

**Asamblea General**

Distr. general
4 de abril de 2002
Español
Original: español/francés/inglés

Comisión de Derecho Internacional**54º período de sesiones**

Ginebra, 29 de abril a 7 de junio
y 22 de julio a 16 de agosto de 2002

Quinto informe sobre los actos unilaterales del Estado*

Por el Sr. Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-	2
A. Desarrollo anterior del tema	1-5	2
B. Examen de elementos adicionales de la práctica internacional	6-24	3
C. Viabilidad y dificultades del tema	25-36	8
D. Contenido del presente informe y naturaleza recapitulativa de su segunda parte	37-46	11
II. Examen recapitulativo de algunas cuestiones fundamentales	47-	12
A. La definición del acto unilateral	48-81	12

* Este documento se ha presentado con retraso debido a la complejidad de las cuestiones que se tratan en él.



I. Introducción¹

A. Desarrollo anterior del tema

1. El tema de los actos unilaterales del Estado ha venido siendo examinado por la Comisión de Derecho Internacional desde el 49º período de sesiones, en 1997, cuando se constituyó un Grupo de Trabajo que elaboró un importante informe que ha servido de base a los trabajos de la Comisión, desde entonces². Más particularmente, la Comisión ha examinado el tema desde su 50º período de sesiones, en 1998, cuando el Relator Especial presentó su primer informe³ en el que realizaba una delimitación general del tema y presentaba los elementos constitutivos de una definición del acto unilateral, por considerar que esa era una cuestión fundamental que debía resolverse antes de avanzar con la elaboración de proyectos de artículos y sus comentarios como lo habría acordado la Comisión.

2. En informes posteriores⁴, el Relator Especial presentó, tomando en cuenta siempre al régimen de Viena, como una referencia válida que debía considerarse en forma compatible con el carácter *sui generis* de los actos unilaterales que ocupan a la Comisión, algunos aspectos del tema, relacionados principalmente con la formulación y la interpretación de los actos unilaterales.

3. De igual manera, el Relator Especial presentó, basado en el examen de una extensa doctrina, algunas ideas sobre la clasificación de los actos unilaterales, cuestión que aparece como básica a la estructuración del proyecto de artículos que intenta elaborar la Comisión sobre el tema. A su juicio, la agrupación de los actos unilaterales en función de sus efectos jurídicos no es un simple ejercicio académico. Por el contrario, por las razones ya aludidas, la agrupación adecuada de estos actos, por lo demás compleja y sobre lo cual hay varios criterios, deberá facilitar la ordenación y el avance de los trabajos sobre el tema. El Relator Especial ha considerado que si bien no todas las reglas sobre estos actos unilaterales son necesariamente aplicables a todos ellos, algunas reglas sí podrían ser de aplicación general. Sin que sea necesario adoptar por ahora una decisión sobre la clasificación de los actos unilaterales, se puede intentar elaborar algunas reglas aplicables a todos esos actos.

4. No deja de inquietar, sin embargo, la imprecisión que aún pareciera persistir acerca del objeto de la labor de codificación, es decir, de los actos unilaterales que pudieren ser abarcados por su definición. Algunos de ellos, como veremos, pueden identificarse y asimilarse a los comportamientos y actitudes del Estado; otros, siendo incuestionablemente actos unilaterales desde el punto de vista formal, se pueden ubicar en un ámbito distinto, como el de los tratados o del derecho convencional, mientras que algunos otros parecieran ubicarse dentro del ámbito de la categoría de actos que interesa a la Comisión. Incluso, y así lo veremos, cuando se está en presencia de uno de los actos comúnmente denominados unilaterales desde el punto de vista material, éste puede ubicarse fuera del ámbito del estudio. Es el caso de la

¹ El Relator Especial agradece al Sr. Nicolás Guerrero Peniche, candidato a Doctor en derecho internacional en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, por la asistencia brindada para la elaboración de este quinto informe.

² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/52/10)*, párrs. 195 a 210.

³ A/CN.4/486.

⁴ A/CN.4/500 y Add.1, A/CN.4/505 y A/CN.4/519.

renuncia o del reconocimiento por actos implícitos o concluyentes. Se ha afirmado que la renuncia o el reconocimiento, entre otros, son actos unilaterales en el sentido que interesa a la Comisión. Sin embargo, un examen más detenido de la forma de ellos puede hacer concluir que no todos los actos unilaterales de renuncia o reconocimiento pueden ubicarse dentro de la categoría que interesa a la Comisión y por lo tanto ser abarcados por la definición que se intenta elaborar.

5. En la práctica es posible observar que actos de reconocimiento se efectúan mediante actos distintos del acto formal antes referido, es decir, mediante actos concluyentes o implícitos, como sería el caso, por ejemplo, del acto de establecimiento de relaciones diplomáticas mediante el cual implícitamente un Estado reconoce a una entidad que pretendía tal estatuto. A título de ejemplo, observamos el reconocimiento implícito de Namibia por parte del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El Ministro de Relaciones Exteriores británico afirmó, en relación con ello, que no hubo reconocimiento formal, sino implícito, con el establecimiento de relaciones diplomáticas en marzo de 1990, con el Gobierno de Namibia⁵. Es de destacar también que algunos de estos actos son de origen convencional, como es el caso del acuerdo del 5 de agosto de 1979, suscrito entre Mauritania y el Frente Polisario al cual se hace referencia más adelante, actos que por su propia naturaleza deben ser también excluidos del ámbito de nuestro estudio.

B. Examen de elementos adicionales de la práctica internacional

6. El trabajo hasta ahora realizado por el Relator Especial se ha basado en una amplia consideración de la doctrina y de la jurisprudencia. La práctica, sin embargo, pese a la convicción de que es cada vez más importante en este contexto, no ha sido considerada en la forma requerida. La no consideración en la forma que se requiere —y ello por las dificultades que plantea su obtención— es cierto, puede tener implicaciones negativas en el estudio del tema. El Relator Especial es consciente de que sin la sustentación sobre esa práctica, no es posible elaborar un estudio completo sobre el tema y menos aún intentar una labor de codificación y de desarrollo progresivo en relación con ellos. A pesar de esa evidente frecuencia, no serían muchos los casos en que se haya reconocido el carácter vinculante de estos actos. La declaración Ihlen fue por muchos años un ejemplo clásico de declaración unilateral. Desde entonces, otras declaraciones unilaterales habrían sido consideradas igualmente vinculantes, aunque no fueron objeto de consideración judicial. Se trata, por ejemplo, de las declaraciones del Gobierno alemán, entre 1935 y 1938, acerca de la inviolabilidad de la neutralidad de algunos países europeos, que la doctrina ha considerado como "garantías". También cabe mencionar la declaración de neutralidad de Austria, considerada por algunos como una promesa, y la declaración de Egipto de 1957, a pesar de que esta última fue registrada ante el Secretario General de las Naciones Unidas. Las declaraciones de las autoridades francesas que examinó la Corte Internacional de Justicia en el contexto de los casos de los Ensayos Nucleares, serían también declaraciones unilaterales de la naturaleza que interesa a la Comisión. Algunas otras declaraciones unilaterales, como las garantías negativas de seguridad, que pudieren reflejar, dependiendo ello de su contenido, una promesa de los Estados

⁵ *British Year Book of International Law*, 1992, págs. 642 a 643, citado por Torres Cazorla, María Isabel, en "Los actos unilaterales de los Estados en el derecho internacional contemporáneo", trabajo de investigación presentado al Segundo ejercicio de oposición a profesor titular, Universidad de Málaga (España) 2001 (inédito), pág. 57.

poseedores de armas nucleares a los Estados que no las poseen, son otra categoría de estos actos cuya naturaleza jurídica no ha sido objeto de una labor judicial, ni determinada por los autores o los destinatarios, y que pueden sin embargo ser consideradas vinculantes desde el punto de vista jurídico como lo habrían señalado algunos miembros de la Comisión al comentar el segundo informe del Relator Especial, presentado en 1999.

7. Durante el 53º período de sesiones se constituyó un Grupo de Trabajo que consideró algunos aspectos del tema, como se refleja en el informe respectivo del cual la Comisión tomó nota⁶. En esa oportunidad se pudo constatar que efectivamente uno de los problemas que planteaba el estudio del tema era que tal práctica no había sido aún ampliamente considerada. El Grupo de Trabajo recomendó a la Comisión que le solicitara a la Secretaría que distribuyera a los gobiernos un cuestionario en el que se invitase a los Estados a dar más información acerca de la práctica en materia de formulación e interpretación de actos unilaterales⁷. Algunos Estados han respondido a este cuestionario en forma muy constructiva, como es el caso de Estonia y Portugal, cuyos comentarios se mencionan en su oportunidad.

8. El Gobierno de Portugal ha suministrado una valiosa información sobre la realización de actos unilaterales en sus relaciones internacionales, calificándolas en cada caso. En efecto, el Gobierno de Portugal se refiere a las protestas formuladas contra ciertos actos de Australia con respecto a Timor Oriental y el reconocimiento del derecho de Timor Oriental a su independencia.

9. Entre 1985 y 1991 Portugal presentó, según informa en la respuesta referida, una serie de protestas diplomáticas ante las autoridades de Australia. En 1985, el Gobierno de Portugal hizo saber a Australia que no tenía más remedio que "considerar extraña la actitud del Gobierno de Australia de negociar la exploración de los recursos de un territorio sobre el cual Portugal es la Potencia Administradora, hecho que está reconocido internacionalmente ... el Gobierno de Portugal no puede menos que expresar al Gobierno de Australia su vehemente protesta por la manifiesta falta de respeto al derecho internacional"⁸.

10. En 1989, Portugal reiteró que "en su condición de Potencia Administradora del territorio no autónomo de Timor Oriental, protesta contra el texto de las declaraciones mencionadas". Después de la firma del Tratado de la Falla de Timor, una vez más, Portugal hizo conocer a Australia su opinión sobre la cuestión: "Las autoridades de Portugal han presentado uniformemente protestas diplomáticas ante el Gobierno de Australia ... en esas protestas ... señaló que la negociación y la concertación final de dicho acuerdo con la República de Indonesia ... constituiría una violación grave y flagrante del derecho internacional ... al proceder a la firma del acuerdo mencionado precedentemente, Australia continúa y concluye esa violación del derecho. Al firmar el acuerdo provisional desacata el deber que le incumbe de respetar el derecho a la libre determinación de la población de Timor Oriental ... habida cuenta de lo expresado precedentemente, Portugal no puede sino presentar su protesta más vehemente ante el Gobierno del Commonwealth de Australia y declarar

⁶ Informe oral del Presidente del Grupo de Trabajo, A/CN.4/SR.2701.

⁷ El cuestionario fue remitido a los Estados mediante la nota LA/COD/39 el 31 de agosto de 2001. Las respuestas recibidas se encuentran en el documento A/CN.4/524.

⁸ A/CN.4/524. respuesta de Portugal a la primera pregunta, párr. 3.

que se reserva el derecho de recurrir a todos los medios jurídicos que considere convenientes para preservar los derechos legítimos del pueblo de Timor Oriental”⁹.

11. Para el Gobierno de Portugal esos actos unilaterales, esos actos de protesta, como él mismo los califica, constituyen una manifestación de voluntad con “la intención de no considerar como de derecho un determinado estado de hecho y entiende por ello salvaguardar sus derechos violados o amenazados”¹⁰. Esta afirmación es sumamente importante porque no solamente enumera los actos y los califica, sino que señala los efectos jurídicos que se considera pueden derivar de ellos.

12. El Gobierno de Estonia también suministra una información muy valiosa sobre la práctica. Señala que “el 19 de diciembre de 1991, el Consejo Supremo emitió una manifestación sobre los bienes de la República de Letonia y la República de Lituania que puede considerarse una promesa. Habida cuenta del restablecimiento de la independencia de Estonia, Letonia y Lituania, el Consejo Supremo manifestó que Estonia garantizaría la protección jurídica de los bienes de todo tipo de dichos Estados en el territorio de Estonia, de conformidad con la Ley sobre Bienes de Estonia”¹¹.

13. Otras declaraciones unilaterales son referidas y calificadas por Estonia en la respuesta que su Gobierno da al referido cuestionario. Así, por ejemplo, la declaración formulada el 24 de julio de 1994 sobre las garantías sociales al ex personal militar de la Federación de Rusia; las declaraciones de reconocimiento de Estados, como la declaración formulada el 25 de septiembre de 1991, de la República de Eslovenia; la declaración del 3 de abril de 1990, del Consejo Supremo, sobre el restablecimiento de la independencia de Lituania, en la que se reconoce a Lituania como Estado independiente. En septiembre de 1992, el Parlamento de Estonia adoptó una declaración sobre el restablecimiento, en la que se manifestó expresamente que la actual República de Estonia era el mismo sujeto de derecho internacional que había sido declarado por primera vez, en 1918¹². El Gobierno de Estonia agrega que “en algunos actos unilaterales las consecuencias jurídicas son obvias y claras, como en el caso de la manifestación en que se garantiza la protección jurídica de los bienes de Letonia y Lituania, el reconocimiento de otros Estados”¹³.

14. Es cierto que hay una gran variedad de actos unilaterales. Tal como lo señalan algunos, “la gran cantidad de términos que se han utilizado o se ha propuesto utilizar en este ámbito, han dificultado, más que favorecido, el establecimiento de una tipología satisfactoria”¹⁴. Sin embargo, la doctrina e incluso la Comisión misma ha destacado la promesa, la protesta, la renuncia y el reconocimiento como actos unilaterales. Es más, la Comisión ha señalado que la labor de codificación y desarrollo progresivo puede centrarse, al menos en una primera etapa, en el examen de la promesa, es decir, tratar de elaborar reglas que regulen el funcionamiento del acto unilateral que, como la promesa, significa la asunción de obligaciones unilaterales por parte del o los Estados autores.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid., párr. 4.

¹¹ Ibid., respuesta de Estonia a la primera pregunta, párr. 6.

¹² Ibid., párrs. 8, 9 y 11.

¹³ Ibid., respuesta a la tercera pregunta.

¹⁴ Fiedler, Wilfried. “Unilateral Acts in International Law”, en Bernhardt, Rudolph (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV (Amsterdam, Elsevier, 2000), pág. 1.018.

15. Al examinar estos actos, siempre con la reserva de que pudieren no ser los únicos actos unilaterales, observamos que el reconocimiento mediante declaraciones formales es frecuente en la práctica; en este contexto podemos observar numerosos actos de esta naturaleza, especialmente en el contexto de los actos de reconocimiento de gobierno tras los cambios políticos ocurridos a partir de 1960, cuando se inicia el proceso de descolonización e independencia de los países y pueblos coloniales; y, más recientemente, en el contexto de la creación de nuevos Estados después de los cambios ocurridos en la antigua Checoslovaquia, la antigua Unión Soviética y la antigua Yugoslavia.

16. Del examen de la correspondencia diplomática reflejada en las crónicas internacionales más importantes se puede deducir que el reconocimiento de Estados, mediante notas diplomáticas, es una modalidad a la que los Estados recurren frecuentemente. Es el caso de Venezuela, por ejemplo, que mediante la Declaración del 5 de mayo de 1992, “reconoce a la República de Eslovenia como Soberana e Independiente” a la vez que expresa “su intención de establecer ... relaciones diplomáticas”¹⁵. De la misma manera se puede observar la Declaración del Gobierno de Venezuela, del 14 de agosto de 1992, mediante la cual decidió “reconocer como Estado Soberano e Independiente ... a la República de Bosnia-Herzegovina” a la vez, también, que expresa “su intención de establecer relaciones diplomáticas”¹⁶. Finalmente, observamos la Declaración, del 5 de mayo de 1992, mediante la cual Venezuela decidió “reconocer como Estado Soberano e Independiente a la República de Croacia”, a la vez que “expresa su intención de establecer relaciones diplomáticas”¹⁷.

17. Del examen del desarrollo diario de las relaciones internacionales se puede observar cierta práctica que no deja de ser útil y que podría ser calificada. Es el caso del reconocimiento en relación con los Estados surgidos de la antigua Checoslovaquia, la antigua Unión Soviética y la antigua Yugoslavia. A título de ejemplo se observan notas que reflejan tal reconocimiento, que constituyen indudablemente actos unilaterales, como las enviadas por el Gobierno británico a los Jefes de Estado de algunos de esos países, entre los cuales, a título de ejemplo, se transcribe la que enviara el Primer Ministro Major, el 15 de enero de 1992, al Presidente de Croacia, en la que señalaba que:

“Me dirijo a usted para dejar constancia de que el Gobierno británico reconoce oficialmente a Croacia como Estado soberano e independiente... Al reconocer a Croacia, esperamos que el Gobierno de Croacia adopte rápidamente medidas en respuesta a las reservas expresadas en el informe del Sr. Badinter con respecto a la protección de los derechos de las minorías... Espero con interés el establecimiento de relaciones diplomáticas. Puedo asegurar que, según proceda, consideramos que los tratados y acuerdos en que el Reino Unido y la República Federal Socialista de Yugoslavia eran partes permanecerán en vigor entre el Reino Unido y Croacia.”¹⁸

18. El reconocimiento, un acto generalmente unilateral produce determinados efectos jurídicos que deben ser precisados desde ahora, aunque ello será examinado en informes ulteriores. El reconocimiento no produce derechos a favor de su autor, aunque sí obligaciones a su carga; por el reconocimiento, como lo anota la doctrina,

¹⁵ Libro Amarillo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela (Caracas, 1992), pág. 505.

¹⁶ Ibid., pág. 508.

¹⁷ Ibid., pág. 508.

¹⁸ BYBIL, 1992, pág. 636.

“El Estado declara que a su modo de ver existe una situación y, a partir de entonces, no puede desdecirse; exista o no objetivamente, la situación le es oponible desde ese momento, si es que no lo era antes por sí misma”¹⁹.

19. Algunas declaraciones, entre muchas, formuladas por el Estado han sido reconocidas como promesas, como serían las consideradas antes, formuladas por las autoridades francesas que la Corte Internacional de Justicia examina en el caso de los *Ensayos Nucleares*. Se observa igualmente la declaración del Gobierno de España reflejada en el Acuerdo del Consejo de Ministros español del 13 de noviembre de 1998, por el que se aprueba una ayuda inicial para paliar los daños causados por el huracán Mitch, en Centroamérica, la cual fue referida en el informe anterior. Igualmente, la declaración formulada por el Gobierno de Túnez cuando visitara el país el Primer Ministro francés Raymond Barre, el 26 de octubre de 1980, en la que anunciaba su determinación de proceder desde ese momento y en un plazo relativamente corto, a un desbloqueo de los fondos franceses retenidos tras la accesión del país a la independencia en 1956. Estas medidas entraron en vigor el 1º de enero de 1981²⁰.

20. La práctica permite constatar otras declaraciones unilaterales que pueden ser calificadas de promesa en el sentido que responde a la definición doctrinal que se conoce sobre tal acto, por ejemplo, la declaración del Presidente de Francia, Jacques Chirac, mediante la cual se comprometía a condonar la deuda de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua por un monto de 739 millones de francos, tras los daños causados por el huracán Mitch en la región. El Presidente Chirac se comprometió, además, a negociar la reducción de la deuda comercial en el curso de la siguiente reunión del club de París²¹. También podría ser consideradas de igual manera las declaraciones formuladas por el Presidente José María Aznar de España, el 4 de abril de 2000, cuando declaró públicamente: “Quiero decirles también que he anunciado la condonación de 200 millones de dólares de créditos oficiales de Ayuda al Desarrollo a los Países de África subsahariana”²².

21. Declaraciones con un contenido de renuncia pueden ser igualmente apreciables en la práctica internacional. Así, por ejemplo, podemos observar, aunque sea de origen convencional, la renuncia por parte de Mauritania a sus reivindicaciones sobre el Sahara Occidental, del 5 de agosto de 1979. En efecto, un acuerdo suscrito entre Mauritania y el Frente Polisario en el que se indica que “la República Islámica de Mauritania declara solemnemente que no tiene ni tendrá reivindicaciones territoriales ni de otro tipo sobre el Sáhara Occidental”²³.

22. También se observan otras declaraciones en la práctica como aquella del 20 de mayo de 1980 mediante la cual el Departamento de Estado anunció que los Estados Unidos de América renunciaba a formular reivindicaciones de soberanía sobre 25 islas del Pacífico²⁴.

23. Podemos observar también declaraciones que pueden contener varios de los actos unilaterales materiales, como es el caso de la declaración de Colombia, formulada mediante nota del 22 de noviembre de 1952, en la que se puede apreciar

¹⁹ Combacau, Jean y Sur, Serge, *Droit international public* (París, Monchrestien, 1995), pág. 281.

²⁰ *Revue générale de droit international public*, 1981, pág. 396, citado por Torres, pág. 49.

²¹ RGDIP, 1999, pág. 195, citado por Torres, pág. 50.

²² Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española, 2000, pág. 102, citado por Torres, pág. 50.

²³ RGDIP, 1980, pág. 402.

²⁴ RGDIP, 1980, pág. 1.101.

tanto un reconocimiento como una renuncia y una promesa. En la citada nota, el Gobierno de Colombia declara que “no objeta la soberanía de los Estados Unidos de Venezuela sobre el Archipiélago de Los Monjes y que, en consecuencia, no se opone ni tiene reclamación alguna que formular respecto del ejercicio de la soberanía misma o de cualquier acto de dominio por parte de ese país sobre el Archipiélago en referencia”. Esta declaración formulada en forma adecuada, con un objeto preciso y hecha del conocimiento del destinatario, es un acto unilateral del que se derivan los efectos jurídicos que el Estado autor quiso hacer producir cuando la formuló.

24. Tal como veremos luego y como se ha dicho en varias ocasiones, es indudable la existencia de los actos unilaterales en las relaciones internacionales y son cada vez más importantes y frecuentes como medio de expresión de los Estados en sus relaciones internacionales. Pero esa práctica, que se deriva de la apreciación normal de la evolución de tales relaciones, es indeterminada en el sentido de que no existe la convicción general y frecuente, ni de parte de los autores de esos actos ni de los destinatarios, de que la misma refleje la formulación de actos unilaterales en el sentido que interesa a la Comisión, aunque algunos Estados reconocen y califican dicha práctica como actos unilaterales. Esta percepción, vale subrayar, es muy distinta a la que se planteaba cuando se elaboraban las reglas relacionadas con el derecho de los tratados, en la que la existencia del tratado como instrumento jurídico era más clara, por la actitud misma de los Estados ante su existencia, su importancia y sus efectos jurídicos. Normas de derecho consuetudinario eran mucho más fácil de identificar en ese contexto, que en el de los actos unilaterales.

C. Viabilidad y dificultades del tema

25. En el seno de la Comisión la mayoría de los miembros han señalado que el tema puede ser objeto de una labor de codificación, a pesar de su complejidad y de las dificultades que plantean algunos de sus aspectos, y de las debilidades que pudieren observarse en su sustentación, como la no consideración adecuada de la práctica de los Estados. Igual criterio, por lo general, ha sido expresado por los representantes de los Estados en la Sexta Comisión de la Asamblea General.

26. En efecto, en la Comisión se señaló que el tema es importante e interesante²⁵, se presta particularmente a su desarrollo progresivo y codificación²⁶ y se expresó satisfacción por los proyectos de artículos presentados²⁷, así como optimismo con respecto a la posibilidad de preparar un proyecto de artículos sobre la cuestión²⁸.

27. Algunos, es cierto, expresaron ciertas dudas sobre la factibilidad e incluso sobre el enfoque y la fundamentación que justifica el estudio del tema que, entre otras, no considera, para algunos, la práctica de los Estados. Un gobierno señaló que “si-gue entendiendo que carece de fundamento adecuado todo enfoque que trate de so-meter la amplia gama de actos unilaterales a un único conjunto de normas generales”²⁹.

²⁵ Véase la intervención del Sr. A. Pellet, A/CN.4/SR.2695.

²⁶ Véase la intervención del Sr. J. Illueca, A/CN.4/SR.2695.

²⁷ Véase la intervención del Sr. R. Goco, A/CN.4/SR.2695.

²⁸ Véase la intervención del Sr. Al Baharna, A/CN.4/SR.2695. Adicionalmente, véase las intervenciones de los Sres. C. Economides y P. S. Rao, A/CN.4/SR.2696.

²⁹ A/CN.4/524, observaciones generales, Reino Unido, párr. 1.

28. Algunos gobiernos se han pronunciado también sobre la relevancia del tema y el enfoque que ha dado la Comisión a su estudio. Así, el Gobierno de Portugal, en sus observaciones sobre el tema, al responder al cuestionario distribuido por la Secretaría, señaló que “reconoce la importante función que desempeñan los actos unilaterales y la necesidad de elaborar normas que regulen su funcionamiento”³⁰.

29. Una tendencia mayoritaria sostiene la idea de que sí es posible realizar esta labor y que la Comisión debe avanzar en su trabajo. China recalcó que los actos unilaterales están cobrando cada vez mayor importancia y la codificación y el desarrollo progresivo de las normas relativas a ellos son esenciales, por difícil que resulte el proceso³¹. Algunos países opinan que el tema debe enfocarse de una manera más restringida. España indicó que sería conveniente centrarse en determinados actos unilaterales típicos y en el régimen jurídico que debería aplicarse a cada uno de ellos³². Los países nórdicos expresaron su preferencia por limitar el estudio del tema a unas cuantas normas generales y al estudio de algunas situaciones concretas³³. Por su parte Japón consideró que sería prudente que la Comisión centrara su labor en los aspectos más desarrollados de la práctica de los Estados³⁴. India fue de la opinión de que la Comisión podría considerar la posibilidad de elaborar una serie de conclusiones sobre el tema, en lugar de iniciar la preparación de un proyecto de artículos³⁵.

30. Se puede afirmar sin vacilación que los actos unilaterales constituyen una forma cada vez más frecuente a la que recurren los Estados en sus relaciones internacionales. Esta afirmación plantea, es cierto, dudas respecto de si esos actos que de alguna manera se observan en ese contexto son actos unilaterales en el sentido que interesa a la Comisión, actos, vale decir desde ahora, que formulados unilateralmente, individual o colectivamente, pueden producir efectos jurídicos por sí mismos sin que sea necesaria la aceptación, el asentimiento o cualquier otra reacción de conformidad, de parte del destinatario del acto. A pesar de que los actos unilaterales no son referidos en el artículo 38, párrafo 1, del Estatuto de la Corte “tanto en la práctica de los Estados como en la doctrina se presume que existe esa categoría de actos jurídicos”³⁶.

31. Desde luego, si la cuestión se presenta difícil en el contexto de la formulación y aplicación de estos actos, ello es más complejo cuando se examinan sus efectos jurídicos, tema que será objeto de análisis más adelante. Sin embargo, vale subrayar ahora, como lo han señalado algunos, que:

“el alcance de los actos unilaterales, de ciertas actitudes unilaterales como el no uso prolongado de un derecho, el silencio cuando había que decir algo, las aqiescencias tácitas, la forclusión, se caracterizan por las incertidumbres que rodean sus efectos jurídicos. En algunas circunstancias la Corte de La Haya ha ha disipado recurriendo tanto al principio de la buena fe, como a las considera-

³⁰ *Ibid.*, Portugal, párr. 1.

³¹ A/C.6/56/SR.22, párr. 45. Véase además las intervenciones de los delegados de la Federación de Rusia y de Polonia, A/C.6/56/SR.22, párr. 80 y A/C.5/56/SR.24, párr. 2, respectivamente.

³² Véase la intervención del delegado de España, A/C.6/56/SR.12, párr. 44.

³³ Véase la intervención del delegado de Noruega, A/C.6/56/SR.22, párr. 32.

³⁴ A/C.6/56/SR.22, párr. 56.

³⁵ A/C.6/56/SR.24, párr. 6.

³⁶ Fiedler, *op. cit.*, pág. 1.018.

ciones objetivas que se deducen del interés general, particularmente de la necesidad de la seguridad y de la certidumbre del derecho.”³⁷

32. Además de la no determinación del objeto de la labor de codificación y desarrollo progresivo que se adelanta, una de las cuestiones que genera ciertas dudas acerca de la realidad del tema es que si bien un acto unilateral puede ser formulado de manera unilateral, su materialización o la producción de sus efectos jurídicos se relaciona con el o los destinatarios. Ello podría conducir a una conclusión rápida desahogada, de que todo acto unilateral es en el fondo un acto convencional, que por lo tanto los primeros no existirían como tales y, consecuentemente, no se requeriría un régimen distinto al de los actos convencionales para regular su funcionamiento.

33. La elaboración del acto y sus efectos jurídicos son dos aspectos del tema que deben ser separados cuidadosamente para evitar interpretaciones erróneas acerca del carácter de estos actos y de la posibilidad de que ellos puedan ser objeto de una labor de codificación y de desarrollo progresivo.

34. El acto es unilateral en su elaboración aunque sus efectos se ubiquen, por lo general, en una relación que va más allá de ese ámbito. Se plantea siempre una relación entre el Estado o Estados autores y el o los destinatarios. La bilateralización del acto, si se puede recurrir a esa calificación, no puede significar su convencionalización. El acto sigue siendo unilateral y nace en este contexto aunque su materialización o sus efectos jurídicos se inscriban en otro ámbito más amplio. Es decir, que el acto unilateral produce sus efectos jurídicos incluso antes de que el destinatario considere que el acto le es oponible al Estado o Estados autores. Es cierto que “la mayoría de los actos ... son difícilmente separables del mecanismo de asentimiento tácito que les quita su originalidad; otros actos, considerados unilaterales, están todavía más integrados en un mecanismo convencional propiamente dicho (adhesión, renuncia, reserva, etc.), hasta tal punto que no merece la pena separarlos de él”³⁸.

35. No hay dudas acerca de lo complejo que es identificar y calificar un acto unilateral. En el caso de la promesa, por ejemplo, la cuestión no es fácil. Debe partirse de la base de que la promesa unilateral internacional existe, aunque ella sea rara. Como dicen algunos, “eso se explica fácilmente por el hecho de que ningún Estado se presta de buen grado a hacer concesiones espontáneas y gratuitas”. Además, la cuestión es determinar si un acto puede ser calificado de promesa. A este respecto, como lo señala la doctrina, “para encontrar esas promesas exclusivamente unilaterales hay que realizar una investigación minuciosa, a fin de determinar si detrás de la apariencia de la unilateralidad oficial de una declaración de voluntad no se esconde una relación bilateral de fondo”³⁹.

36. Cuando se examina la declaración Ihlen o la nota del Gobierno de Colombia de 1952, citadas arriba, se podría afirmar que se está ante una renuncia, como también se puede afirmar que se está ante un reconocimiento o una promesa lo que puede tener relación con los efectos jurídicos que producen tales declaraciones. No es fácil, en consecuencia, concluir en forma tajante que se está ante una categoría específica de actos unilaterales, aunque lo que más importa es, desde luego, cuáles son los efectos jurídicos que ellas producen.

³⁷ De Visser, Charles, *Les effectivités en droit international public* (París, Pédone, 1968), págs. 156 y 157.

³⁸ Reuter, Paul, *Principes de droit international public* (París, PUF, 1968), pág. 94.

³⁹ Suy Erick, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public* (París, 1962), pág. 11.

D. Contenido del presente informe y naturaleza recapitulative de su segunda parte

37. Durante el 53° período de sesiones de 2001 de la Comisión, un miembro subrayó la importancia de que el Relator Especial preparara un informe recapitulative que permitiese precisar el estado de las deliberaciones sobre el tema en general y sobre los proyectos presentados hasta ahora, al mismo tiempo de continuar avanzando en el tratamiento del tema, en la manera en que se había venido considerando. Ese comentario y el inicio de un nuevo quinquenio obligan a considerar esta preocupación y de allí la segunda parte del quinto informe que el Relator Especial tiene a bien someter a la consideración de la Comisión.

38. Por otra parte, el Relator Especial considera que el trabajo que se pretende realizar en el corto plazo debe guardar una estrecha relación con un programa concebido a más largo plazo. Por ello, presenta al término de este informe una idea general acerca de los trabajos futuros, lo que en todo caso deberá ser considerada por la Comisión.

39. En el capítulo II, se abordan nuevamente algunas cuestiones que a juicio del Relator Especial deben ser examinadas con mayor detenimiento, a la vez que precisarse para poder avanzar más ordenadamente en el tratamiento del tema. Se examina, en primer lugar, en este contexto, la definición del acto unilateral conforme a la evolución de las deliberaciones llevadas a cabo tanto en la Comisión como en la Sexta Comisión de la Asamblea General. Una decisión sobre ello es fundamental al tratamiento del tema y sus avances, aunque el Relator Especial es plenamente consciente de las complejidades y las dificultades que plantea.

40. Una definición debe abarcar la generalidad de los actos unilaterales cualquiera que sea el contenido que la doctrina y la jurisprudencia reconocen como actos que producen efectos jurídicos por sí mismos. En efecto, es importante que se adopte una definición que permita ubicar en su contexto los diversos actos que se estiman unilaterales a los efectos del tema que considera la Comisión. Habrá que ser amplio para evitar que algunos de esos actos puedan quedar excluidos del estudio, pero a la vez, y eso refleja su complejidad, se deberá ser restrictivo para evitar que se deje una puerta demasiado amplia que permita la inclusión de actos que no corresponden o no se ubican dentro de la categoría de actos que interesan. Un enfoque equilibrado en este sentido, en consecuencia, es indispensable.

41. Una segunda cuestión que se examina es la relativa a las condiciones de validez y a las causales de nulidad de los actos unilaterales, siempre de acuerdo con la discusión sobre el tema llevada a cabo tanto en la Comisión como en la Sexta Comisión. Se ha señalado que el examen del régimen de nulidades, que va más allá de la consideración de los vicios del consentimiento o, en este contexto, de la manifestación de la voluntad, debe estar precedida del examen de la determinación de las condiciones de validez del acto. Todos esos aspectos se examinan más detenidamente en el presente informe. Igualmente, se abordan algunas otras cuestiones relacionadas con la no aplicación de los actos unilaterales.

42. Una tercera cuestión en la que se ahonda, siempre dentro de los mismos parámetros, es la relativa a las reglas de interpretación aplicables a los actos unilaterales, cuestión que fue presentada a la consideración de la Comisión por el Relator Especial en su cuarto informe y discutido durante el 53° período de sesiones. Se presenta al término del reexamen una nueva versión de los proyectos antes presentados.

43. Finalmente, en esta primera parte, se formula nuevamente una breve observación sobre las posibilidades de una clasificación de los actos unilaterales, su relevancia y la importancia en relación con la estructura de los trabajos que se realizarían en relación con el tema.

44. En el capítulo III se abordan varias cuestiones dentro del marco de la posibilidad de elaborar reglas comunes aplicables a todos los actos unilaterales, cualquiera que sea su denominación, su contenido y sus efectos jurídicos. Se examina la regla general relativa al respeto de los actos unilaterales que se inspira en el artículo 26 de la Convención de Viena de 1969, referente a la regla básica del derecho de los tratados, *pacta sunt servanda*. Se intenta fundamentar el carácter obligatorio del acto en una regla habilitada para ello, tema que fue abordado en el primer informe del Relator Especial. En segundo lugar, se abordan dos cuestiones que pueden ser objeto de elaboración de reglas comunes a todos los actos: la aplicación del acto en el tiempo que plantea la cuestión de la retroactividad y la irretroactividad del acto unilateral y su aplicación en el espacio.

45. En el capítulo IV se analiza un tema, a nuestro juicio, importante: la determinación del momento a partir del cual el acto unilateral produce sus efectos jurídicos, lo que guarda cierta relación con la entrada en vigor en el contexto del derecho de los tratados, aunque desde luego, con las especificidades propias de estos actos —dos conceptos no asimilables por la naturaleza misma de los actos jurídicos en cuestión, pero que sin duda tienen elementos comunes importantes. No se trata, en este caso, de redactar por ahora proyectos de artículos, sino más bien de plantear algunas cuestiones para su discusión en la Comisión, lo que deberá facilitar la labor de codificación emprendida.

46. En el capítulo V se presenta la estructura del proyecto de acuerdo con los avances y el plan de trabajo futuro que el Relator Especial somete a la consideración de la Comisión.

II. Examen recapitulativo de algunas cuestiones fundamentales

47. Para facilitar el examen del tema en la Comisión, se ha considerado importante, como se indicó arriba, volver a examinar, aunque en forma somera, cuatro cuestiones que se consideran esenciales, tratando de aportar nuevos elementos y precisiones que faciliten la discusión en la Comisión: la definición del acto unilateral; las condiciones de validez y las causales de nulidad y otras cuestiones relacionadas con su no aplicación; las reglas de interpretación aplicables a estos actos; y la clasificación, la calificación y su incidencia en la estructuración del proyecto.

A. La definición del acto unilateral

48. La definición del acto unilateral es una cuestión fundamental que debe resolverse. El Relator Especial ha propuesto una definición que ha evolucionado por la opinión y los comentarios de los miembros y de los representantes de los Estados Miembros tanto en la Sexta Comisión como en sus respuestas al cuestionario enviado en 2001.

49. En el 53º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional se consideró que se había avanzado y que se habían introducido algunos términos apropiados, dejándose a un lado aquellos sobre cuya retención no había un consenso en la Comisión.

50. De acuerdo con la evolución de las deliberaciones sobre el tema, el proyecto de definición del acto unilateral era más aceptable y por ello se sometió al Comité de Redacción en 2000, en los términos en que se presentaba en el tercer informe.

51. Varias son las diferencias que pueden apreciarse en la versión que ha sido remitida al Comité de Redacción de la Comisión. En primer lugar, se observa la sustitución del término “declaración” por el término “acto”, que se consideró más amplio y menos excluyente que el término “declaración” y que abarcaría todos los actos unilaterales, en especial aquellos que pudieren ubicarse fuera de una declaración, aunque el Relator Especial era de opinión que la generalidad de los actos unilaterales, independientemente de su denominación, de su contenido y de sus efectos jurídicos, eran formulados mediante una declaración.

52. El concepto “autonomía” fue igualmente suprimido de la definición, tras la larga discusión que había suscitado en el seno de la Comisión, aunque el Relator Especial consideraba que esa característica era importante y que debía interpretarse quizás en una forma distinta pero que significara, en todo caso, independencia en relación con otros regímenes jurídicos y que denotara que esos actos podían surtir efectos por sí mismos. La Corte, vale recordar, en el caso de los *Ensayos Nucleares*, precisa que se trata de “la naturaleza estrictamente unilateral”⁴⁰ de ciertos actos jurídicos, aunque se refiera a uno de esos actos, la promesa, lo que parece reflejar el carácter independiente de estos actos.

53. La doctrina, como se ha señalado, ha recurrido a la independencia del acto para caracterizar esa manifestación de voluntad, lo que comparte el Relator Especial. El profesor Suy, por ejemplo, señala que “la manifestación de voluntad, para ser eficaz, ha de ser independiente de otras manifestaciones de voluntad dimanantes de otros sujetos de derecho”⁴¹. Para algunos miembros, sin embargo, los actos unilaterales no pueden ser autónomos porque ellos son siempre autorizados por el derecho internacional.

54. El tema fue objeto de discusión también en la Sexta Comisión en 2000. Por una parte, se argumentó que el concepto de autonomía, entendido como independencia respecto de otros actos jurídicos preexistentes o como libertad que tiene el Estado de formular el acto, debía incluirse en la definición⁴².

55. En relación con la expresión “la manifestación de la voluntad formulada con la intención de producir efectos jurídicos”, se observa que en las deliberaciones en la Comisión en 2000, algunos consideraron que la inclusión de esa expresión no era necesaria. Incluso, señalaron la posible tautología o redundancia de esos términos, pero como se refleja en el informe que adoptó la Comisión ese año, “había una clara diferencia entre el primer término, que era la realización efectiva del acto, y el

⁴⁰ *CIJ Recueil* 1974, pág. 267.

⁴¹ Suy, E., *op. cit.*

⁴² Véase la intervención del delegado de Italia, A/C.6/55/SR.19, párr. 19.

segundo, que era el sentido dado por el Estado a la realización de ese acto. Ambos son complementarios y debían mantenerse”⁴³.

56. No deja de ser oportuna una referencia más explícita sobre la manifestación de voluntad, aspecto fundamental del acto jurídico, en general; y, desde luego, del acto unilateral que nos ocupa. Es bien sabida la importancia que se otorga al rol de la voluntad en el acto jurídico. Para algunos, incluso, el acto es una manifestación de voluntad, lo que se recoge en la definición que se ha propuesto. De allí, también, la importancia que se otorga a la interpretación de la voluntad, sea ella la declarada o la real del autor del acto, y a los vicios que pueden afectar su validez.

57. El acto unilateral ha sido definido por prácticamente la generalidad de la doctrina, sin grandes diferencias entre unos y otros autores, como “la manifestación de voluntad realizada por un sujeto del ordenamiento jurídico internacional con la intención de producir efectos jurídicos en el plano internacional”⁴⁴. Como lo indica un autor “Los actos jurídicos unilaterales son una manifestación de voluntad ... están previstos en el derecho público internacional, dimanar de un solo sujeto de derecho y tienen como consecuencia la modificación del orden jurídico”⁴⁵. Para algunos otros, el acto unilateral “dimana de una sola manifestación de voluntad y crea normas destinadas a ser aplicadas a sujetos de derecho que no han participado en la elaboración del acto”⁴⁶.

58. La manifestación de voluntad está íntimamente vinculada al acto jurídico y en consecuencia al acto unilateral. La voluntad es constitutiva del consentimiento, necesario, por lo demás, a la formación del acto jurídico. Esta voluntad debe ser vista, por cierto, como un elemento psicológico (voluntad interna) y como un elemento de exteriorización (voluntad declarada), apreciación que es considerada más adelante, en otro contexto.

59. La definición del reconocimiento que ofrece la doctrina calificada se basa en la manifestación de voluntad. El reconocimiento, según algunos, es “una institución jurídica general, que los autores describen unánimemente como una manifestación de voluntad unilateral de un sujeto de derecho, mediante la cual éste constata en primer lugar una situación existente y a continuación expresa su intención de considerar que es legítima, que constituye derecho”⁴⁷. La promesa también se basaría en la manifestación de voluntad⁴⁸. Igual afirmación se puede hacer de la renuncia, que sería “la manifestación de voluntad mediante la cual un sujeto de derecho abandona un derecho subjetivo sin que haya manifestación de voluntad de un tercero”⁴⁹.

60. Por otra parte, se sustituyen también los términos “la intención de contraer obligaciones jurídicas”, por la expresión “la intención de producir efectos jurídicos”,

⁴³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/55/10)*, párr. 607.

⁴⁴ Urios Moliner, Santiago. “Actos unilaterales y derecho internacional público: delimitación de una figura susceptible de un régimen jurídico común”, tesis de la Universitat Jaume I, España, 2001, pág. 59.

⁴⁵ Regaldies, F. “Contribution a l’étude de l’acte juridique unilatéral et droit international public”, *Revue juridique Themis*, vol. 15, Montreal, pág. 417.

⁴⁶ Jacque, Jean Paul. A propos de la promesse unilatérale. *Mélanges offerts a Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité* (París, 1981), pág. 239.

⁴⁷ Suy, E., *op. cit.*, pág. 191.

⁴⁸ Jacque, *op. cit.*, pág. 339.

⁴⁹ Suy, E., *op. cit.*, pág. 156.

que se consideró más amplia y que podía abarcar tanto contraer obligaciones como adquirir derechos. Debe, sin embargo, precisarse que la Comisión sigue considerando que un Estado no puede imponer obligaciones unilaterales a otro Estado por un acto en cuya elaboración no ha participado y sin su consentimiento. Sobre ello se reiteraron principios firmemente establecidos en el derecho internacional, entre ellos, el principio *res inter alios acta* y el principio de derecho romano *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, es decir, que los pactos ni obligan ni benefician a terceros. Como se ha dicho, “En el derecho internacional clásico, es imposible en principio que un sujeto de derecho cree una obligación a otro sujeto sin que éste haya dado previamente su consentimiento”⁵⁰. Debe subrayarse que la justificación de esa regla no se apoyaría solamente en ese principio aplicable en el ámbito contractual, sino en la soberanía e independencia de los Estados. La jurisprudencia internacional es clara en ese sentido. Se recuerda la decisión del Árbitro Max Huber en el caso de *Isla de Palmas*: “Además, parece evidente que los tratados concluidos por España con terceros Estados en los que se reconocía su soberanía sobre ‘Filipinas’ no podían obligar a los Países Bajos”⁵¹. Igualmente, se señala en esta decisión que “cualquiera que sea el verdadero sentido de un tratado, no se puede interpretar en el sentido de que dispone de los derechos de terceros Estados independientes”⁵². Se debe recordar también la decisión citada en informes anteriores de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso de las *Zonas francas* en el que la Corte señaló que “aún en el supuesto de que la implicara, es evidente que, en todo caso, el artículo 435 del Tratado de Versalles no obliga a Suiza, que no es parte en el tratado, más que en la medida en que este país lo haya aceptado”⁵³. Finalmente, se destaca la decisión sobre el *Incidente Aéreo* del 27 de julio de 1955 en la que la Corte señala que el párrafo 5 del Artículo 36 del Estatuto de la Corte “carece de fuerza jurídica en lo que respecta a los Estados no signatarios”⁵⁴.

61. El derecho internacional es también claro en que en principio tampoco un tratado puede conferir derechos a los Estados que no son parte en el mismo, como lo estableció la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso de *Ciertos intereses alemanes en la Alta Silesia polaca*, cuando señaló que “los instrumentos de que se trata no prevén la existencia de un derecho de adhesión a ellos por parte de otros Estados ... Un tratado sólo crea derechos entre los Estados partes que son partes en él; en caso de duda, no puede deducirse de él ningún derecho a favor de terceros Estados”⁵⁵.

62. Desde luego, en el derecho de los tratados se establecen excepciones a esta regla, como la estipulación en favor de terceros que requiere del consentimiento del tercer Estado⁵⁶, y cabría preguntarse si en el contexto de los actos unilaterales, se podría plantear la posibilidad de que un Estado pudiese imponer obligaciones a otro sin su consentimiento, en otras palabras, si se puede ir más allá de reafirmar derechos y pretensiones jurídicas.

⁵⁰ Jacque, J. P., *op. cit.*, pág. 329.

⁵¹ *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, 1949, pág. 850.

⁵² *Ibid.*, pág. 842.

⁵³ *PCIJ 1932*, serie A/B, No. 46, pág. 141.

⁵⁴ *Recueil CIJ 1959*, pág. 138.

⁵⁵ *PCIJ 1926*, serie A, No. 7.

⁵⁶ La Corte Permanente en el caso de las *Zonas francas* señaló que “nada impide ... que la voluntad de Estados soberanos tenga este objeto y este efecto. *PCIJ 1932*, serie A/B, No. 46, pág. 147.

63. Al examinar los diversos actos unilaterales a que hemos hecho referencia, podemos percatarnos de que mediante ellos no se imponen obligaciones al Estado. La renuncia y la promesa son evidentemente claros a este respecto. El reconocimiento, referido al reconocimiento de Estados, quizás, pudiere motivar a una reflexión más detenida.

64. En efecto, cuando se reconoce a una entidad la condición o estatuto de Estado, el Estado autor está asumiendo algunas obligaciones que se relacionan con la naturaleza misma del Estado y que se desprenden del derecho internacional. Pero se podría plantear la interrogante de si a la entidad reconocida se le imponen las obligaciones que le corresponden al Estado, de acuerdo al derecho internacional. La respuesta a ello depende del carácter que se atribuye al reconocimiento de Estado. Si se acepta la tesis de que el acto de reconocimiento es meramente declarativo y no constitutivo, que por lo demás compartimos, se puede afirmar que tales obligaciones no surgen de ese acto de reconocimiento sino de su propia existencia como Estado.

65. La generalidad de miembros y de los representantes en la Sexta Comisión, sin embargo, consideró que la expresión debía ser más amplia, aunque en nuestra opinión no podría significar que esa extensión pudiese permitir o interpretarse como permitiendo a los Estados imponer obligaciones a terceros Estados sin su consentimiento.

66. Finalmente, se sustituye el requisito “publicidad” por el de “notoriedad” por considerarse que el primero se había inscrito exclusivamente en el caso de un acto unilateral formulado *erga omnes*, como habrían sido las declaraciones formuladas por las autoridades francesas consideradas por la Corte Internacional de Justicia en el caso de los *Ensayos Nucleares*. En la Comisión se discutió, sin embargo, acerca de si ese elemento era constitutivo del acto mismo o si, distintamente, se trataba de un elemento declarativo que no era esencial a la definición misma del acto.

67. Para un gobierno, la intención de producir efectos jurídicos a que se refiere la definición no es la base de la obligatoriedad del acto unilateral. Así señala el Gobierno de Portugal, al coincidir con la definición propuesta por el Relator Especial que “es el derecho internacional y no la intención del Estado la que da en el ordenamiento jurídico internacional vigor jurídico a los actos unilaterales”⁵⁷.

68. La definición propuesta, y sobre ello parece haber un consenso general en la Comisión, se refiere a actos formulados por el Estado. Sin embargo, en lo que respecta al destinatario se ha introducido una fórmula más amplia en relación con la primera propuesta del Relator Especial, que refleja que si bien se trata de los actos del Estado, ellos pueden estar dirigidos a otros sujetos de derecho internacional. Un miembro de la Comisión señaló, incluso, que el destinatario podía ser además de un Estado o una organización internacional, otros sujetos y entidades distintos, criterio que no ha sido aún considerado por la Comisión. La precisión propuesta inicialmente podría, según una opinión en la Comisión, limitar los efectos de los actos unilaterales a las relaciones con los demás Estados y las organizaciones internacionales, excluyendo a otras entidades como los movimientos de liberación nacional y otros que podrían ser beneficiarios de estos actos si esa fuese la intención del autor.

69. La inclusión del término inequívoco fue aceptada por lo general en la Comisión. Se estimó durante la discusión que era “aceptable ya que ... era difícil imaginar cómo se podía formular un acto unilateral de una manera que no fuere clara o

⁵⁷ A/CN.4/524, Observaciones generales, Portugal, párr. 2.

que contuviera condiciones o limitaciones implícitas, o de una manera que permitiera revocarlo fácil y rápidamente”⁵⁸. Sin embargo, algunos rechazaron la inclusión del término por considerar que “debía entenderse que la manifestación de voluntad debía ser siempre clara y comprensible; si era equívoca y no podía aclararse por los medios ordinarios de interpretación no creaba ningún acto jurídico las ideas de claridad y certidumbre [que se enunciaban] por medio de la expresión inequívoca eran una cuestión de apreciación que se dejaba tradicionalmente al arbitrio del juez y no tenía cabida en la definición del acto unilateral”⁵⁹.

70. Al respecto, en la Sexta Comisión en 2000 se indicó que la palabra “inequívoca” para calificar a la palabra “voluntad” en la definición no debe interpretarse en el sentido de que la voluntad tiene que ser expresa. Lo implícito puede perfectamente ser inequívoco”⁶⁰.

71. En todo caso, el proyecto de definición debe ser considerado por el Comité de Redacción, durante la 54ª sesión de la Comisión. Es cierto que existe cierta tendencia hacia la “prometización” del estudio de los actos unilaterales, es decir, la elaboración de reglas en función, principalmente, de uno de ellos: la promesa internacional, a pesar de que, no hay dudas, ésta constituye un acto unilateral muy importante que influye de alguna manera en la evolución del estudio del tema. Un enfoque equilibrado se impone al considerar los diversos actos unilaterales que tanto la doctrina y la jurisprudencia reconocen como tales, más aún en el marco de una labor de codificación y de desarrollo progresivo como la que ha emprendido la Comisión. A este respecto vale recordar que la Comisión misma ha considerado que la labor de codificación emprendida puede centrarse, al menos en esta primera fase, en la promesa entendida ella como la define la generalidad de la doctrina y que refleja la asunción unilateral de obligaciones.

72. Sobre la diversidad de actos y las dificultades que plantea su agrupación y su calificación que de alguna manera guarda relación con sus efectos jurídicos, debemos señalar ahora que durante las deliberaciones en la Comisión se ha logrado la exclusión de una serie de actos y comportamientos que, aunque producen efectos jurídicos, son distintos del acto jurídico que pretende regularse.

73. Algunas declaraciones unilaterales plantean dudas acerca de su ubicación en el régimen de Viena o en el contexto de los actos unilaterales, como serían, por ejemplo, las declaraciones de aceptación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia formulada por los Estados en virtud del Artículo 36 del Estatuto, examinadas antes por la Comisión. El Relator Especial, coincidiendo con alguna doctrina, ha afirmado que tales declaraciones se ubican en la relación convencional. Sin embargo, sus características particulares, como lo ha reconocido la misma Corte, pueden presentarlas como distintas a declaraciones claramente convencionales.

74. Otras declaraciones ya examinadas parecen ubicarse más fácilmente en el contexto de los actos unilaterales que interesan a la Comisión. Se trata de las declaraciones formuladas por el representante del Estado en el marco de un proceso ante un tribunal internacional. La cuestión que se plantea es si esas declaraciones pueden

⁵⁸ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/55/10)*, párr. 553.

⁵⁹ *Ibid.*, párr. 554.

⁶⁰ Véase la intervención del delegado de Guatemala, A/C.6/55/SR.20, párr. 28.

o no considerarse, si se cumplen, desde luego, las condiciones de validez del acto, como unilaterales y obligatorias para el Estado en nombre del cual actúa el agente.

75. Es el caso de la declaración formulada por el agente de Polonia ante la Corte Permanente de Justicia Internacional en el asunto de *Ciertos Intereses alemanes en la Alta Silesia polaca*, la Corte señala en relación con una declaración hecha por el representante de Polonia que:

“El representante ante la Corte de la parte demandada ha hecho, aparte de las declaraciones mencionadas anteriormente relativas a la intención de su Gobierno de no expropiar determinadas partes de bienes raíces que hayan sido objeto de una notificación, otras declaraciones análogas, que se examinarán más adelante; la Corte no pone en duda el carácter obligatorio de todas esas declaraciones”⁶¹.

76. El Relator Especial ha propuesto separar algunos comportamientos y actitudes que como el silencio si bien pueden producir, incuestionablemente, efectos jurídicos, no constituirían actos unilaterales en el sentido estricto del término, entendiéndole como una manifestación de voluntad expresada con la intención de producir efectos jurídicos en relación con un tercer Estado que no ha participado en su formulación y que produce efectos jurídicos sin que sea necesaria la participación de ese tercero, es decir, su aceptación, asentimiento o cualquier otra reacción que permita suponerlo.

77. El silencio ha sido considerado por muchos como una manifestación de voluntad reactiva, ante una situación o pretensión de otro sujeto de derecho internacional. No se puede ignorar el valor que se le ha dado tanto por la doctrina como por los tribunales internacionales. En algunas decisiones judiciales importantes, como las relacionadas con los casos de las *Pesquerías anglo-noruegas*⁶² y del *Templo Préah Vihear*⁶³, se consideró el silencio y sus efectos jurídicos, lo que fue objeto de mayor elaboración en informes anteriores, cuestión que fue también discutida en la Comisión. Cabe preguntarse si esa manifestación de voluntad difiere de la manifestación de voluntad que se plantea en relación con la definición que nos ocupa ahora. En el supuesto de que la Comisión determinase la pertinencia de la inclusión del silencio en el estudio de los actos unilaterales, sería preciso determinar el sentido y el límite de la obligación de un Estado, expresados mediante este comportamiento. Corresponde a la Comisión considerar esta cuestión y decidir si un comportamiento como el silencio debe ubicarse dentro de las manifestaciones de voluntad que se pretenden regular y por lo tanto tratar de que sea abarcada en la definición que se habrá de adoptar este año o si, contrariamente, como se ha sostenido, debe ser separado del estudio y quedar excluido de la definición.

78. Por otra parte, algunos han señalado que el Estado puede, incluso, realizar actos unilaterales “sin saberlo”, independientemente de su intención. Desde luego que ello pareciera posible, tal como se puede plantear en otras esferas jurídicas. Pero cabe preguntarse si esa manifestación de voluntad que podría tener connotaciones distintas constituye un acto unilateral en el sentido que interesa. Ello debe ser también cuidadosamente examinado para incluirla o separarla en forma definitiva y poder elaborar una definición adecuada.

⁶¹ PCIJ 1926, serie A, No. 7, pág. 13.

⁶² Recueil CIJ 1951, párr. 139.

⁶³ Recueil CIJ 1962, párr. 23.

79. Otros actos, incluso convencionales, podrían confundirse con los actos unilaterales que ocupan ahora a la Comisión. Tal es el caso de los tratados que acuerdan derechos o imponen obligaciones a terceros que no han participado en su elaboración. Estos actos convencionales podrían ser considerados actos unilaterales de origen colectivo o convencional en favor de terceros, pero en realidad se trata de acuerdos colaterales o de estipulación en favor de terceros que la Convención de Viena de 1969 prevé y resuelve en sus artículos 35 y 36. En todo caso, para que un tercer Estado pueda estar vinculado a un tratado, debe aceptar expresamente las obligaciones que se pudieren derivar en relación con él o, en el segundo caso, aceptar los derechos que se puedan derivar de ese tratado en cuya elaboración ese Estado no participó, lo que se contempla en forma menos rígida en la Convención de 1969.

80. Tal como se señaló arriba, la definición del acto unilateral es fundamental y su consideración debe tomar en cuenta todos los actos unilaterales para llegar a una definición amplia no excluyente.

81. El texto del artículo propuesto por el Relator Especial y que ha sido remitido al Comité de Redacción es el siguiente:

Artículo 1. Definición del acto unilateral

A los efectos de los presentes artículos, se entiende por acto unilateral del Estado una manifestación de voluntad inequívoca del Estado, formulada con la intención de producir efectos jurídicos en sus relaciones con uno o varios Estados o una o varias organizaciones internacionales y que es del conocimiento de ese Estado o de esa organización internacional.
