proyecto de artículo

65. El Relator Especial propone el siguiente artículo:

Artículo 3
La capacidad del Estado

Todo Estado tiene la capacidad de formular actos jurídicos unilaterales.

B. Comentario

66. Las condiciones fundamentales que se exigen para la validez de un acto jurídico son la imputabilidad del acto a un sujeto de derecho y el respecto de las reglas relativas a la formación de la voluntad. Es importante reiterar que el procedimiento de elaboración del acto es regulado por el derecho interno, pero la validez de sus efectos interesan al derecho internacional.

67. Cuando se elaboró el proyecto de Convención sobre el derecho de los tratados, la Comisión debatió con mucho cuidado el proyecto de artículo sobre la capacidad de concluir tratados, tomando en cuenta no sólo el informe del Relator Especial, sino las opiniones de los Estados. Luego de un largo debate, se concluyó en la redacción del artículo 4 de la Convención que sencillamente, recoge el principio según el cual todo Estado tiene la capacidad de concluir tratados, basado a su vez en el principio de la igualdad jurídica y la soberanía de los Estados.

68. En el caso del proyecto de artículos sobre actos unilaterales, tomando como base la discusión en la Comisión, se ha considerado conveniente presentar un artículo igualmente sencillo en el que simplemente se refleje la capacidad del Estado de formular actos (declaraciones) jurídicas unilaterales, lo que evitaría rehacer el debate llevado a cabo entonces sobre esta cuestión.

69. Esta disposición, como el artículo 6 de la Convención de Viena de 1969, debe estar limitada a los Estados. Es importante recordar que originalmente, se planteó en la Comisión, cuando se elaboró el proyecto de Convención sobre el derecho de los tratados, una redacción que abarcaba “a otros sujetos de derecho internacional” y la cuestión de la capacidad de las entidades en el Estado federal. El debate en la Comisión planteó, en un momento, incluso, la supresión de una disposición sobre la capacidad del Estado, tal como en la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas de 1961, lo que no se planteó en la Conferencia Diplomática de Viena.

70. La inclusión de este artículo no fue necesario en la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas de 1961 pero sí fue considerado importante cuando se elaboró la Convención de 1969. Ahora, pareciera que incluir disposición de esta naturaleza, en el presente proyecto de artículos, es necesario. Tal como lo señaló El-Erian en 1985 en el seno de la Comisión. “En el proyecto de artículos sobre las relaciones diplomáticas no se reguló la capacidad para establecer relaciones diplomáticas debido al contexto distinto en que se planteó la cuestión; hubo una discusión sobre si el establecimiento de relaciones diplomáticas constituía un derecho o era un atributo de la personalidad internacional.”³¹ Por su parte, el Relator Especial sobre el tema del derecho de los tratados, Sir Humphrey Waldock, destacó en su primer informe²⁵ que la cuestión de la capacidad era mucho más importante en el

³¹ *Anuario ... 1965*, vol. I, 179ª sesión, párr. 54.

contexto del derecho de los tratados que en el de las relaciones diplomáticas, por lo que era importante y conveniente mantener una disposición en ese sentido³².

³² *Anuario ... 1962*, vol. I, 640ª sesión, párr. 2.