



# Asamblea General

Distr. general  
6 de abril de 2006

Original: español

## Comisión de Derecho Internacional

58° período de sesiones

Ginebra, 1° de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006

### Noveno informe sobre los actos unilaterales del Estado

Por el Sr. Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial

Adición

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–9	3
II. Primera parte		
A. Validez y duración de los actos unilaterales .....	10–78	6
1. Causas de nulidad.....	11–78	6
a) Nulidad de un acto unilateral por incompetencia del representante.....	18–34	9
i) El artículo 46 de la Convención de Viena de 1969 .....	22–30	11
ii) La restricción específica de los poderes para manifestar el consentimiento de un Estado.....	31–34	14
b) Causas de nulidad que guardan relación con la emisión del consentimiento .....	35–66	15
i) El error .....	36–43	16
ii) El dolo.....	44–47	18
iii) La corrupción del representante .....	48–52	19
iv) La coacción.....	53–66	21
a. La coacción sobre el representante del Estado .....	54–58	21
b. La coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza.....	59–66	22



c)	La nulidad por ser contrario al acto unilateral a una norma de <i>jus cogens</i> . . . . .	67–78	26
B.	La terminación y suspensión de los actos unilaterales, junto a otros conceptos afines . . . . .	79–124	30
1.	Situaciones derivadas de la voluntad de quien formula el acto unilateral . . . . .	95–108	35
2.	Situaciones provocadas por circunstancias externas a la voluntad de quien formuló el acto unilateral . . . . .	109–124	41
a)	Situaciones previstas en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados . . . . .	110–119	41
b)	Situaciones no previstas expresamente en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados . . . . .	120–124	45
III.	Segunda parte		
A.	Definición del acto unilateral . . . . .	126–139	48
B.	Formulación del acto unilateral . . . . .	140–152	52
1.	Capacidad del Estado para formular un acto unilateral . . . . .	140–141	52
2.	Personas que gozan de competencia para formular actos unilaterales en nombre del Estado . . . . .	142–150	52
3.	Confirmación ulterior de un acto unilateral formulado sin autorización . . . . .	151–152	54
C.	La fundamentación del carácter obligatorio de los actos unilaterales . . . . .	153–156	55
D.	La interpretación de los actos unilaterales . . . . .	157–161	56

## I. Introducción

1. La Comisión de Derecho Internacional examinó el octavo informe sobre los actos unilaterales del Estado<sup>1</sup> durante las reuniones 2852<sup>a</sup> a 2855<sup>a</sup>, que tuvieron lugar los días 15 y 19 a 21 de julio de 2005. En dicho informe se presentaron, atendiendo los planteamientos del Grupo de Trabajo y de los miembros de la Comisión, así como de los gobiernos en la Sexta Comisión, diversos ejemplos de actos unilaterales de los Estados que, si bien no constituirían todos actos unilaterales en el sentido que interesaba a la Comisión, habrían de facilitar la discusión sobre el tema y avanzar en su consideración.

2. Durante el debate que tuvo lugar en la Comisión se destacó una vez más que “la diversidad de efectos y la importancia del contexto de esos actos hacían muy difícil la formulación de una ‘teoría’ o de un ‘régimen’ de los actos unilaterales”<sup>2</sup>. Otros miembros sostuvieron sin embargo que era posible establecer tal régimen<sup>3</sup>, si bien con las matizaciones que se señalarán.

3. Igualmente se puso de relieve durante la discusión del tema en la Comisión que “la práctica ya estudiada, eventualmente enriquecida por el estudio suplementario de otros actos ... podría servir de base para preparar una definición formal que fuera al mismo tiempo bastante flexible”<sup>4</sup>. Una vez elaborada dicha definición, “se debería estudiar la capacidad y la competencia del autor del acto unilateral”<sup>5</sup>. Asimismo, se expresó la opinión de que convenía “preparar un ‘balance’ de los trabajos de la Comisión sobre este tema, en el que figuraran todos los puntos que hubiesen podido aceptarse por consenso en forma de declaración acompañada de conclusiones generales o preliminares”<sup>6</sup>. Se precisó que “no había que perder de vista la necesidad de preservar la libertad de los Estados de hacer declaraciones políticas en cualquier momento sin sentirse condicionados por la posibilidad de asumir compromisos jurídicos”<sup>7</sup>.

4. Otro punto de vista, ya puesto de relieve en la Comisión en diversas ocasiones previas, parte de considerar que los “actos unilaterales eran tan diversos y de una naturaleza tan variada y compleja que sería imposible codificarlos en forma de proyectos de artículo”<sup>8</sup>; por lo tanto, “la mejor manera de abordar el tema sería mediante un estudio ‘expositivo’<sup>9</sup>, ya que el contexto de esos actos tenía una gran importancia para su calificación”. Dadas las dificultades con las que ha tropezado la Comisión al tratar de ponerse de acuerdo acerca de unas normas generales, sería mejor, en opinión de algunos miembros, “optar por unas directrices o principios que

<sup>1</sup> A/CN.4/557.

<sup>2</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/60/10)*, párr. 303, que recoge la opinión manifestada por P. Escarameia, I. Brownlie y M. Koskenniemi.

<sup>3</sup> *Ibid.*, que recoge las opiniones de M. Kamto, A. Pellet, E. Candioti y H. Xue, entre otros.

<sup>4</sup> *Ibid.*, en opinión de S. Fomba.

<sup>5</sup> *Ibid.*, párr. 305, en especial las opiniones de P. Escarameia y E. Candioti.

<sup>6</sup> *Ibid.*, párr. 307, en opiniones de E. Candioti y H. Xue.

<sup>7</sup> *Ibid.*, párr. 309, en opinión de A. Pellet.

<sup>8</sup> *Ibid.*, párr. 310, en opiniones de M. Koskenniemi y I. Brownlie.

<sup>9</sup> *Ibid.*, en opinión de I. Brownlie.

podieran ayudar y orientar a los Estados intentando al mismo tiempo contribuir a una mayor seguridad en este campo”<sup>10</sup>.

5. Otro aspecto que se consideró durante el debate de la Comisión en el pasado período de sesiones<sup>11</sup> y en las sesiones celebradas por el Grupo de Trabajo<sup>12</sup> fue el relativo a “la revocabilidad del acto”, como elemento esencial de un estudio completo<sup>13</sup>, razón por la que se aborda esta cuestión de forma detallada en el presente informe.

6. El informe y las deliberaciones en la Comisión fueron consideradas por los gobiernos en la Sexta Comisión durante el período de sesiones celebrado en 2005. Los delegados gubernamentales, en las reuniones celebradas del 24 de octubre al 3 de noviembre de 2005, destacaron la dificultad del tema objeto de estudio<sup>14</sup>, al mismo tiempo que cierta preocupación por el avance de los trabajos<sup>15</sup>, e inclusive el acuerdo respecto al planteamiento seguido en el octavo informe<sup>16</sup>; también se plantearon cuestiones más concretas sobre el tema. En efecto, se puntualizó entonces la necesidad de limitar el objeto de estudio a las obligaciones que el Estado podría asumir en virtud de una declaración unilateral, así como las condiciones de validez<sup>17</sup> y los efectos que podrían producir respecto de terceros Estados, incluyendo los derechos correspondientes de dichos Estados, obviando tratar la cuestión enormemente compleja de los comportamientos<sup>18</sup>.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, párr. 314, entre otras opiniones de E. Candioti, así como A. Pellet.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, párr. 315.

<sup>12</sup> El Grupo de Trabajo de composición abierta, presidido por A. Pellet, celebró cuatro reuniones, el 11 y el 18 de mayo, el 1º de junio y el 25 de julio de 2005. Véase *ibíd.*, párrs. 327 a 332.

<sup>13</sup> Presidente de la Comisión de Derecho Internacional, R. Momtaz, a solicitud de la Comisión, manifestó a los gobiernos reunidos en la Sexta Comisión de la Asamblea General que serían bienvenidos sus comentarios acerca de la práctica relativa a la revocación o revisión de los actos unilaterales, sus circunstancias y condiciones particulares, los efectos de la revocación o revisión de dichos actos, así como las posibles reacciones de terceros Estados (A/C.6/60/SR.13, párr. 80).

<sup>14</sup> A/C.6/60/SR.11, párr. 59, opinión del representante de España; A/C.6/60/SR.16, párr.12, opinión del representante de la Federación de Rusia; A/C.6/60/SR.19, párr. 14, opinión del delegado de la Jamahiriya Árabe Libia; A/C.6/60/SR.20, párr. 38, opinión de la delegada de la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>15</sup> A/C.6/60/SR.11, párr. 46, opinión del representante de Marruecos; A/C.6/60/SR.14, párr. 52, opinión del representante del Japón; A/C.6/60/SR.15, párr. 10, opinión de la representante de la República de Corea; A/C.6/60/SR.16, párr. 52, opinión del representante de Guatemala; párr. 72, opinión del representante de Kenya.

<sup>16</sup> A/C.6/60/SR.14, párr. 10, opinión del representante de Austria; párr. 44, opinión del representante de Nueva Zelanda; párr. 52, opinión del representante del Japón; A/C.6/60/SR.16, párr. 12, opinión del Representante de la Federación de Rusia; párr. 21, opinión del representante de Polonia; párr. 46, opinión del representante de Chile.

<sup>17</sup> A/C.6/60/SR.11, párr. 59, opinión del representante de España; párr. 74, opinión de la representante de Francia.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, párr. 59, opinión del representante de España; párr. 74, opinión de la representante de Francia; A/C.6/60/SR.16, párr. 22, opinión del representante de Polonia; la delegación de Chile consideró, en la misma línea, que sería mejor consolidar el progreso alcanzado en materia de actos unilaterales “estricto sensu” antes de embarcarse en el estudio de las conductas (*ibíd.*, párr. 48).

7. Respecto a la forma de continuar estos trabajos, algunas delegaciones destacaron la necesidad de finalizar los trabajos en 2006<sup>19</sup>, mediante la formulación de conclusiones generales basadas en el trabajo previo de la Comisión<sup>20</sup>, aunque atendiendo a la propia naturaleza de los actos unilaterales, esto es, sin seguir demasiado de cerca las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados<sup>21</sup>. Otras delegaciones, sin embargo, entendían que las disposiciones relativas al derecho de los tratados podrían ser útiles, como punto de partida e incluso, su aplicación *mutatis mutandis*<sup>22</sup>. Se manifestó también en esta oportunidad la necesidad de dejar a un lado el tema, como ya se había puesto de relieve en períodos de sesiones anteriores<sup>23</sup>; así como también la imposibilidad de su codificación y desarrollo progresivo, dada la naturaleza difícilmente aprehensible que estos actos presentan<sup>24</sup>. Otras delegaciones destacaron el aspecto positivo que el tratamiento del tema por la Comisión conlleva, para desentrañar y clarificar la figura de los actos unilaterales<sup>25</sup>, pudiendo procederse a la formulación de ideas o principios rectores respecto al tema<sup>26</sup>, lo que quizá constituiría una buena base como paso previo a una eventual codificación.

8. El Relator Especial, para responder a las inquietudes de los miembros de la Comisión y facilitar la consideración del tema, presenta este año su noveno informe, dividido en dos partes. La primera se refiere a las causas de nulidad de los actos unilaterales y su modificación, suspensión y otros conceptos afines, tema que si bien ha sido tratado durante las deliberaciones en años anteriores, no ha sido presentado formalmente en sus informes por el Relator Especial. En una segunda parte, se abordan los temas antes considerados estructuralmente en la Comisión y en el Grupo de Trabajo creado en 2004 y 2005, presidido por Alain Pellet: la definición del acto unilateral, distinguiéndolo de otros actos que, siendo formalmente unilaterales, se pueden ubicar en la relación convencional y que por lo tanto están sometidos al régimen de Viena sobre el derecho de los tratados. De la misma manera, se distinguen dichos actos, como manifestaciones de voluntad en sentido estricto, de los comportamientos unilaterales que pueden producir efectos jurídicos similares. En este mismo punto se hace referencia al destinatario o destinatarios del acto unilateral, sin que ello afecte a que el tema esté limitado a los actos unilaterales formulados por los Estados. Se presentan, en relación con ello, dos proyectos que pudieren formar parte de la definición del acto y que podrían determinar el alcance del proyecto de principios rectores (I); en segundo lugar, se presentan varios proyectos relacionados con la formulación del acto: capacidad del Estado, personas

<sup>19</sup> A/C.6/60/SR.15, párr. 10, de la representante de la República de Corea; A/C.6/60/SR.16, párr. 35, opinión del representante de Portugal.

<sup>20</sup> A/C.6/60/SR.12, párr. 42, opinión del representante de Dinamarca, en nombre de los Estados nórdicos; A/C.6/60/SR.13, párr. 106, opinión del representante de la Argentina; A/C.6/60/SR.15, párr. 18, opinión del representante de China.

<sup>21</sup> A/C.6/60/SR.14, párr. 44, opinión del representante de Nueva Zelanda.

<sup>22</sup> A/C.6/60/SR.15, párr. 10, opinión de la representante de la República de Corea; A/C.6/60/SR.16, párr. 54, opinión del representante de Guatemala.

<sup>23</sup> A/C.6/60/SR.14, párr. 7, opinión del representante del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

<sup>24</sup> A/C.6/60/SR.15, párr. 2, opinión de la representante estadounidense.

<sup>25</sup> A/C.6/60/SR.16, párr. 48, opinión del delegado de Chile; párr. 52, opinión del delegado de Guatemala; A/C.6/60/SR.17, párr. 6, opinión de la delegada de Cuba; A/C.6/60/SR.18, párr. 74, opinión de la delegada de Belarús.

<sup>26</sup> A/C.6/60/SR.18, párr. 93, opinión del delegado de Malasia.

autorizadas para actuar en nombre del Estado y comprometerle jurídicamente en sus relaciones internacionales y confirmación ulterior de un acto formulado sin autorización (II); en tercer lugar, se sugiere un proyecto relacionado con el fundamento del carácter obligatorio de los actos unilaterales (III); y, por último, se ofrece un proyecto de principio rector relacionado con la interpretación de los actos unilaterales (IV). Se ofrece un listado del conjunto de principios rectores que se proponen, añadiéndose los relativos a la nulidad, terminación y suspensión de los actos unilaterales, que se incluyen en esta primera parte, en el documento A/CN.4/569.

9. El Relator Especial propone que se considere en las sesiones plenarias la primera parte de este informe y se remita al Grupo de Trabajo, para continuar su consideración, la segunda parte del mismo, al objeto de atender al mandato de dicho Grupo de Trabajo y agilizar el tratamiento del tema durante el presente período de sesiones.

## II. Primera parte

### A. Validez y duración de los actos unilaterales

10. En esta parte abordamos la cuestión relativa a la validez y la duración de los actos unilaterales de los Estados, tema que, aunque considerado por la Comisión en períodos anteriores, debe ser examinado con mayor detenimiento para fundamentar los principios rectores que se presentan. En la Comisión y en la Sexta Comisión se expresó la necesidad de abordar lo más detenidamente posible este tema. Con ese objetivo se presenta un estudio en que trata de ofrecerse el estado de la cuestión, a nivel doctrinal y de la práctica, a pesar de que esta última es escasa.

#### 1. Causas de nulidad

11. La validez de los actos unilaterales de los Estados ha sido una cuestión analizada de forma escasa y tangencial por parte de la doctrina<sup>27</sup>. Mientras que en el ámbito del derecho de los tratados las posibles causas de nulidad, terminación y suspensión de los mismos han dado origen a un volumen ingente de opiniones y estudios doctrinales<sup>28</sup>, no ha sucedido así en la materia que nos ocupa<sup>29</sup>. Pero ello

---

<sup>27</sup> El análisis de esta cuestión recoge en buena medida las conclusiones planteadas por M. I. Torres Cazorla, en *Los actos unilaterales de los Estados en el derecho internacional contemporáneo*, trabajo presentado al segundo ejercicio de oposición a profesor titular, Universidad de Málaga, 2001 inédito, págs. 117 a 172.

<sup>28</sup> Téngase en cuenta que la Convención de Viena de 1969 dedica 31 artículos (del 42 al 72) y un anexo a regular la nulidad, terminación y suspensión de los tratados (Parte V). La misma trató de conseguir un fin loable: dotar de estabilidad y seguridad jurídica a las relaciones convencionales, siendo la nulidad, terminación o suspensión situaciones excepcionales, tasadas.

<sup>29</sup> Por ello, quizá continúe siendo válida la opinión vertida por E. Pecourt García, en “El principio del *estoppel* en derecho internacional público”, 15 *R.E.D.I.* (1962), pág. 125, aunque pronunciada antes de que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados viese la luz, que podría ser aplicable también a los actos unilaterales de los Estados, y que señala lo siguiente: “La ausencia de una doctrina orgánica y de unos principios uniformes que regulen la validez y la nulidad de los actos jurídicos internacionales hace casi imposible el estudio de tales aspectos en una determinada clase de esos actos, dentro de un cuadro de validez general. Ello

no quiere decir que el tema carezca de interés; más bien todo lo contrario. De hecho, prácticamente desde que este tema comenzó a ser analizado en la Comisión, surgieron opiniones de los representantes gubernamentales en la Sexta Comisión, respecto a que sus trabajos podían concentrarse, en el futuro, en los aspectos relacionados con la elaboración y las condiciones de validez de los actos unilaterales<sup>30</sup>. La propia Comisión remitió a un Grupo de Trabajo las cuestiones relacionadas con las causas de nulidad; éste era, un “asunto delicado que merecía ... un examen más detenido y la consideración, al mismo tiempo, de la cuestión relativa a las condiciones de validez del acto unilateral”<sup>31</sup>.

12. En ocasiones la doctrina se ha pronunciado a este respecto fundamentando en el principio de buena fe la necesidad de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos unilateralmente. Este principio responde, a su vez, a la obligación moral de respetar la palabra dada, o bien a la exigencia social de asegurar la estabilidad de las relaciones internacionales; y ello mediante cualquiera de estos dos argumentos: la sinceridad del declarante o la expectativa generada en los terceros respecto al cumplimiento de dicho acto unilateral<sup>32</sup>. Esta misma doctrina afirma que “en lo que respecta pues a la exigencia fundamental de la estabilidad de las relaciones internacionales, el compromiso unilateral ofrece garantías de solidez comparables a las del compromiso convencional”<sup>33</sup>. Esta apreciación destaca, por lo demás, la afinidad existente entre ambas figuras —actos unilaterales y tratados internacionales— una de las razones por las que, en nuestra opinión, las disposiciones de la Convención de Viena dedicadas a la posible nulidad, terminación o suspensión de los tratados deben ser consideradas en el marco del estudio de este tema, aunque no es posible realizar una transposición generalizada de estos artículos al ámbito de los actos unilaterales, dadas las peculiaridades de dichos actos<sup>34</sup>.

13. La segunda gran cuestión a la que habremos de enfrentarnos en el estudio la constituye la casi ausencia del tratamiento de las contingencias que los actos unilaterales pueden sufrir; la práctica internacional se muestra igualmente parca en ejemplos. Incluso, los intentos de extrapolar determinados conceptos emanados de los derechos internos han provocado en la doctrina ciertas dudas, que tampoco la

---

obliga a considerar el problema de la validez y nulidad de los diversos tipos de actos internacionales en estructuras conceptuales y normativas relativamente autónomas”.

<sup>30</sup> A este respecto son ilustrativas las intervenciones realizadas por los representantes de Austria (A/C.6/53/SR.15, párr. 10) y de Rumania (A/C.6/53/SR.18, párr. 3).

<sup>31</sup> A/CN.4/519, párrs. 4 a 6 y 19.

<sup>32</sup> Véase J. Charpentier, “Engagements unilatéraux et engagements conventionnels: différences et convergences”, en J. Makarczyk (ed.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century. Essays in honour of Krzysztof Skubiszewsky*, La Haya, Boston, Londres, 1996, pág. 378.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pág. 380.

<sup>34</sup> Ambas ideas son puestas de relieve por M. Akehurst, en “The Hierarchy of the Sources of International Law”, 47 *B.Y.B.I.L.* (1974-1975), págs. 280 y 281, donde afirma: “esos actos son tan heterogéneos que es muy difícil generalizar al respecto ... en otros casos, los actos unilaterales son fuentes del derecho o, cuando menos, de derechos y obligaciones jurídicos ... Desde el punto de vista de sus efectos, dichos actos son similares a los tratados y, probablemente, tienen el mismo valor jerárquico que ellos; dicho de otro modo, un Estado puede, mediante promesa o renuncia, perder facultades o derechos de los que era titular en virtud de tratados o normas consuetudinarias, aunque un tratado o una costumbre posterior puede extinguir las obligaciones contraídas en virtud de la promesa o permitir la recuperación de los derechos a los que se renunció”.

jurisprudencia, refiriéndose a esta materia en contadas ocasiones, ha sabido o podido disipar. Como acertadamente señaló Guggenheim: “Por último, al introducir en el derecho internacional la teoría del derecho privado sobre los vicios del consentimiento, se extrapola al orden de las relaciones interestatales una doctrina inicialmente aplicada en el ámbito del derecho interno, y se ignora que la elaboración de una teoría coherente de los vicios del consentimiento sólo puede ser el resultado de una larga labor jurisprudencial, que brilla por su ausencia en la esfera del derecho internacional”<sup>35</sup>.

14. La doctrina distingue, quizá como consecuencia de un intento de extrapolación de las normas de derecho interno al plano internacional, los vicios que afectan directamente a la manifestación de voluntad en sí misma considerada, y que por ello la privaban de su misma esencia, y aquellos otros que afectaban a la voluntad del sujeto, convirtiéndola en irregular, pero sin llegar por ello a eliminarla; siguiendo con este razonamiento, las consecuencias que inicialmente podrían derivarse de ambas situaciones podrían ser también diferentes. Así, como Venturini pone de relieve, “en el primer caso, el acto jurídico, privado de uno de sus elementos constitutivos, debe considerarse nulo sin más, mientras que en el segundo, la mera irregularidad, por lo demás no manifiesta, sólo puede generar en favor del interesado un derecho a impugnar el acto”<sup>36</sup>. Desde una óptica más pragmática, Verzijl ha considerado que esas distinciones extrapoladas de los diferentes sistemas jurídicos<sup>37</sup> pueden resultar de interés también para el derecho internacional público, y además ser aplicables en particular a los actos unilaterales<sup>38</sup>.

15. Encontramos aquí, por tanto, una materia prácticamente virgen, en la que las referencias doctrinales son escasas —o suelen referirse al derecho de los tratados— y la práctica es casi inexistente. Todos estos son aspectos que, desde luego, cercenan y limitan el campo de estudio sobre el tema, aunque se tratará de ilustrar los conceptos estudiados con ejemplos, en la medida en que sea posible.

16. ¿En qué medida las causas de nulidad previstas en la Convención de 1969 sobre el derecho de los tratados podrían resultar aplicables a los actos unilaterales? Se ha señalado que “cuando funcionan como fuentes de derechos y obligaciones jurídicas, los requisitos comunes de validez de los actos unilaterales son básicamente los mismos que los de validez de los tratados”<sup>39</sup>. Conforme a dicha

<sup>35</sup> Véase P. Guggenheim, “La validité et la nullité des actes juridiques internationaux”, 74 *Rec. des Cours* (1949), pág. 197.

<sup>36</sup> Véase G. Venturini, “La portée et les effets juridiques des attitudes et des actes unilatéraux des États”, 112 *Rec. des Cours* (1964), pág. 420, aunque este mismo autor reconoce que la distinción entre nulidad y anulabilidad no ha sido objeto de aceptación total por parte de la doctrina. De hecho, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados terminó dando un carácter unívoco a ambas figuras.

<sup>37</sup> Véase J. Verzijl, “La validité et la nullité des actes juridiques internationaux”, 15 *R.D.I.* (1935), pág. 298, que cita entre esas circunstancias la no existencia absoluta del acto, por oposición a su nulidad propiamente dicha; la nulidad y la anulabilidad, la nulidad absoluta y la nulidad relativa; la nulidad que los tribunales pueden constatar de oficio frente a la que debe llevarse a cabo porque las partes así lo determinen; la nulidad total y parcial; la nulidad reparable frente a la que no lo es; la anulación con efectos *ex nunc* y *ex tunc*.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 306.

<sup>39</sup> Véase V. D. DEGAN, “Unilateral Act as a Source of Particular International Law”, 5 *Finnish Y. B. I.L.* (1994), págs. 187 y 188. Prácticamente la misma opinión ha sido sostenida por K. Skubiszewsky, “Unilateral Acts of States”, en Bedjaoui, M. (ed.), *International Law*:



opinión doctrinal, las condiciones de validez serían las siguientes: que el acto unilateral haya sido emitido por un sujeto que tenga capacidad para llevarlo a cabo; que su contenido sea materialmente posible y no se encuentre prohibido por una norma obligatoria de derecho internacional general (*jus cogens*); que la voluntad expresada por su autor se corresponda con su voluntad real y que la misma no se encuentre afectada por defectos o vicios. Además, refiriéndose a la forma que los actos unilaterales han de revestir, se parte de la libertad en cuanto a la misma aunque, como señala esta misma doctrina, existen algunos actos unilaterales para los que se requiere (a efectos de dotar a los mismos de la oportuna publicidad y seguridad jurídica)<sup>40</sup> su notificación (como sucede por ejemplo en derecho del mar respecto al trazado de las líneas de base y la delimitación de los respectivos espacios)<sup>41</sup>. Ahora bien, al tratarse en estos últimos supuestos de actos unilaterales vinculados a un régimen convencional, como se ha señalado en informes previos, e incluso al comienzo del presente informe, dichos actos se encontrarían regidos por el régimen convencional particular en que se encuentran subsumidos.

17. Las causas de nulidad que serán analizadas se clasificarán en los tres apartados que siguen: 1) nulidad de un acto unilateral por incompetencia del representante; 2) causas de nulidad que guardan relación con la emisión del consentimiento y 3) nulidad por ser contrario el acto unilateral a una norma de *jus cogens*.

**a) Nulidad de un acto unilateral por incompetencia del representante**

18. De la práctica internacional se deduce, y ello lo señalamos de forma extensa en la segunda parte, que además de las personas que ostentan la más alta representación del Estado, existen otras que, por sus funciones y en un determinado contexto, pueden actuar y comprometer al Estado en sus relaciones exteriores, mediante la formulación de actos unilaterales jurídicamente vinculantes.

19. De acuerdo con la doctrina mayoritaria y la práctica internacional se puede presumir que aquellas personas que ostentan la más alta representación del Estado y que, por ese hecho, tienen capacidad para emitir el consentimiento del Estado en el ámbito convencional, también gozan de esa capacidad para vincular a su Estado mediante actos unilaterales. Se trata de una extrapolación —con los riesgos que las

---

*Achievements and Prospects* (Dordrecht, Boston, Londres, 1991), pág. 230, donde dicho autor afirma: “Todo acto unilateral debe expresar la verdadera intención de su autor. Por consiguiente, los actos unilaterales obtenidos por error, fraude o corrupción del representante de un Estado son anulables, y los obtenidos mediante coacción (del representante del Estado o del propio Estado) son nulos y carentes de validez. A este respecto, puede establecerse una analogía entre la invalidez de los tratados y la de los actos unilaterales”.

<sup>40</sup> La Corte Internacional de Justicia ha adoptado un criterio muy estricto a este respecto en el reciente fallo en el asunto *República Democrática del Congo c. Rwanda*, párr. 41, refiriéndose concretamente a la retirada de las reservas, afirmando que “en efecto, hay que distinguir claramente entre la decisión adoptada en el ordenamiento jurídico interno de un Estado de retirar una reserva a un tratado y la ejecución de esa decisión en el ordenamiento jurídico internacional por las autoridades nacionales competentes, que sólo puede producirse mediante la notificación del retiro de la referida reserva a los demás Estados partes en ese tratado”.

<sup>41</sup> Y ello partiendo del carácter singular que presentan estos actos, ligados a la materia convencional de derecho del mar. A este respecto, como afirma E. Ruiloba García, en *Circunstancias especiales y equidad en la delimitación de los espacios marítimos*, Zaragoza, 2001, pág. 34, “la delimitación marítima posee una naturaleza heterogénea, en la medida en que cada caso de delimitación presenta unas características propias y peculiares que lo hacen único e irrepetible, como si de cristales de nieve se tratase”.

analogías entrañan— del artículo 7.2 a) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969. Pero el mundo internacional presenta diversas complejidades en este punto, de las que destacaremos una: la posibilidad de que otras personas, algunas de ellas mencionadas en el artículo de referencia (agentes diplomáticos o representantes ante una conferencia internacional) y otras no (previa presentación de la oportuna plenipotencia) tengan cierta capacidad para vincular al Estado al que representan, cuestión que se analizó antes, cuando se trató el tema de las personas habilitadas para actuar en nombre del Estado y comprometerle.

20. Ahora bien ¿qué sucedería si el representante estatal se excediera en el ejercicio de sus competencias? Esta cuestión guarda una relación más directa con la óptica asumida de forma generalizada en los ordenamientos internos donde, si bien en los respectivos textos constitucionales se suele realizar un tratamiento bastante exhaustivo de los órganos internos que participan —y de qué manera lo hacen— en la emisión del consentimiento del Estado para vincularse mediante un tratado internacional, no sucede lo mismo con los actos unilaterales<sup>42</sup>.

21. La Convención de Viena se muestra cautelosa al regular las causas posibles que afectan la competencia del representante estatal para vincularse por medio de tratados. La misma parte de la excepcionalidad de estas disposiciones, y por ello, del principio de conservación y mantenimiento de la relación convencional. Entendemos que, respecto de los actos unilaterales, debe primar idéntico principio puesto que, de no ser así, se generaría desconfianza en las relaciones internacionales y en consecuencia, debilitaría el recurso a los actos unilaterales como forma de actuar y comprometerse en ese plano. Incluso, yendo más allá, la posible situación de incertidumbre y de falta de mantenimiento de la palabra dada, que la alegación de una de las causas de nulidad que ahora nos ocupan generaría, haría inclinarse la balanza hacia la convalidación, caso de que fuese posible, del acto unilateral aquejado de ese vicio. Para intentar deshacer esta indeterminación consideramos muy útil examinar de nuevo, al menos brevemente, dos de los preceptos de la Parte V de la Convención de Viena de 1969, en un intento de verificar si dichas disposiciones pudieran resultar aplicables a la materia que nos ocupa.

---

<sup>42</sup> En este sentido, compartimos plenamente la crítica realizada por Remiro Brotons, que se expresa en los siguientes términos: “la concreción constitucional de la intervención parlamentaria en los tratados responde a una visión *estática* de los medios de producción de normas y obligaciones internacionales. Los tratados no agotan esos medios. Piénsese en los actos unilaterales independientes internacionalmente relevantes (el reconocimiento, la promesa, la protesta, las represalias) ... Es éste un ámbito exento a la participación de las cámaras —en ocasiones, incluso, a la del Gobierno como órgano colegiado— aunque no sea lógico que sin ellas pueda *prometerse* lo que sólo con ellas puede *comprometerse* mediante tratado. Para salir de esa *línea de sombra* se requiere una *nueva visión* que ofrezca soluciones *diferentes* a la participación de las cámaras, acordes con la fluidez y características de positivación de estas obligaciones. Pocos son, por el momento, los sistemas estatales que se han atrevido a rozar los labios de este reino y entre ellos no se encuentra el español. Citemos las Constituciones danesa (art. 19.3) y sueca (cap. X, arts. 2, 6 a 8; XIII, art. 2) como ejemplo de un modelo innovador de participación total de las cámaras —y no ya de estricto control— en las decisiones más significativas de la política exterior, sea cual sea su ropaje formal. En ellas se prevé el establecimiento de órganos reducidos y representativos, preparados para reunirse de inmediato, que recaban información reservada sobre la marcha de las relaciones internacionales y son consultados por el Gobierno *antes* de la adopción de decisiones importantes”. Véase A. Remiro Brotons, *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los Tratados*, Madrid, 1987, pág. 116.

i) *El artículo 46 de la Convención de Viena de 1969*

22. Como es sabido, el artículo 46, bajo el rótulo *Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados* determina, en su primer apartado, lo siguiente: “El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno”<sup>43</sup>.

23. La redacción en sentido negativo de este precepto refleja su carácter excepcional, con lo que en principio, ningún Estado podrá alegar una disposición de su derecho interno relativa a la competencia para celebrar tratados, con objeto de declarar nulo un convenio. Si esto es así en materia convencional, se plantea la cuestión de si es posible extrapolar esta misma solución a los actos unilaterales. Trayendo a colación la opinión manifestada por la Corte Permanente de Justicia Internacional en 1932, en el asunto *del trato de los nacionales polacos en Dantzig*<sup>44</sup>, se ha de señalar que la posición adoptada a este respecto por la Convención de 1969 ha sido, sin embargo, más matizada. Tal vez esto sea debido a que la Comisión de Derecho Internacional, a la vista de los precedentes históricos, adoptó una posición realista<sup>45</sup>, y por ello entendió que debía dejarse cierto margen a determinados casos especialmente drásticos<sup>46</sup>, plasmados en los artículos a los que estamos haciendo referencia en este

<sup>43</sup> La explicación de qué se entiende por violación manifiesta se encuentra en el párrafo segundo de este artículo, entendiéndose que la misma reviste ese carácter “si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe”. A este respecto, véase T. Meron, “Article 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (*Ultra vires Treaties*): Some Recent Cases”, 49 *B.Y.B.I.L.* (1978), págs. 175 a 199.

<sup>44</sup> PCIJ Series A/B, No. 44, pág. 24, donde se dice así: “No obstante, hay que observar que si, por una parte, según los principios generalmente admitidos, un Estado no puede hacer valer en sus relaciones con otro Estado las disposiciones constitucionales de este último sino solamente el derecho internacional y los compromisos internacionales válidamente contraídos, por otra parte, y a la inversa, un Estado no puede invocar su propia constitución frente a otro para eludir las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional o los tratados vigentes. La aplicación de esos principios al presente caso tiene como consecuencia que la cuestión del trato de los nacionales polacos y de otras personas de origen o idioma polaco debe resolverse exclusivamente sobre la base de las normas del derecho internacional y las disposiciones convencionales en vigor entre Polonia y Dantzig”.

<sup>45</sup> Sin embargo, véase el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1966, vol. II, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General, 1966*, párr. 7, pág. 264, donde se alude a esta cuestión, señalándose que “en la práctica de los Estados hay ejemplos de alegaciones de invalidez de tratados por razones constitucionales, pero en ninguno de ellos fueron admitidas tales alegaciones por la otra parte en la controversia. Además, en tres casos (la admisión de Luxemburgo en la Sociedad de las Naciones, el incidente de Politis y el ingreso de la Argentina) la Sociedad de Naciones parece haberse guiado por el principio de que el consentimiento dado en el plano internacional por un representante del Estado manifiestamente competente no queda invalidado por la revelación ulterior de que ese representante carecía de facultades constitucionales para obligar a su Estado”.

<sup>46</sup> Un ejemplo histórico de acto unilateral contrario a normas constitucionales de importancia, que hacen imposible su ejecución, fue el caso *George Croft*, que enfrentó a Portugal y el Reino Unido, resuelto el 7 de febrero de 1856. Este asunto se reproduce en Coussirat-Coustère, V. y Eisemann, P. M., *Répertoire de la Jurisprudence Arbitrale Internationale*, t. I, 1794-1918 (Dordrecht, Boston, Londres, 1989), pág. 46, con el siguiente tenor: “Si, en cualquier momento el Gobierno de Portugal, o su representante legal, hubiera prometido al Gobierno del Reino Unido,

apartado. En principio se parte de la preservación de la validez del tratado y de considerar los supuestos a los que nos referiremos ahora como excepcionales.

24. Resulta necesario indagar acerca de si es posible alegar, como causa de nulidad de un acto unilateral, que el mismo haya sido formulado vulnerando manifiestamente una disposición de derecho interno que revista una importancia esencial y que se refiera a la competencia para celebrar tratados. Como ya se puso de relieve con anterioridad, el gran problema surge porque, a diferencia de lo que sucede respecto de los tratados internacionales, donde todos los textos constitucionales suelen regular los mecanismos y órganos que participan en la emisión del consentimiento estatal, nada se suele decir respecto de los actos unilaterales.

25. Las tres condiciones que el artículo 46 de la Convención de Viena impone para poder invocar la nulidad de un tratado son: a) que afecte a normas de derecho interno de importancia fundamental, considerando como tales a la Constitución y también a las leyes que integran el llamado bloque de la constitucionalidad y que se encuentren vigentes (se entiende que, de aplicarse este requisito a los actos unilaterales, la vigencia habrá de referirse tanto al momento en que se formula el acto unilateral de que se trate como al momento en que se pretende alegar la presunta nulidad); b) que la norma sea relativa a la competencia para celebrar tratados, entendiendo esta frase en su sentido más estricto, lo cual sería extrapolable a los actos unilaterales, según nuestro punto de vista, con las matizaciones que veremos; y c) que la violación del derecho interno sea manifiesta, entendiendo por tal que resulte objetivamente evidente para cualquier Estado que se conduzca en esta materia de manera normal y de buena fe<sup>47</sup>.

26. En el segundo informe del Relator Especial se propuso un artículo en el que, siguiendo bastante de cerca las disposiciones de la Convención de Viena, se consignaban en siete puntos las causas que podían llevar aparejada la nulidad de un acto unilateral. El proyecto de artículo decía así:

---

en cualquiera de las formas que habitualmente se utilizan en las relaciones internacionales, que el Sr. Croft recibiría asistencia para que sus reclamaciones fueran satisfechas, o que quedaría exento de responsabilidad al respecto, no cabe duda de que ello generaría un derecho perfectamente válido a obtener satisfacción o indemnización del Estado portugués, ya que se trata de formas constitucionalmente reconocidas por los derechos de los Estados a través de las cuales unos países contraen obligaciones internacionales con otros. Sin embargo, no puede decirse que eso ocurra en un caso en el que sólo consta que un gobierno dirigió a sus propias autoridades una orden que favorecía a un ciudadano extranjero, sin que previamente se hubiera hecho promesa alguna al gobierno de ese ciudadano. Si, en tal caso, la orden entra en conflicto con disposiciones constitucionales que imposibilitan su ejecución, no cabe formular ninguna reclamación basada en el derecho internacional para que el gobierno abone una indemnización por los daños derivados de la inejecución de la referida orden”.

<sup>47</sup> Véase T. O. Elias, “The Validity of Treaties”, 134 *Rec. des Cours* (1971), págs. 357 y 358; igualmente *Informe de la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General, 1966*, párr. 11. En la Comisión se llegó a la conclusión de que no sería práctico ni conveniente tratar de especificar de antemano los casos en que se podría considerar que una violación del derecho interno es una violación “manifiesta”, ya que la cuestión dependería en gran medida de las circunstancias particulares de cada caso.

**“Artículo 7  
Nulidad del acto unilateral**

**Un Estado puede invocar la nulidad de un acto unilateral:**

(...)

**7. Si el consentimiento del Estado en obligarse por un acto unilateral ha sido manifestado en violación manifiesta de una norma de importancia fundamental de su derecho interno.”<sup>48</sup>**

27. Este proyecto de artículo presentaba un carácter menos restrictivo que el artículo 46 de la Convención de Viena, al constituir una violación manifiesta de una norma de importancia fundamental, pero sin hacer referencia específica a que la norma se refiera a la competencia para manifestar el consentimiento (esta vez en materia de actos unilaterales)<sup>49</sup>.

28. El proyecto de artículo que se presentó el año siguiente, en el tercer informe, era aún más parco, siendo esta vez el artículo 5, apartado 8, el que establecía como causa de nulidad: “Si el acto unilateral formulado es contrario a una norma de importancia fundamental del derecho interno del Estado autor del acto”<sup>50</sup>. Esta redacción originó diversas reacciones en la Comisión pues, tal y como se recoge en el informe sobre la labor realizada en su 52º período de sesiones: “A juicio de algunos miembros, el párrafo, tal como estaba redactado, podía entenderse que daba prioridad al derecho interno sobre las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional, y eso sería inaceptable. Algunos miembros se preguntaron también si el párrafo podía prestarse a una situación en la que un Estado utilizase las disposiciones de su propio derecho interno para evadir obligaciones internacionales que hubiera asumido en virtud de un acto unilateral válido”<sup>51</sup>. Es más, una de las sugerencias planteadas en el marco de esas discusiones fue la de que dicho párrafo destacara que, en el momento de la formulación del acto, se había infringido una norma de importancia fundamental del derecho interno o constitucional respecto de la capacidad de asumir obligaciones internacionales o de formular actos jurídicos a nivel internacional<sup>52</sup>. De no aceptarse esa propuesta, el carácter tan general del proyecto de artículo podría dejar traslucir que cualquier vulneración de una norma de derecho interno, eso sí, de importancia sustancial, podría irrogar la nulidad del acto unilateral, con los peligros que de ello se derivan.

29. Desde luego, nos inclinamos, siguiendo de cerca las discusiones planteadas en Viena y que se recogieron en la Convención de 1969, por ofrecer un punto de vista restrictivo en relación con las causas de nulidad, en general, y en particular con la que se ha analizado en las líneas anteriores. La seguridad jurídica exige que los

<sup>48</sup> A/CN.4/500/Add.1, párr. 109.

<sup>49</sup> Durante los debates desarrollados en la Comisión durante el 51º período de sesiones, las posiciones mantenidas por sus miembros respecto de este artículo eran divergentes; así, mientras algunos sostuvieron que esta norma habría de seguir más de cerca el artículo 46 de la Convención de Viena, otros entendían que, dada la flexibilidad que los actos unilaterales han de mostrar, esta situación habría de encontrar reflejo en el precepto mencionado. Véase A/54/10, párr. 559.

<sup>50</sup> Véase A/CN.4/505, párr. 167.

<sup>51</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/55/10)*, párr. 602.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, párr. 603.

representantes estatales sean cautelosos al asumir compromisos internacionales y por ende, actos unilaterales. Asimismo, siempre quedará abierta la posibilidad de convalidar el acto de que se trate, solución que, además de permitir dejar a un lado el carácter drástico que la nulidad lleva consigo, hace salir al Estado mucho más airoso, en lo que a asunción de compromisos y respeto a la palabra dada se refiere<sup>53</sup>.

30. Conforme a lo señalado con anterioridad, podría formularse el siguiente principio-rector relativo a la conformidad del acto unilateral con el orden jurídico interno:

**“Nulidad de un acto unilateral contrario a una norma de importancia fundamental del derecho interno del Estado que lo formula**

**El Estado autor de un acto unilateral no podrá invocar, como causa de nulidad, que dicho acto sea contrario a una norma de su derecho interno, a menos que se trate de una norma de importancia fundamental de su derecho interno y que dicha contradicción sea manifiesta.”**

ii) *La restricción específica de los poderes para manifestar el consentimiento de un Estado*

31. Relacionado directamente con la materia que nos ocupa, recordemos el artículo 47 de la Convención de Viena, bajo el título “Restricción específica de los

<sup>53</sup> Un caso interesante a este respecto fue resuelto por la Corte de Constitucionalidad guatemalteca en su sentencia de 3 de noviembre de 1992, por la que afirmaba la validez de una serie de acciones emprendidas por el Presidente de la República, Jorge Serrano Elías, en virtud de las cuales se había procedido a reconocer a Belice y establecer relaciones diplomáticas con este último país. El enfrentamiento histórico entre Guatemala y Belice dio origen al artículo 19.1 de las disposiciones transitorias de la Constitución de Guatemala de 1985, que dice así: “El Ejecutivo queda facultado para realizar las gestiones que tiendan a resolver la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice, de conformidad con los intereses nacionales. Todo acuerdo definitivo deberá ser sometido por el Congreso de la República al procedimiento de consulta popular previsto en el artículo 173 de la Constitución”. La cuestión que se planteaba era la de si el reconocimiento de Belice por parte de Guatemala debería ser considerado “un acuerdo definitivo” y, si ello era así, si cabría considerar nulas las manifestaciones y consecuencias que se desprendían de las actuaciones presidenciales. La opinión mayoritaria de los jueces que participaron en la emisión de esta decisión de la Corte Constitucional se inclinó por considerar que el acto de reconocimiento era fruto de las transformaciones que este contencioso había experimentado a raíz de la independencia de este territorio de Gran Bretaña, sin que pudiese ser considerado como un paso definitivo, en el sentido y con las consecuencias que se desprenden del texto constitucional. Sin embargo, diferente fue la postura sostenida en el “voto razonado en contra” por el Presidente de la Corte y dos magistrados; siguiendo a González Vega, que postula la misma solución que la sostenida por esta minoría, al no haber existido intervención del Congreso de la República y del pueblo, el acto de reconocimiento de Belice no representaba la decisión de ese Estado, por lo que no podría producir ningún efecto jurídico, y por tanto, no podría ejecutarse. Por ello, este autor se decanta por la siguiente idea: “He aquí, pues, la clara consecuencia defendida por la minoría de la Corte Constitucional: la invalidez del acto del reconocimiento e implícitamente su revocabilidad por haber emanado de un órgano incompetente en los términos de la Constitución guatemalteca”. Tal vez son múltiples los factores que indujeron a la Corte Constitucional a adoptar su decisión: el cambio vivido en el panorama internacional y no dejar en entredicho la posición guatemalteca a consecuencia de una manifestación realizada por su más alto representante. A este respecto, véase J. A. González Vega, “El reconocimiento de Belice ante la Corte de Constitucionalidad de Guatemala: la sentencia de 3 de noviembre de 1992”, 45 *R.E.D.I.* (1993), págs. 580 a 585. Otro caso de índole parecida al anterior se contempló en el octavo informe (A/CN.4/557, párrs. 13 a 35, relativo a la nota del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia de 1952, acerca del grupo de islotas de “Los Monjes”, al que remitimos).

poderes para manifestar el consentimiento de un Estado”, que señala: “Si los poderes de un representante para manifestar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado determinado han sido objeto de una restricción específica, la inobservancia de esa restricción por tal representante no podrá alegarse como vicio del consentimiento manifestado por él, a menos que la restricción haya sido notificada con anterioridad a la manifestación de ese consentimiento, a los demás Estados negociadores”.

32. Este precepto se presenta aún más restrictivo que el artículo 46, antes comentado. Esto hace, sin duda, en opinión de Nahlik, al referirse a ambos preceptos, que “practical cases in which either of the two articles concerned could be invoked will be extremely rare”<sup>54</sup>. Sin embargo, la aplicación de la idea contenida en el artículo 47 no resulta extrapolable *in toto* a los actos unilaterales, debido a las especificidades ya señaladas de estos actos que se traducen, principalmente, por su propio mecanismo de formulación. A diferencia de los tratados internacionales, donde el representante estatal tendría la posibilidad de hacer saber a los delegados de otros Estados el contenido de la restricción para manifestar su consentimiento, la propia esencia del acto unilateral, que no cuenta con la existencia de otras partes negociadoras, priva de sentido la disposición antes mencionada. De hecho, entre las causas de nulidad mencionadas en los informes segundo y tercero, no se contempló como tal, produciéndose sin embargo una remisión a uno de los preceptos iniciales del proyecto de artículos presentado: el relativo a la posibilidad de convalidación del acto unilateral, tema considerado antes.

33. Dos son los aspectos que se añadieron a la disposición similar de la Convención de Viena: la referencia a comprometer al Estado en el plano internacional (aspecto esencialmente ligado a los actos unilaterales, aunque el mismo también podría considerarse aplicable al derecho de los tratados) y el inciso dedicado a la confirmación necesaria del mismo.

34. Con base en lo anterior, se presenta el siguiente proyecto de principio rector, en el bien entendido de que tal vez el mismo no resulte imprescindible, de formularse ya un principio rector relativo a la confirmación o convalidación del acto, sometido a la consideración del Grupo de Trabajo:

**“Nulidad de un acto formulado por una persona no habilitada para ello**

**Un acto unilateral formulado por una persona no autorizada o habilitada para ello podrá ser declarado nulo, dejando a salvo la posibilidad de que el Estado del que emana dicho acto lo confirme de acuerdo con el principio rector 4.”**

**b) Causas de nulidad que guardan relación con la emisión del consentimiento**

35. Todas las posibles causas de nulidad analizadas dentro de este apartado tienen como denominador común un vicio en el consentimiento para vincularse mediante un acto unilateral. De nuevo, la Convención de Viena de 1969 sirve de referencia. Tres de esas causas (error, dolo y coacción), encuentran su origen en la tradición romanista y fueron introducidas en la Convención esencialmente por dos razones: ambas servían como una especie de válvula de seguridad para el caso en que se produjese alguna de esas circunstancias, aunque ello ocurre raramente. En segundo

<sup>54</sup> Véase S. E. Nahlik, “The Grounds of Invalidity and Termination of Treaties”, 65 *A.J.I.L.* (1971), pág. 741.

lugar, su inclusión detendría cualquier argumento relativo al posible carácter no exhaustivo que la Convención pudiese tener respecto a las causas de nulidad, evitando de esta forma que los Estados pudiesen recurrir a la búsqueda de otras posibles causas de nulidad. Veamos, a continuación, cada una de ellas.

i) *El error*

36. La Comisión, en el informe presentado a la Asamblea General en 1966, que contenía el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados con sus comentarios, puso de relieve que “son raros los casos en que se han alegado errores de fondo como vicios que menoscaban la validez esencial de un tratado. Casi todos los casos que se conocen se refieren a errores geográficos y la mayoría de ellos a errores en los mapas”<sup>55</sup>. Si ello es válido en materia convencional, también lo podría ser respecto a los actos unilaterales.

37. Tanto la práctica internacional en la que se ha alegado el error como mecanismo que permita declarar la nulidad, como la jurisprudencia existente al respecto, son escasas, aunque hallamos ciertos supuestos esclarecedores; así, en el asunto relativo al *Estatuto jurídico de Groenlandia Oriental*, el juez Anzilotti, en su opinión disidente afirmaba: “Otra cuestión muy distinta es si la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega adolece de un error esencial por ignorarse, cuando se hizo, que la ampliación de la soberanía danesa traería consigo una ampliación equivalente del monopolio y las medidas de cierre del país ... Mi opinión es que no hay error en absoluto y que el silencio del Gobierno danés sobre la denominada cuestión del monopolio y la falta de cualquier observación o reserva en la respuesta del Sr. Ihlen se explican simplemente por la naturaleza de la gestión, realizada con el ánimo de conseguir un arreglo en el futuro. Si, en cualquier caso, suponemos por un instante que el Sr. Ihlen erró sobre las consecuencias que se derivarían de la ampliación de la soberanía danesa, hay que reconocer que ese error no bastaría para provocar la nulidad del acuerdo. *Todo error debe ser excusable, y es harto difícil admitir que un gobierno pueda ignorar las consecuencias legítimas de una ampliación de soberanía*; a ello puede añadirse que, de todos los gobiernos, el noruego era el menos indicado para ignorar los métodos daneses de administración de Groenlandia y la función que en ellos desempeñan el régimen de monopolio y las medidas de cierre del país”<sup>56</sup>.

38. Se admite de forma general que, para viciar el consentimiento del Estado en un tratado, el error ha de ser acerca de una cuestión que constituya una base esencial de su consentimiento para vincularse por el mismo; creemos que esta misma solución debería aplicarse, *mutatis mutandis*, a los actos unilaterales de los Estados<sup>57</sup>.

39. En el segundo informe se presentó ante la Comisión una disposición que presentaba un aspecto casi idéntico al de la disposición de la Convención de Viena relativa al error (art. 48), aunque condensando los rasgos esenciales que ha de revestir dicho error, con el siguiente tenor:

<sup>55</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966*, vol. II, págs. 266 y 267.

<sup>56</sup> La cursiva es del Relator Especial; véase *C.P.J.I., Séries A/B*, No. 53, pág. 92.

<sup>57</sup> Como puso de relieve A. Oraison, en *L'erreur dans les traités*, París 1972, pág. 39.



**“Un Estado puede invocar la nulidad de un acto unilateral:**

**1. Si el consentimiento del Estado en formular tal acto se ha manifestado sobre la base de un error de hecho o de una situación cuya existencia diera por supuesta ese Estado en el momento de su formulación y ese hecho o esa situación constituyera una base esencial de su consentimiento para vincularse por tal acto. Lo anterior no se aplicará si el Estado contribuyó con su conducta al error o si las circunstancias fueron tales que hubiera quedado advertido de la posibilidad de error.”<sup>58</sup>**

40. En la Comisión se expresaron diversas opiniones relativas, por ejemplo, a la necesidad de desvincularse algo más de la Convención de Viena, teniendo en cuenta la diferente naturaleza de los actos unilaterales y los tratados internacionales<sup>59</sup>; también se aludió a que sería positivo no utilizar la palabra “consentimiento”, a causa de las connotaciones que esta expresión reviste, unida muy de cerca al derecho de los tratados<sup>60</sup>. Esta última idea fue recogida en el tercer informe, permaneciendo intacto el conjunto del proyecto de artículo, excepto su encabezamiento, sustituido por “si el acto ha sido formulado sobre la base”, en vez de la expresión utilizada anteriormente de “si el consentimiento del Estado en formular tal acto se ha manifestado”<sup>61</sup>.

41. En realidad, creemos que el error, como circunstancia que puede acarrear la nulidad de un acto unilateral, ha de tener un carácter esencial, detonante del comportamiento estatal, jugando además la necesaria buena fe —directamente relacionada con el hecho de que el Estado que alega la presunta nulidad no haya contribuido a dicho error con su conducta— como freno a posibles conductas que, en última instancia lo que pretenden es exonerar al Estado de que se trate de sus compromisos adquiridos en la esfera internacional.

42. El error habrá de ser alegado por el Estado que formuló el acto unilateral y que incurrió en el mismo, aunque podría producirse la situación hipotética de que un tercer Estado —beneficiario del acto unilateral—, a la vista de las circunstancias del caso, de las que se desprende dicho error, pusiese en conocimiento del Estado obligado dicha circunstancia. A pesar de su extrema rareza, también podría llegar a suceder que el error hubiese sido provocado por la conducta fraudulenta de un tercero, con lo que entrarían incluso en conexión dos posibles alegaciones de nulidad, que dejarían sin contenido el acto unilateral correspondiente, salvo que las circunstancias del caso y la voluntad del Estado que lo formuló hiciesen aconsejable que dicho acto continuase vigente, mediante su convalidación.

43. En relación con esta posible causa de nulidad se presenta el siguiente principio rector, que corresponde al apartado primero del mismo, al que seguirán en el apartado correspondiente los demás párrafos relacionados con las causas de nulidad, y que señalaremos tras la explicación de cada una de ellas:

<sup>58</sup> A/CN.4/500/Add.1, párr. 109, artículo 7, apartado 1.

<sup>59</sup> Se dijo que el error cometido por un Estado al formular una declaración debería ser más fácil de corregir que el relacionado con un tratado internacional, dada la flexibilidad y premura con que suelen realizarse los primeros, a diferencia de lo que sucede con los segundos. Véase A/54/10, párr. 555.

<sup>60</sup> Véase A/55/10, párr. 593.

<sup>61</sup> Véase A/CN.4/505, párr. 167.

**“Nulidad de los actos unilaterales**

**1. a) El Estado autor de un acto unilateral no podrá invocar el error como causa que permita declarar nulo dicho acto unilateral, a menos que dicho acto hubiese sido formulado sobre la base de un error de hecho o de una situación cuya existencia diera por supuesta ese Estado en el momento de su formulación y ese hecho o esa situación constituyera una base esencial para vincularse por tal acto unilateral.**

**b) Lo anterior no se aplicará si el Estado autor contribuyó con su conducta al error o si las circunstancias eran tales que hubiera quedado advertido de la posibilidad de tal error.”<sup>62</sup>**

*ii) El dolo*

44. Conforme a lo dispuesto en el artículo 49 del Convenio de Viena: “Si un Estado ha sido inducido a celebrar un tratado por la conducta fraudulenta de otro Estado negociador, podrá alegar el dolo como vicio de su consentimiento en obligarse por el tratado”. Cabría plantearse, en consecuencia, si esta causa de nulidad que puede aquejar un tratado internacional sería aplicable, *mutatis mutandis*, a un acto unilateral. Para Sicault, tanto el dolo<sup>63</sup> como el error serían dos causas de nulidad plenamente aplicables a los actos unilaterales. Probablemente, la mención conjunta de ambas figuras se deba a la estrecha línea que las separa, como la doctrina ha manifestado en diversas ocasiones<sup>64</sup>.

45. De ser aceptada esta causa de nulidad para los actos unilaterales, deberían serle aplicables las mismas condiciones que se requieren para que el dolo sea tenido en cuenta en el ámbito convencional. Remiro Brotóns señala tres caracteres que la conducta del tercero debe reunir para poder calificarla como dolosa y declarar nulo el acto que se ha inducido a realizar: a) un elemento material, referido como una conducta fraudulenta, que según la Comisión de Derecho Internacional comprende, “toda declaración falsa, toda presentación inexacta de los hechos y otros procedimientos engañosos”; b) un elemento psicológico: la intención o propósito de equivocar (en el contexto de los actos unilaterales, la intención de inducir al Estado que asume dicho acto a llevar a cabo dicho compromiso, cualquiera sea la índole de éste); y c) un resultado, producido a consecuencia de la maniobra fraudulenta. En este sentido se dice que el dolo ha de ser esencial<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Como fórmula que permita la invocación del error por otros Estados, no sólo el que formuló el acto unilateral, podría darse la siguiente, que se somete a la opinión de la Comisión: “Se podrá invocar el error como causa que permita declarar nulo un acto unilateral, si dicho acto se formuló sobre la base de un error de hecho o de una situación cuya existencia diera por supuesta ese Estado en el momento de su formulación y ese hecho o esa situación constituyera una base esencial para vincularse por tal acto unilateral”.

<sup>63</sup> Véase J. D. Sicault, “Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public”, 83 *R.G.D.I.P.* (1979), pág. 667, donde señala que “en efecto, hay que admitir que si el autor de un compromiso unilateral fue inducido a contraerlo por la conducta fraudulenta de otro sujeto de derecho internacional, podría invocar que el dolo vició su consentimiento en obligarse por dicho compromiso”.

<sup>64</sup> Véase A. Oraison, “Le dol dans la conclusion des traités”, 75 *R.G.D.I.P.* (1971), pág. 622.

<sup>65</sup> Véase A. Remiro Brotóns, *op. cit.*, pág. 435.

46. En materia de actos unilaterales, la propuesta que se presentó a esta Comisión en el segundo informe, se materializa en el apartado 2 del entonces proyecto de artículo 7, conforme al cual “si el Estado ha sido inducido a formular tal acto por la conducta fraudulenta de otro Estado”, se podrá invocar la nulidad del mismo<sup>66</sup>. Incluso se añadió en su momento que “el dolo puede incluso ser por omisión, cuando un Estado conociendo ciertas realidades no las comunica y ello induce al Estado a formular un acto jurídico”<sup>67</sup>. Este último inciso, sin embargo, fue objeto de diversas críticas por algunos miembros de la Comisión, entendiéndose que esa interpretación podría llegar a dificultar “algunos de los métodos aceptados por los cuales los Estados conducían su política exterior y convencían a otros Estados de sumarse a esa política”<sup>68</sup>. Habrá de ser la labor interpretativa la que permita deslindar las situaciones en las que está presente el dolo de aquellas otras en las que no es así.

47. Como propuesta de principio rector se formula un apartado 2, dentro del mismo principio dedicado a las causas de nulidad, de la forma siguiente:

(continuación)

**“2. Se podrá invocar el dolo como causa que permita declarar nulo un acto unilateral si el Estado autor ha sido inducido a formular dicho acto por la conducta fraudulenta de otro Estado.”**

iii) *La corrupción del representante*

48. Aunque de aparición tardía en el proyecto de articulado que daría origen a la Convención de Viena, al entenderse en un primer momento que esta causa de nulidad podría estar asociada al dolo, se decidió introducir la misma, dando lugar al artículo 50, con el siguiente tenor: “Si la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado ha sido obtenida mediante la corrupción de su representante, efectuada directa o indirectamente por otro Estado negociador, aquel Estado podrá alegar esa corrupción como vicio del consentimiento en obligarse por el tratado”. Por supuesto, la propia fuerza que se desprende del término corrupción hace necesaria una precisión conceptual; no se entenderían por corrupción las usuales condecoraciones o agasajos propios y habituales de la práctica diplomática, sino que se requiere un *plus*<sup>69</sup>. La ausencia de precedentes quizá se deba a que los Estados no son nada proclives a admitir que su representante ha sido aquejado por este vicio del consentimiento<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> Véanse A/CN.4/500/Add.1, párr. 109 y prácticamente con idéntico tenor, en el proyecto de artículo 5.2 del tercer informe, A/CN.4/505, párr. 167.

<sup>67</sup> Véase A/CN.4/500/Add.1, párr. 136.

<sup>68</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/54/10)*, párr. 555.

<sup>69</sup> Véase una definición del término corrupción, en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966*, vol. II, pág. 268, párr. 4, donde se determina que “solamente los actos concebidos con el propósito de ejercer una influencia fundamental en la disposición del representante para concertar el tratado pueden alegarse como vicio del consentimiento que se supone manifiesta el representante en nombre de su Estado”, pero no “cualquier pequeño favor o cortesía” de que pueda ser objeto con motivo de la celebración de aquél.

<sup>70</sup> Como afirma I. Sinclair, en *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2ª ed., Manchester, 1984, pág. 175: “There is no doubt a practical safeguard in that States will be reluctant to admit that their own representatives have been corrupted”.

49. Respecto de los actos unilaterales, esta posible causa de nulidad podría jugar un papel casi idéntico al que le correspondería en materia de tratados; ahora bien, analizando los términos con que se contempló la misma en el segundo informe, se observaba en el mismo una cierta restricción, situación ésta que se suprimió en el tercer informe. El artículo propuesto en un primer momento (artículo 7, apartado 3) decía así:

**“Un Estado puede invocar la nulidad de un acto unilateral:**

(...)

**3. Si la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un acto unilateral ha sido obtenida mediante la corrupción de su representante, efectuada directa o indirectamente por otro Estado.”<sup>71</sup>**

50. La expresión “si la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse” restringe el ámbito de aplicación del proyecto de artículo, matizado en el tercer informe, modificando sus términos de la forma siguiente: “Si el acto ha sido formulado mediante la corrupción de la persona que lo realiza, efectuada directa o indirectamente por otro Estado”<sup>72</sup>. La primera parte del precepto recoge la modificación realizada; se habla en esta ocasión de “si el acto ha sido formulado” y además sustituyendo el término “representante” por “persona que lo realiza”, expresión esta última más general, pero cargada de mayores dosis de incertidumbre.

51. Sin duda, una causa en este sentido es necesaria y útil, dada la realidad internacional que pudiere facilitar actos de esta naturaleza. Algunos miembros de la Comisión expresaron su apoyo a su inclusión, en consonancia con la necesidad de combatir universalmente esta situación, como puso de relieve la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Caracas el 29 de marzo de 1996<sup>73</sup>, e igualmente la Convención adoptada por el Consejo de Europa el 27 de enero de 1999 para luchar contra la corrupción en el ámbito penal, y su Protocolo Adicional de 2003<sup>74</sup>. Otra matización interesante, que expuso la Comisión de Derecho Internacional en su Informe a la Asamblea General de 2000, fue la propuesta relativa a si era necesario limitar la posibilidad de corrupción a la “efectuada directa o indirectamente por otro Estado”. Se puso de relieve algo que en el mundo internacional de nuestros días resulta un hecho indudable, dado el enorme poder que determinadas entidades pueden llegar a tener, “no podía descartarse la posibilidad de que la persona que formulara el acto unilateral estuviera corrompida por otra persona o por una empresa”<sup>75</sup>.

52. De conformidad con todo lo señalado anteriormente, la propuesta de principio rector (el apartado 3 del mismo principio) diría así:

<sup>71</sup> Véase A/CN.4/500/Add.1, párr. 109.

<sup>72</sup> Véase A/CN.4/505, párr. 167.

<sup>73</sup> Tanto el texto de esta convención, como el estado de ratificaciones de la misma, se pueden consultar en la página <http://www.oas.org>.

<sup>74</sup> Su texto y todas las incidencias sufridas se pueden consultar en <http://conventions.coe.int>.

<sup>75</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/55/10)*, párr. 594.

(continuación)

**“3. Se podrá invocar la corrupción del representante del Estado como causa que permita declarar nulo un acto unilateral si dicho acto ha sido formulado mediante la corrupción de la persona que lo realiza.”**

iv) *La coacción*

53. Junto con el error y el dolo, con las matizaciones que seguidamente veremos, la coacción constituye la tercera de las causas de nulidad prevista en la Convención de Viena de 1969 que encuentra su origen en la arraigada tradición del derecho romano. La Convención de Viena distingue dos tipos diferentes de coacción, la ejercida sobre el representante de un Estado —el artículo 51—, y un segundo tipo: la ejercida sobre el Estado mismo, por la amenaza o el uso de la fuerza, el artículo 52. Ambas parecen resultar plenamente aplicables a los actos unilaterales de los Estados.

a. La coacción sobre el representante del Estado

54. Es posible observar en la práctica algunos supuestos en los que la coacción sobre el representante estatal, en ocasiones haciéndole temer por su vida, han llevado a la conclusión de acuerdos, e incluso a la realización de actos que, de no haber mediado dicha coacción, no se habrían llegado a producir<sup>76</sup>. El término coacción, que ha de haberse realizado sobre el representante (como persona, no ya como órgano estatal) abarca un número considerable de situaciones de distinta índole, entre las cuales destacan, tal y como señaló la propia Comisión de Derecho Internacional al comentar los artículos, “todas las formas de intimidación o violencia”, tanto las que afectan a su integridad física como a su libertad, a su carrera profesional, su patrimonio o la situación social o familiar de la víctima

55. En materia de tratados, uno de los rasgos principales que han distinguido esta figura de la corrupción lo constituye el hecho de que la coacción puede ser llevada a cabo por cualquiera, mientras que la corrupción sólo era posible cuando se realizaba por otro Estado negociador. En materia de actos unilaterales sería positivo asimilar ambos aspectos en las dos figuras mencionadas, dado que nada impide que la posibilidad de corromper provenga de entidades o personas que no sean Estados propiamente dichos, pero cuyo capacidad de presión sea capaz de corromper al representante, haciéndole asumir un compromiso que, de no haber existido dicha corrupción no se habría dado.

56. Tal vez no resulte positivo realizar restricciones desmesuradas de esta causa de nulidad, como las que se desprendían del proyecto de artículo 7 presentado en el segundo informe, que permitía invocar la nulidad de un acto unilateral “si la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un acto unilateral ha sido obtenida por coerción sobre su representante mediante actos o amenazas

<sup>76</sup> Un ejemplo interesante en A. Remiro Brotóns, *op. cit.*, pág. 438. “Una vez allí, hecho prisionero el 20 de abril, fue amenazado de ejecución capital por alta traición a su padre, Carlos IV, a menos que en él abdicase, lo que hizo el 6 de mayo. Un día antes, a cambio de una compensación en dinero, Carlos IV había renunciado a sus derechos a favor de Napoleón, quien a su vez los cedió a su hermano José. Estos hechos fueron considerados nulos por *dolo y violencia* por las Cortes de Cádiz que luego, en 1811, emanaron un Decreto proclamando la nulidad de cualquier compromiso aceptado por Fernando VII mientras estuviese preso en Valencey”.

dirigidos contra él”<sup>77</sup>. A su vez, la expresión “dirigidos contra él” podría interpretarse en el sentido de que también pueda ir dirigida dicha coacción —término más conveniente que coerción ya que éste lleva consigo un elemento de fuerza física que no tiene que existir necesariamente— hacia sus intereses personales directos (por ejemplo su propiedad o su familia), pudiendo con ello provocar el efecto pretendido con la coacción.

57. En la propuesta formulada al año siguiente se introdujeron algunos cambios, similares a los planteados respecto de la corrupción, pero manteniendo con carácter general el resto de los elementos antes puestos de relieve; el tenor de esta propuesta era el siguiente: “Si en la formulación del acto ha mediado la coerción sobre la persona que lo realiza, mediante actos o amenazas dirigidos contra ella”<sup>78</sup>. El carácter especialmente contundente que esta causa de nulidad reviste se manifestó en el marco de la Comisión, al entenderse que “el uso de la coerción sobre la persona que formulaba el acto era un caso especial ya que, en esas circunstancias, la persona no estaba expresando la voluntad del Estado que se suponía representar, sino la del Estado que ejercía la coerción. Sin voluntad no había acto jurídico y, si no había acto, no había nada que anular. En tanto que los demás párrafos eran casos de *negotium nullum*, este párrafo era un caso de *non negotium*”<sup>79</sup>. Se desprende por tanto la nulidad inicial, dando por sentado que no ha existido el acto de que se trate, aquejado de nulidad desde sus comienzos.

58. La propuesta de principio rector, dentro a su vez del mismo principio relativo a las causas de nulidad, podría ser la siguiente:

(continuación)

**“4. Se podrá invocar la coacción ejercida sobre la persona que realizó el acto unilateral como causa que permita declarar su nulidad si dicha persona lo ha formulado a consecuencia de actos o amenazas dirigidos contra ella.”**

b. La coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza

59. Ésta es la más importante y moderna causa de nulidad de los tratados, vinculada en su aparición y desarrollo a la proclamación y alcance de la prohibición del empleo y amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales, haciendo desaparecer así uno de los mecanismos tradicionales de adquisición territorial (la anexión) sancionado usualmente mediante un tratado internacional. Pero cabe plantearse algunas cuestiones relacionadas directamente con esta causa de nulidad. La primera de ellas se refiere al tipo de fuerza al que alude el artículo 52 de la Convención de Viena; la Declaración que se incorporó al Acta Final de la Conferencia, ilustrativa de la posición mantenida por un importante grupo de Estados (especialmente del grupo de países en desarrollo) evidencia la división existente a este respecto entre estos últimos (partidarios de interpretar de forma amplia el concepto de fuerza) frente a la postura restrictiva, que finalmente

<sup>77</sup> A/CN.4/500/Add.1, párr. 109.

<sup>78</sup> A/CN.4/505, párr. 167.

<sup>79</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/55/10)*, párr. 595.

triunfó<sup>80</sup>. Aunque surge ineludiblemente la pregunta de si cabe mantener el mismo concepto de fuerza implantado en 1969 al contexto internacional reinante en nuestros días, o si debe tenerse en cuenta, también para extrapolar esta idea a los posibles actos unilaterales que surjan, una visión más amplia a este respecto.

60. En primer lugar, en el segundo informe prácticamente se reprodujo —de forma casi idéntica salvo el encabezamiento— lo establecido en la Convención de Viena; así, señalaba como causa de nulidad la situación producida “si la formulación del acto unilateral ha sido obtenida por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios del derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas”<sup>81</sup>.

61. Durante las deliberaciones en la Comisión se propuso que se incluyera otra causa de nulidad, a saber, los actos unilaterales formulados en violación de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptada en virtud del Capítulo VII de la Carta, por ejemplo un acto de reconocimiento formulado en violación de una resolución del Consejo de Seguridad que exigía a los Miembros de la Organización que no reconocieran como Estado a una entidad determinada<sup>82</sup>. Haciéndose eco de esta propuesta, en el tercer informe se propuso la consideración de un acto unilateral como nulo “si el acto unilateral, en el momento de su formulación, contradice una decisión del Consejo de Seguridad”<sup>83</sup>, sin más especificaciones.

62. Los debates en la propia Comisión respecto a la inclusión o no de este párrafo han sido arduos: mientras que algunos de sus miembros lo han defendido, otros han propuesto una redacción más restringida del mismo, frente a una tercera posición que aboga por su supresión. Es cierto que podrían existir casos en que un acto unilateral pudiese colisionar con una decisión del Consejo de Seguridad adoptada con posterioridad; ello no debería necesariamente llevar consigo la nulidad del acto unilateral, sino que podría acarrear su mera suspensión mientras que está vigente, pongamos por caso, una sanción impuesta por el Consejo de Seguridad<sup>84</sup>. Tal vez cabría preguntarse si no podría incluirse este supuesto, de las decisiones del Consejo de Seguridad, entre las normas de carácter imperativo, vinculantes para todos los Estados. De una lectura de los artículos 2.6, 25 y 103 de la Carta podría desprenderse esta idea<sup>85</sup>, con lo cual no serían válidos los actos unilaterales

<sup>80</sup> Véase A/CONF.39/11/Add.2. Como señala S. E. Nahlik, en *loc. cit.*, pág. 744, la misma fue fruto del compromiso alcanzado entre las dos posiciones, limitándose el artículo 52 de la Convención a aquellos casos comprendidos en la prohibición, tal y como se desprende de los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>81</sup> Véase A/CN.4/500/Add.1, párr.109.

<sup>82</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/54/10)*, párr. 560. Esta propuesta fue planteada por J. Dugard, véase A/CN.4/SR.2595, e igualmente por el representante de Polonia en la Sexta Comisión, véase A/C.6/54/SR.25.

<sup>83</sup> Véase A/CN.4/505, párr. 167.

<sup>84</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, suplemento No. 10 (A/55/10)*, párr. 601.

<sup>85</sup> Por supuesto, interpretando estos artículos de una forma no estrictamente literal; así, por ejemplo, el Artículo 103 de la Carta debería incluir igualmente los compromisos asumidos mediante actos unilaterales, no meramente convencionales, para ser aplicable al caso. El mismo dice así: “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente

emitidos en contradicción con una norma de esta índole, suspendiéndose la aplicación de aquéllos emitidos previamente a la adopción de ésta hasta el momento en que la decisión dejase de surtir efectos. La Comisión deberá examinar con mucho detenimiento y decidir sobre la inclusión de una causa de nulidad a este respecto.

63. Otra cuestión que guarda relación directa con el uso de la fuerza y con el marco normativo existente en la actualidad se refiere al reconocimiento y el papel que esta figura juega. Tropezamos aquí de lleno con los que han venido de denominarse por la doctrina “límites a la libertad de reconocimiento”. Uno de esos límites más relevantes, susceptible de ser encuadrado en la materia que aquí nos ocupa, es el relativo al no reconocimiento de los Estados surgidos gracias a la intervención o el uso de la fuerza<sup>86</sup>.

64. Diversos casos son citados en los repertorios de la práctica, que aluden a múltiples circunstancias relacionadas con el reconocimiento, tales como: asunto *Fritz Jellinek et autres c. Victor G. Lévy*, resuelto por el Tribunal de Comercio del Sena, en sentencia de 18 de enero de 1940, negándose a considerar como válidas las expropiaciones de bienes y otros actos que incluso llevaban consigo el uso de la fuerza por parte de Alemania contra Checoslovaquia<sup>87</sup>; el Tribunal de París, en una sentencia de 21 de julio de 1953, en el asunto *Administration des Domaines c. Dame Sorkin*, afirmaba la no producción de efectos jurídicos que se derivaría de una anexión u ocupación por la fuerza<sup>88</sup>, cosa que ya hizo previamente la Corte de Casación, en su sala penal, en virtud de la sentencia de 24 de julio de 1946 (asunto *Wagner y otros*)<sup>89</sup>, así como en otras muchas decisiones jurisprudenciales<sup>90</sup>. Algunos otros casos más recientes serían: el no reconocimiento de la anexión de los Altos del

---

Carta”. De ello se derivaría, en buena lógica, que un acto unilateral que entrase en contradicción con una disposición de esta índole carecería de efectos. En ese sentido, el Artículo 25 de la Carta, determinando que “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”, establece claramente el carácter de estas decisiones. Y, más aún, si nos atenemos a las referentes al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, incluso establece la Carta la aplicación respecto de aquellos Estados, cuyo número es ínfimo en la actualidad, que no son Miembros de la Organización. El artículo 2.6 de este texto dice así: “La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales”.

<sup>86</sup> A este respecto, véase A. J. Rodríguez Carrión, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 5ª ed., Madrid, 2002, pág. 92, relativa a dichos límites, así como diversos ejemplos relacionados con ello.

<sup>87</sup> Señalándose que “los tribunales franceses no pueden permitir que surtan efecto alguno en el territorio de la República los actos de expropiación violenta realizados por el Reich alemán en perjuicio de ciudadanos supuestamente no arios, por ese único motivo y sin otorgar la correspondiente indemnización”. Véase A. Ch. Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de Droit International Public (1790-1958)*, París, t. I, pág. 29.

<sup>88</sup> Véase A. Ch. Kiss, *op. cit.*, t. I, pág. 28 : “Considerando probablemente que Auschwitz o, más exactamente, Oswiecim se encuentran en territorio polaco, la ley local en ese caso era la ley polaca, que no podía ser jurídicamente suprimida por una anexión de hecho o una ocupación por la fuerza”.

<sup>89</sup> Dice así: “Dado que la supuesta declaración de anexión de Alsacia por Alemania, invocada en el motivo, no fue más que un acto unilateral incapaz de modificar jurídicamente las cláusulas del tratado firmado en Versalles el 28 de junio de 1919 por los representantes del Estado alemán”; véase A. Ch. Kiss, *op. cit.*, t. I, pág. 29.

<sup>90</sup> En *op. cit.*, t. I, de A. Ch. Kiss, págs. 30-34, se reproducen diversas decisiones de tribunales franceses en las que se reiteran las ideas anteriormente expuestas.



Golán por Israel, así como las protestas subsiguientes<sup>91</sup>; la oposición frontal a la creación de un Estado turco-chipriota<sup>92</sup>; o la ocupación de Kuwait por el Iraq<sup>93</sup>.

65. Pese a todo, esa posición ha registrado diversas oscilaciones en épocas pasadas; en ocasiones se tropieza con situaciones un tanto ambiguas por lo que al reconocimiento respecta, como la concerniente a Manchukuo, dándose el caso de que numerosos Estados miembros de la Sociedad de Naciones mantuvieron relaciones comerciales y otorgaron un cierto reconocimiento a los actos emanados de esta entidad, a pesar de la condena emitida por la Organización<sup>94</sup>; sin embargo, son bastante frecuentes los casos en los que la jurisprudencia (normalmente de tribunales internos) se ha pronunciado en contra del reconocimiento de ciertas anexiones territoriales, especialmente tras la segunda guerra mundial, considerándolas nulas, y por ello, carentes de efectos jurídicos<sup>95</sup>. De alguna manera, esta cuestión se encontraría directamente relacionada también con el apartado siguiente, relativo a la presunta nulidad de un acto unilateral que resultase contrario a una norma imperativa.

66. El principio rector que podría formularse, igualmente dentro del mismo principio relativo a la nulidad, podría ser el siguiente:

(continuación)

**“5. Es nulo todo acto unilateral formulado como consecuencia de la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.”**

<sup>91</sup> Manifestándose esa negativa a reconocer en múltiples ámbitos: por parte de los Estados Unidos, de los Ministros de Asuntos Exteriores de los socios comunitarios, los Gobiernos de los Estados árabes, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, la Asamblea Anual de la Organización Mundial de la Salud, etc. (véase 86 R.G.D.I.P. (1982), pág. 598 y 52 B.Y.B.I.L. (1981), pág. 516).

<sup>92</sup> Cuando se produjo la proclamación de un Estado turcochipriota en el norte de la isla el 15 de noviembre de 1983, la Asamblea turcochipriota adoptó la declaración siguiente: “El destino de los dos pueblos de la isla, el griego y el turco, es coexistir. La nueva República no se incorporará a ningún otro Estado y optará por el no alineamiento. La declaración de independencia no impedirá, sino que por el contrario facilitará, el establecimiento de una verdadera Confederación”. Dicha declaración sería reconocida por Turquía, recibiendo la negativa contundente de Grecia, Gran Bretaña, Francia, la República Federal Alemana, Italia, los Estados Unidos, el Canadá, Australia, la India, el Japón, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los Estados del orbe socialista. En el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en el Consejo de Europa se condenó dicha proclamación (en el primero se consideró nula y que habría de tenerse por inexistente, conforme a la resolución 541 (1983) (88 R.G.D.I.P. (1984), pág. 432).

<sup>93</sup> El 8 de agosto de 1990, la Oficina de Información Diplomática emitía el siguiente comunicado: “El Gobierno español, de acuerdo con lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, considera inadmisibles la adquisición de territorios por la fuerza y, en consecuencia, rechaza y no reconoce la anexión del Estado de Kuwait por parte de la República de Iraq, proclamada el día de hoy por Bagdad” (Actividades, *Textos y Documentos de la Política Exterior Española* (1991), pág. 53, igualmente 43 R.E.D.I. (1991), pág. 144).

<sup>94</sup> Véase P. Guggenheim, loc. cit., pág. 229.

<sup>95</sup> Muchos de estos casos son citados por P. Guggenheim, en loc. cit., pág. 232; los mismos se encuentran reproducidos en 11 A.D. (1919-1942), caso No. 123, decisión del Tribunal cantonal de Utrecht de 8 de septiembre de 1941; 12 A.D. (1943-1945), caso No. 9, no reconocimiento de la anexión de Estonia por Estados Unidos y caso No. 8 y 54, del mismo volumen, relativos al no reconocimiento de la anexión austriaca; 8 A.D. (1935-1937), caso No. 38 resuelto el 11 de mayo de 1937 por el Tribunal Supremo Británico.

c. La nulidad por ser contrario el acto unilateral a una norma de *jus cogens*

67. Una limitación fundamental a la facultad de formular actos unilaterales la encontramos en las normas de *jus cogens*<sup>96</sup>; en consonancia con ello, cualquier acto unilateral que sea contrario a estas normas resultaría nulo, aplicando de forma general y nuevamente mutatis mutandis lo ya dispuesto en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>97</sup>.

68. Sin perjuicio de las diferentes opiniones existentes en relación con la determinación de las normas que podrían tener la consideración de *jus cogens*<sup>98</sup>, así como los arduos debates que dieron origen, finalmente, a la inclusión de esta categoría en la Convención de 1969<sup>99</sup> se examina la relación que pueda plantearse entre el acto unilateral y el hecho de que el mismo sea contrario a una norma de *jus cogens*. Y ello, teniendo muy presente que, como ha señalado I. Brownlie, “los corolarios particulares del concepto de *jus cogens* todavía están explorándose”<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> Sin embargo existen autores que se muestran muy críticos con la aplicación de los postulados aplicables al derecho de los tratados en relación con el *jus cogens*, a los actos unilaterales. Así, P. Weil, en “Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public”, 237 *Rec. des Cours* (1992), pág. 282, afirma que “en resumen, hay que dejar de hablar de *jus cogens* en relación con los actos o gestiones unilaterales de los Estados y reservar esa teoría para el derecho de los tratados, ámbito de donde nunca debió salir”.

<sup>97</sup> El mismo dice así: “Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.

<sup>98</sup> Valgan como muestra, sin ánimo de exhaustividad, los estudios realizados por Alexidze, L., en “Legal Nature of *jus cogens* in Contemporary International Law”, 172 *Rec. des Cours* (1981), págs. 219 a 270; Carrillo Salcedo, J.A., “Reflections on the Existence of a Hierarchy of Norms in International Law”, 8 *E.J.I.L.* (1997), págs. 583 a 595; Casado Raigón, R., *Notas sobre el jus cogens internacional*, Córdoba, 1991; Casado Raigón, R., y E. M. Vázquez Gómez, “La impronta del *jus cogens* en el proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, t. I, Sevilla, 2005, págs. 343 a 360; Danilenko, G. M., “International Jus Cogens: Issues of Law Making”, 2 *E.J.I.L.* (1991), págs. 42 a 65; Fernández Tomás, A., “El *jus cogens* y las obligaciones derivadas de normas imperativas: entre el mito y la realidad”, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, t. I, *op. cit.*, págs. 619 a 638; Gaja, G., “*Jus cogens* Beyond the Vienna Convention”, 172 *Rec. des Cours* (1981), págs. 271 a 316; Gómez Robledo, A., “Le jus cogens international: sa genèse, sa nature, ses fonctions”, 172 *Rec. des Cours* (1981), págs. 9 a 217; “El *jus cogens* internacional (estudio histórico crítico)”, México, 1982; Gutiérrez Espada, C., “Sobre las normas imperativas del Derecho Internacional”, en *Pacis Artes. Obra Homenaje al profesor Julio Diego González Campos*, t. I, Madrid, 2005, págs. 273 a 290; Hannikainen, L., “Peremptory Norms (Jus Cogens) and International Law. Historical Development, Criteria, Present Status”, Helsinki, 1988; Nicoloudis, E.P., “La nullité de jus cogens et le développement contemporain du droit international public”, Atenas, 1974; Rozakis, Ch., “The Concept of *jus cogens* in the Law of Treaties”, Amsterdam, 1976; Sztucki, J., “*Jus cogens* and the Vienna Convention on the Law of Treaties”, Viena, 1974; Verdross, A., “*Jus Dispositivum* and *Jus Cogens* in International Law”, 60 *A.J.I.L.* (1966), págs. 55 a 63; Virally, M., “Réflexions sur le *jus cogens*”, 12 *A.F.D.I.* (1966), págs. 5 a 29; Weiler, J. H. H., y Paulus, A. L., “The Structure of Change in International Law or Is there a Hierarchy of Norms in International Law?”, 8 *E.J.I.L.* (1997), págs. 546 a 565.

<sup>99</sup> A/CN.4/500/Add.1, párr. 139.

<sup>100</sup> Véase *Principles of Public International Law*, Oxford, 2003, 6ª ed., pág. 490.

69. Las normas imperativas “constituyen una limitación a la facultad de formular actos jurídicos unilaterales, como algunas que se derivan de la Carta de las Naciones Unidas y otras contenidas en convenciones fundamentales, como las relativas a la esclavitud y al genocidio, entre muchas otras”<sup>101</sup>. De entrada, el acto unilateral opuesto a una norma de esta naturaleza tendría la consideración de nulo *ab initio*, y dado ese carácter, lo usual es que provocase protestas desde el momento en que el mismo fuese formulado. A pesar de todo, la práctica relevante en este punto es casi inexistente<sup>102</sup>.

70. Siguiendo con esta misma línea argumental cabe destacar lo establecido en el Dictamen No. 10 emitido por la Comisión Badinter, sobre el reconocimiento de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), de 4 de julio de 1992. En el apartado 4 del mismo se dice así: “mientras que el reconocimiento no es un requisito previo para el nacimiento de un Estado y es puramente declarativo en su efecto, es no obstante un acto discrecional que otros Estados pueden ejecutar cuando ellos elijan y en la forma de su propia elección, sujeto sólo al cumplimiento de las normas imperativas del derecho internacional general, y particularmente aquéllas que prohíben el uso de la fuerza en las relaciones con otros Estados o que garantizan los derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas”<sup>103</sup>. Es interesante destacar en la lectura de dicho párrafo la referencia a las normas imperativas, que se configuran como límite a la libertad de reconocimiento y creemos que, en buena lógica, resultan aplicables al conjunto de los actos unilaterales, del que el reconocimiento constituye una muestra más, quizá la más controvertida de todas<sup>104</sup>. Cabría citar la posición seguida prácticamente por el conjunto de la sociedad internacional respecto al no reconocimiento de los “bantustanes sudafricanos”<sup>105</sup> o

<sup>101</sup> A/CN.4/500/Add.1, párr. 140.

<sup>102</sup> Como señala J. H. W. Verzijl, en *International Law in Historical Perspective*, vol. VI, Leiden, 1973, págs. 76 y 77: “En lo que respecta a los actos unilaterales, me limito a citar aquí los casos de la ocupación de una parte de la alta mar, contigua por ejemplo al mar territorial; la anexión de un territorio extranjero durante una guerra antes de que se celebre un tratado de paz; una declaración de contrabando relativa a objetos y materiales no susceptibles de ese tipo de declaración; la adhesión o incorporación a una convención abierta incumpliendo los requisitos de que depende la admisibilidad de dicha adhesión o incorporación; el establecimiento de lo que se conoce como bloqueo pacífico a fin de producir efectos jurídicos en detrimento de un tercer Estado, etc.”.

<sup>103</sup> Esta traducción del dictamen la hemos reproducido de la obra de J. M. Ortega Terol, *Textos y documentos sobre los desmembramientos de la Unión Soviética y de Yugoslavia*, Cuenca, 1996, pág. 92. Como ha puesto de relieve N. Navarro Batista, en “La práctica comunitaria sobre reconocimiento de Estados: nuevas tendencias”, 22 *R.I.E.* (1995), pág. 484, cabe destacar en estos supuestos la “condicionalidad” a la que quedan sometidos los reconocimientos en cuestión. Por ello afirma que “en realidad, los esfuerzos acometidos por la doctrina para intentar subrayar el carácter incondicional del acto de reconocimiento parecen más una tentativa (loable) de restringir una realidad que se considera poco afortunada y demasiado proclive a veleidades de naturaleza política, que el reflejo de la práctica estatal”.

<sup>104</sup> Véase J. Verhoeven, “La reconnaissance internationale: déclin ou renouveau?”, 39 *A.F.D.I.* (1993), especialmente págs. 32 a 39.

<sup>105</sup> El Ministro de Exteriores británico se manifestaba a este respecto de la forma siguiente: “The United Kingdom, like all other countries except South Africa, does not recognise Transkei, Bophuthatswana, Venda and Ciskei as independent, sovereign States. British officials therefore do not have any dealings with anyone who purports to represent their so-called ‘Governments’” (53 *B.Y.B.I.L.* (1982), pág. 358).

la presencia de Sudáfrica en Namibia<sup>106</sup>; en el primer caso, la política de apartheid seguida en esos territorios y los obstáculos a la independencia de Namibia, en el segundo, serían las razones que impiden reconocer situaciones contrarias a verdaderas normas de carácter imperativo<sup>107</sup>. Cada vez son más frecuentes las manifestaciones estatales que se oponen a la adopción de normas internas por otros Estados, cuando las mismas resultan contrarias a ciertas normas inderogables<sup>108</sup>.

71. Como consecuencia de lo anterior, el posible principio rector que continúa a los párrafos anteriormente citados podría ser el siguiente:

(continuación)

**“6. Es nulo todo acto unilateral que en el momento de su formulación sea contrario a (o esté en oposición con) una norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*).”**

72. Una vez analizadas las diversas posibles causas de nulidad que pueden aquejar a un acto unilateral, nos preguntamos quién habría de estar legitimado para declarar la nulidad presunta de dicho acto, así como los posibles cauces que el derecho internacional arbitraría, moviéndonos en el terreno de la especulación jurídica, para que esa declaración surtiera efectos. Este es un terreno sumamente abstracto en el que, de existir la posibilidad de que un tercero (usualmente un órgano judicial o arbitral internacional) pudiese declarar, incluso de oficio, la nulidad de algún acto unilateral, la mayoría de esas ambigüedades desaparecerían. Pero, desde luego, lo que presuntamente se ganaría en seguridad jurídica desaparecería respecto a la propia esencia de los actos unilaterales, que quedarían sometidos a un régimen que no llegó a prosperar ni en la propia Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

73. Lo que sí parece lógico es que la nulidad de un acto unilateral puede ser alegada usualmente por el Estado que ha formulado dicho acto unilateral; eso sí, la buena fe ha de ser tenida en cuenta de forma muy especial en este contexto, dado que, de no ser así, cualquier Estado que quisiese dejar sin contenido sus

<sup>106</sup> El Ministro de Exteriores británico determinaría lo siguiente: “La cuestión del reconocimiento no se plantea. De hecho, en Namibia existe un sistema judicial integrado en la administración sudafricana del territorio. No reconocemos a Sudáfrica ningún derecho a seguir administrando Namibia ... Tampoco intervenimos en procedimientos judiciales que se hallen en curso en Namibia ni en ningún otro lugar, según la política seguida por sucesivos gobiernos” (58 *B.Y.B.I.L.* (1987), pág. 528).

<sup>107</sup> Esta cuestión la resuelve A. Cassese, en *International Law*, Oxford, 2001, pág. 144, afirmando lo siguiente: “De ello se desprende, entre otras cosas, que siempre que una entidad que posea todos los atributos de un Estado haya surgido como consecuencia de una agresión o se base en la denegación sistemática de los derechos humanos o de las minorías, los demás Estados están jurídicamente obligados a abstenerse de reconocerla”.

<sup>108</sup> Véase, entre otros, el ejemplo que cita A. Cassese en *op. cit.*, pág. 430, nota final No. 94, donde recoge el “Mensaje relativo a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, y revisión correspondiente del Derecho Penal”, enviado al Parlamento el 31 de marzo de 1999 por parte del Gobierno suizo (Conseil Federal) en el que se decía así: “En la medida en que la prohibición del genocidio es una norma imperativa del derecho de gentes (*jus cogens*), los Estados no pueden decidir, de común acuerdo, apartarse de ella. Así pues, es improbable que un tratado de paz que contemple una amnistía para actos de genocidio pueda considerarse válido en derecho. De ello se desprende que, desde el punto de vista del derecho internacional, una legislación nacional que autorizara o incluso ordenara un genocidio contra un grupo determinado no podría en modo alguno servir de legitimación para sus autores y sus cómplices”.

compromisos asumidos previamente mediante actos unilaterales, los declararía nulos *ipso facto*, creando una situación de incertidumbre considerable y numerosas dudas respecto a la seriedad con la que se conduce el mismo en su política exterior, resultando contrario al espíritu mismo del estudio de estos actos, que busca garantizar la confianza y la seguridad jurídica en las relaciones internacionales. En este contexto la buena fe, a la hora de asumir el compromiso de que se trate, cobra un papel de especial relevancia.

74. Pero, ¿son iguales todas las causas de nulidad, o cabe establecer importantes diferencias entre ellas, tanto en relación a sus efectos, como respecto de quién podrá declarar la misma? En principio, si se aplican los mismos criterios que surgieron a raíz de la Conferencia de Viena que dio lugar a la Convención de 1969, se podría llegar a considerar la existencia de un doble régimen. Así, podría hablarse de nulidad relativa o parcial (correspondiente a los artículos 46 a 50 de la Convención de 1969) donde la invocación de la nulidad se contempla básicamente como un derecho exclusivo del sujeto afectado y en una limitación de los efectos de la nulidad, corregida cuando la causa ha sido originada por el comportamiento ilícito de otro sujeto. La denominada nulidad absoluta se produciría cuando se diese alguna de las otras circunstancias de nulidad a las que nos hemos referido más arriba (la coacción —sobre el representante o sobre el Estado— o que el acto sea contrario a una norma de *jus cogens*), siendo en estos casos posible que la nulidad fuese alegada, no sólo por el Estado que realizó el tratado (o en nuestro caso, del que emana el acto unilateral), sino también por cualquier otro, teniendo en cuenta la gravedad —muy superior— que revisten estas últimas circunstancias.

75. El problema se plantea, al igual que sucede en otros ámbitos del derecho internacional, ante la imposibilidad de determinar un órgano que vele por la conformidad de los actos unilaterales con las normas de este ordenamiento, o que tenga la posibilidad de declarar la nulidad de un acto, bien de oficio, o por sometimiento del Estado que lo formuló, o de un tercer Estado conocedor de la existencia de esa causa de nulidad. Si ya en materia de tratados internacionales, donde los cauces normativos parecen ser mucho más sólidos, surgieron problemas para solventar esta cuestión, creemos que en materia de actos unilaterales es poco menos que imposible, en la coyuntura internacional existente en la actualidad, proponer y conseguir adoptar algún mecanismo de solución de las controversias que los actos unilaterales y su posible nulidad acarree. Su propia denominación de unilateral hace pensar en que, tal vez, la única alternativa viable y real podría consistir en que el Estado del que ha emanado el acto unilateral sea quien pueda —y deba, cuando la gravedad de la circunstancia así lo requiera— poner de relieve ese vicio de que está aquejado el acto, y, por ello, dar a conocer esa situación e impedir que dicho acto siga surtiendo efectos.

76. Desde luego, la consideración de este tema resulta fundamentalmente especulativa toda vez que el derecho aplicable, pese al esfuerzo de elaborar principios rectores sobre la materia, sigue siendo en alguna medida incierto. En todo caso, como en el contexto del derecho de los tratados, el tema es importante, a la vez que controvertido. Su examen debería llevarse a cabo en una eventual fase posterior de los trabajos.

77. Otra cuestión relacionada con la nulidad de los actos unilaterales, para la que no existe una respuesta de aceptación general, se refiere a si es posible o no convalidar un acto unilateral presuntamente nulo. La respuesta afirmativa o negativa

que se dé a esta cuestión debe ser matizada, atendiendo a las circunstancias particulares del caso sin que, respecto de los actos unilaterales, se puedan ofrecer respuestas contundentes inclinadas en un sentido u otro. En todo caso, cabría argumentar que, respecto de causas de nulidad especialmente graves —la coacción o el que el acto unilateral fuese contrario a una norma de *jus cogens*— la posible convalidación sería harto difícil<sup>109</sup>. Diferente sería la cuestión, o al menos la convalidación no habría de resultar tan problemática, respecto del resto de circunstancias que pueden acarrear la nulidad. Los casos del error, el dolo, o el exceso de poder del representante, entre otros, serían susceptibles de ser convalidados si, del comportamiento posterior del Estado del que emana el acto unilateral se desprende esa consecuencia, de forma clara.

78. La propia Corte Internacional de Justicia en algunas de sus sentencias nos pone sobre la pista de esa posibilidad de convalidación, aunque las mismas hacen referencia a los tratados internacionales. Así se dejó ver claramente, por ejemplo, en la decisión dictada en el caso entre Honduras y Nicaragua acerca de la *sentencia arbitral del rey de España, de 1906*<sup>110</sup>. De forma similar, la sentencia del *Templo de Preah Vihear* también es muy ilustrativa, aunque la misma en realidad atiende a la posibilidad de que la conducta posterior de una de las partes en la controversia permita convalidar el presunto error inicial<sup>111</sup>.

## B. La terminación y suspensión de los actos unilaterales, junto a otros conceptos afines

79. Después de examinar las posibles causas de nulidad del acto unilateral, abordamos el examen de la aplicación de dichos actos, especialmente dedicada a la extensión de sus efectos en el tiempo, lo que abarca la terminación, la suspensión, la modificación y la revocación del acto.

<sup>109</sup> Salvo en situaciones prácticamente de laboratorio, como que surgiese una nueva norma de *jus cogens*, a cuyo contenido se ajustase el acto unilateral que antes podría haber sido considerado nulo, o incluso que un cambio fundamental en las circunstancias inclinase al Estado a formular un acto unilateral del mismo tenor al formulado bajo coacción, pero sin que en este acto posterior existiese esa circunstancia. Si la voluntad del Estado del que emana el acto unilateral nuevo es retrotraer sus efectos al momento anterior en que fue formulado el acto presuntamente nulo ¿cabría negar dicho derecho o, a sensu contrario, se permitiría la convalidación del acto unilateral anterior, sin más paliativos? Creemos que, si la voluntad verdadera del Estado viene avalada por esta segunda opción, ésta sería válida.

<sup>110</sup> Véase el asunto de la *sentencia arbitral del Rey de España de 23 de diciembre de 1906* (Honduras c. Nicaragua) (*I.C.J. Reports, 1960*, especialmente págs. 213 y 214), donde se afirma lo siguiente: “En opinión de la Corte, por sus declaraciones expresas y por su comportamiento, Nicaragua reconoció como válido el laudo y ya no está en condiciones de retrotraer ese reconocimiento e impugnar la validez del laudo. El hecho de que durante varios años Nicaragua no planteara cuestión alguna en relación con la validez del laudo, después de que tomara conocimiento de la totalidad de sus términos, confirma además la conclusión a que ha llegado la Corte. La actitud de las autoridades nicaragüenses durante ese período se ajustó al artículo VII del tratado Gámez-Bonilla que disponía que, la decisión arbitral, con independencia de su contenido —y ello, a juicio de la Corte, incluye la decisión dictada por el Rey de España en su calidad de árbitro—, ‘se considerará un tratado perfecto, vinculante y perpetuo entre las Altas Partes Contratantes y no podrá ser recurrida’”.

<sup>111</sup> Véase *I.C.J. Reports 1962*, págs. 22 a 24 (entre otras).

80. Con relación a los actos unilaterales, el principio de buena fe se constituye en una especie de paradigma sustancial que trata de velar por el mantenimiento de los mismos. En buena lógica, como señala Barberis, “el autor de un acto jurídico unilateral no tiene la facultad de crear arbitrariamente mediante otro acto jurídico unilateral una norma derogatoria de la que había creado por medio del primero”<sup>112</sup>. Prácticamente la misma opinión fue puesta de relieve por Venturini, afirmando que, respecto de los actos unilaterales, “la revocación sólo es admisible en los supuestos previstos, en su caso, en las normas generales del ordenamiento jurídico internacional, ya que, de lo contrario, el valor obligatorio de esos actos quedaría al arbitrio de sus autores”<sup>113</sup>.

81. La Comisión tiene ante ella la ardua tarea de tratar de determinar cuáles son esas reglas de derecho internacional general que permitirían revocar un acto unilateral<sup>114</sup>. El Relator Especial se pregunta si existe alguna certeza, deducida de la práctica internacional —sumamente escasa— y de la doctrina —también restringida en número— acerca de cuáles habrían de ser esas circunstancias que permitirían dejar sin efecto, modificar o suspender la aplicación de un acto unilateral.

82. Antes de adentrarnos en esta inexplorada materia surge la necesidad de definir, al menos en sus rasgos básicos, las diferentes figuras a las que nos vamos a referir: la posibilidad de dar por terminado un acto unilateral (aunque en múltiples ocasiones la doctrina utiliza el término revocación para aludir a esta situación, por lo que concierne a los actos unilaterales); junto a ello se verá la posibilidad de suspender un acto unilateral o modificar su contenido, situación ésta última que en muchos casos podría llevar consigo la formulación de un nuevo acto unilateral (o incluso la celebración de un tratado donde se inserte el acto unilateral inicial modificado). Los casos que pueden surgir son tan variados como lo es la propia realidad internacional, con lo que intentaremos abarcar el mayor número de hipótesis posibles, aunque siempre en el bien entendido de que ni la práctica ni la doctrina suministran muchos datos a este respecto. Por ello, deberemos realizar una labor de indagación en materia de tratados, extrayendo aquellas posibilidades que resulten extrapolables a los actos unilaterales como categoría e intentar verificar qué consecuencias podrían llevar aparejadas para ellos.

83. En relación con los actos unilaterales, la doctrina utiliza de manera indistinta dos términos para referirse al cese de los efectos de un acto de esta índole: suele ser muy frecuente la utilización del término revocación, que por supuesto implica la terminación del acto unilateral. Desde nuestro punto de vista, existe una cuestión de matiz que permite distinguir ambas figuras, a pesar de que se utilizan de forma intercambiable. La terminación puede deberse a factores externos (pérdida del objeto, cambio fundamental de las circunstancias que originaron el acto unilateral) o incluso intrínsecos (por haberse sometido a término o incluso a condición resolutoria dicho acto unilateral, siempre que su objeto fuera lícito y no llevara aparejadas obligaciones para terceros sin su consentimiento). El término “revocar” implica dar por terminado o hacer que cesen los efectos de algo (en este caso, el

<sup>112</sup> Véase J. A. Barberis, “Los actos jurídicos unilaterales como fuente de Derecho Internacional Público”, en *Obra Homenaje a M. Díez de Velasco* (Madrid, 1993), pág. 113.

<sup>113</sup> Véase G. Venturini, *loc. cit.*, pág. 421.

<sup>114</sup> Ya en 1998, cuando se presentó el primer informe, algunos miembros de la Comisión señalaron la necesidad de detenerse en estas cuestiones; véanse las opiniones de G. Hafner y Ch. Yamada, en *Anuario C.D.I.*, 1998, vol. I, pág. 60, párrs. 71 y 72; de G. Pambou-Tchivounda y M. Herdocia Sacasa, en *ibíd.*, págs. 60 y 61, párrs. 76 a 78.

acto unilateral) por la voluntad propia del Estado que lo ha formulado<sup>115</sup>. Creemos que la expresión “terminación” es más amplia, abarcando también aquellas otras circunstancias que pueden dar origen a la cesación de los efectos de dicho acto unilateral por circunstancias ajenas a la voluntad del Estado que formuló el acto en cuestión.

84. La suspensión, a diferencia de la terminación, que es definitiva, implica el cese provisional y temporal de la observancia del acto unilateral de que se trate. Ambas figuras, y pese a lo que en principio pudiera parecer, guardan muchos rasgos en común; quizá ésta fue una de las principales razones por las que la Convención de Viena las reguló conjuntamente, en la tercera sección de su Parte V.

85. Los actos unilaterales pueden verse sometidos a circunstancias que provoquen la necesidad de adaptar su contenido a los nuevos tiempos; nada es inmutable, y los actos unilaterales tampoco tienen que serlo necesariamente, por lo que ¿por qué no se habría de permitir, al igual que sucede con los tratados internacionales, modificar el contenido de los mismos? La principal cuestión estriba en que en el caso de los actos unilaterales es la voluntad del sujeto que los formula la determinante de si dicho acto ha de seguir teniendo el mismo contenido, o bien si el mismo puede ser modificado de algún modo; de no ser así, estaríamos hablando de otra cosa (un acuerdo bilateral, en la mayoría de los casos), pero no de un acto unilateral. La posibilidad de modificar el acto unilateral recaerá por ello en quien lo ha formulado, si bien dichos cambios no deberían afectar a la esencia del acto unilateral inicial puesto que, si esto fuese así, en realidad lo que hallaríamos sería un nuevo acto unilateral, que deja sin contenido el anterior.

86. La ausencia de tratamiento que la modificación —posible— de los actos unilaterales ha recibido encuentra una relación directa con lo que sucede respecto a esta misma figura en el ámbito convencional. Ello es una consecuencia lógica de la propia esencia del ordenamiento internacional<sup>116</sup>.

87. Para referirnos con conocimiento de causa a las figuras antedichas se requiere, en primer lugar, analizar su contenido. Podría ocurrir “que un Estado formule una promesa por el término de diez años o que la someta a cierta condición resolutoria. En estos casos, si se cumple el plazo o la condición, la promesa cesa sin necesidad de ningún acto revocatorio. Puede darse otro caso en que el autor de la promesa o de

---

<sup>115</sup> Conforme a la definición que nos proporciona el Diccionario de la Real Academia Española, el término “revocar” implica dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución. En la Convención de Viena el término “revocación” aparece en el artículo 37, precepto que fue citado en la Comisión por Z. Galicki, como posible guía en este ámbito (véase *Anuario C.D.I.*, 1998, vol. I, pág. 62, párr. 10).

<sup>116</sup> Véase O. Casanovas y La Rosa, “La modificación de los acuerdos internacionales por la práctica posterior”, 21 *REDI* (1968), pág. 330, donde señala que “mientras en los ordenamientos jurídicos internos la mayoría de los contratos son de ejecución instantánea y los de tracto sucesivo no son los más frecuentes, en el ordenamiento internacional abundan los tratados y acuerdos destinados a regular las relaciones entre las partes con cierta permanencia. Si a esto añadimos que en el orden internacional no existen los requisitos de forma que en el campo del derecho privado son necesarios para la validez de muchos contratos, ni tampoco existen, por otra parte, unas instancias jurisdiccionales obligatorias que permitan determinar en un momento dado el contenido exacto de los derechos y obligaciones de las partes en caso de litigio, fácilmente puede suponerse que la modificación de los acuerdos por la práctica posterior puede gozar de un campo de acción mucho más vasto en el ámbito internacional que en el interno. Sin embargo, los casos en que la jurisprudencia internacional se ha enfrentado con situaciones de este tipo son escasos y en algunos aspectos, ambiguos”.



la renuncia haya previsto expresamente la posibilidad de revocarla en ciertas circunstancias. Pero, si la posibilidad de revocación no surge del contexto del acto jurídico unilateral ni de su naturaleza, la promesa unilateral y la renuncia unilateral son, en principio, irrevocables”<sup>117</sup>. O bien, como en determinadas ocasiones ha afirmado la jurisprudencia internacional, podría tratarse de actos revocables, pero con ciertas limitaciones, como la Corte Internacional de Justicia puso de relieve en el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, sentencia de 26 de noviembre de 1984, sobre competencia y admisibilidad de la demanda; siguiendo a la Corte, el derecho a poner fin inmediatamente a declaraciones de duración indefinida está lejos de haber sido establecido. Además, parece que la exigencia de la buena fe impone la aplicación por analogía del tratamiento previsto por el derecho de los tratados, que establece un plazo razonable para la retirada o la denuncia en los tratados que no tengan cláusula alguna que determine su duración<sup>118</sup>.

88. A este respecto podría citarse la opinión expresada por Gutiérrez Espada, quien afirma: “Parece razonable entender que, en principio, todo acto unilateral (salvo que inequívoca y tajantemente se desprendiera lo contrario) es revocable por su autor. Ahora bien, si invocáramos el eco de la ‘denuncia’ de los tratados, también debemos recordar que ésta sólo es posible en ciertas condiciones; del mismo modo la revocabilidad de los actos unilaterales se enfrenta a ciertos límites”<sup>119</sup>. Prácticamente idéntica sería la postura sostenida por el juez Mosler, en el mismo asunto de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*<sup>120</sup>, antes citado.

89. Existen determinados supuestos en los que los actos unilaterales podrán ser modificados o dados por terminados, aunque realmente esa no sea la verdadera voluntad del autor de los mismos. La imposibilidad de cumplimiento, la desaparición del objeto o el cambio fundamental de las circunstancias son razones válidas para hacer cesar o modificar un acto unilateral, mientras que el surgimiento de una nueva norma obligatoria de derecho internacional general pondrá fin a cualquier acto unilateral que se encuentre en conflicto con la misma.

90. En el proyecto de artículo 22 que presentó el entonces Relator Especial en materia de tratados, G. Fitzmaurice, cuando se codificaba la materia relativa al derecho de los tratados, su segundo apartado decía así (haciendo mención expresa a la posibilidad de que un acto unilateral fuese revocable): “A menos que en la declaración se haga constar su propia irrevocabilidad, el Estado o los Estados en cuyo favor la misma se hace no pueden oponerse a que el Estado declarante la retire o modifique a su discreción; no obstante, si ello tiene consecuencias análogas a las indicadas en el inciso c) del párrafo 4 del artículo 20 del presente texto<sup>121</sup>, el Estado declarante quedará sujeto al pago de una indemnización, o a efectuar cualquier otra reparación adecuada, por concepto de las pérdidas o de los daños y perjuicios causados”.

<sup>117</sup> Véase J. A. Barberis, *op. cit.*, pág. 113.

<sup>118</sup> Véase *I.C.J. Reports 1984*, pág. 420.

<sup>119</sup> Véase C. Gutiérrez Espada, *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1995, pág. 597.

<sup>120</sup> Véase *I.C.J. Reports 1984*, pág. 466.

<sup>121</sup> Situación ésta que tiene lugar cuando el tercer Estado hubiese realizado algún tipo de conducta con objeto de disfrutar de los derechos conferidos por el tratado, irrogándosele perjuicios mayores a los que tendría de no haberse llevado a cabo conducta alguna, o de no haber disfrutado de ningún derecho. Véase *Anuario de la C.D.I. 1960*, vol. II, pág. 80.

91. Un contenido similar a la propuesta anterior se plasmó en el artículo 37.2 de la Convención de Viena de 1969<sup>122</sup>. En consecuencia, si no consta dicha intención, la revocabilidad es posible<sup>123</sup>; no se alude para nada, sin embargo, a la posibilidad de reparar los posibles perjuicios causados, cuestión relacionada con la responsabilidad internacional que los codificadores obviaron.

92. Interpretando este precepto y relacionándolo directamente con la cuestión que nos ocupa, es decir, los actos unilaterales, Uríos Moliner ha afirmado, creemos que con buen criterio, que: “las declaraciones de las que tratamos serían en principio irrevocables e inmodificables, a menos que de los términos de la declaración se derive esta posibilidad y se cumplan las circunstancias y condiciones previstas en la misma para el caso o que el o los perjudicados consientan o se produzca un cambio fundamental en las circunstancias que dieron lugar a la declaración”<sup>124</sup>. En una frase, se pretende velar por el mantenimiento de los actos unilaterales que, en situaciones excepcionales no arbitrarias, podrían terminar, o ver modificado o suspendido su contenido.

93. Lo cierto es que en esta materia existen multitud de dudas, plasmadas directamente en las discusiones desarrolladas en la Sexta Comisión: frente a la posición que postula la irrevocabilidad de los actos unilaterales, salvo que exista el consentimiento de sus destinatarios<sup>125</sup>, se expresaron otras. Entre ellas estaría la de permitir la revocación previo sometimiento del acto unilateral a término o a condición; o bien sometiendo dichos actos a principios generales como el de *rebus sic stantibus*<sup>126</sup>, la excepción de fuerza mayor, u otros. Incluso, cabría invocar la fórmula más flexible que permitiese la revocabilidad de algunos actos<sup>127</sup>.

94. Sin duda, entendemos que llevaba razón Alemania cuando, al responder al cuestionario formulado respecto de los actos unilaterales, señalaba que la posibilidad de revocar o no un acto unilateral era una cuestión que, ante todo, no podía ser analizada en abstracto, sino que debería ser puesta en consonancia con el

<sup>122</sup> Cuando de conformidad con el artículo 36 se haya originado un derecho para un tercer Estado, tal derecho no podrá ser revocado ni modificado por las partes si consta que se tuvo la intención de que el derecho no fuera revocable ni modificable sin el consentimiento del tercer Estado.

<sup>123</sup> A pesar de lo que pudiera parecer, y siguiendo a F. Capotorti, en “L’extinction et la suspension des traités”, 134 *Rec. des Cours* (1971), pág. 496, la Convención de Viena dio en este punto un importante paso adelante, respecto de la tesis mantenida de forma tradicional —por ejemplo, en el Proyecto de Harvard— conforme a la cual los derechos conferidos respecto a terceros por un tratado internacional serían revocables por las partes siempre y en todo caso; al menos se restringe un poco esta posibilidad, cuando así se haya previsto.

<sup>124</sup> Véase S. Uríos Moliner, *Actos unilaterales y Derecho Internacional Público. Delimitación de una figura susceptible de un régimen jurídico común*, segundo ejercicio de oposición de profesor titular, Universitat Jaume I, 2001, ejemplar facilitado por cortesía de su autor, pág. 125.

<sup>125</sup> La delegada de la República de Corea señaló que para proteger los derechos de los destinatarios y preservar la estabilidad jurídica internacional, no debería permitirse a los Estados revocar o modificar actos unilaterales sin el consentimiento de los otros Estados interesados (A/C.6/60/SR.15, párr. 10). La delegada de Belarús (A/C.6/60/SR.18, párr. 75) afirmó que los actos unilaterales podrían darse por terminados sólo por acuerdo entre los sujetos de derecho internacional que hubiesen tenido conocimiento de ellos y modificasen su conducta de acuerdo con ello.

<sup>126</sup> La delegada de la República de Corea señaló (A/C.6/60/SR.15, párr. 10) que el principio *rebus sic stantibus* podría ser considerado como una base para la revocabilidad o modificación de estos actos.

<sup>127</sup> Igualmente, véase un resumen de los debates mantenidos en la Sexta Comisión, tras la presentación del segundo informe (A/CN.4/504, párr. 156).

acto unilateral de que se tratase; de otro modo, un intento de realizar un planteamiento abstracto y general de la cuestión carecería de sentido<sup>128</sup>. Frente a ello, otros representantes estatales se manifestaron a favor de la posibilidad de que los actos unilaterales pudieran ser revocados<sup>129</sup>. El panorama ilustra una enorme variedad de planteamientos; por ello, intentaremos diferenciar aquellas situaciones que aparecían previstas en el momento mismo en que se formuló el acto unilateral, o bien se derivan directamente de la voluntad de quien lo formula, frente a aquellas otras circunstancias debidas a un factor externo, que provoca los cambios.

## 1. Situaciones derivadas de la voluntad de quien formula el acto unilateral

95. El Estado que ha formulado el acto unilateral, como manifestación de su voluntad, tiene la posibilidad de someter el mismo a término, suspenderlo o modificarlo, si esa voluntad ha sido claramente expresada, al igual que el acto unilateral de que se trate, en el momento o momentos de la formulación del mismo.

96. En buena lógica, sería posible que un acto unilateral fuese sometido a término<sup>130</sup>, dejándose ver claramente este hecho en el momento en que el mismo sea formulado. Creemos que también la suspensión de la aplicación podría jugar de igual manera, estando previsto en el momento de su formulación el establecimiento de una especie de moratoria —o período durante el cual no se aplicará— recobrando posteriormente sus efectos (al pasar el período de tiempo previsto o cumplirse la condición establecida).

97. Más complejo resulta el intento de dar por terminado, suspender o modificar un acto unilateral cuando dicha posibilidad —lo que suele ser bastante más usual— no hubiese sido prevista en el momento de la formulación de dicho acto. En este caso, surge la pregunta de si es esto posible, teniendo en cuenta que sería el Estado que formuló el acto unilateral el que, de la misma forma, pretende darlo por terminado; la cuestión se vuelve aún más compleja al encontrar actos unilaterales que han generado, o pueden hacerlo, expectativas en terceros. A continuación traeremos a colación los escasos datos que la práctica y la doctrina proporcionan.

98. Se ha afirmado que, en términos generales, el autor de una promesa unilateral puede revocarla o modificar su contenido, siempre y cuando cuente con el consentimiento expreso de los destinatarios de la misma, o que no haya oposición de los sujetos que confiaron en ella. Esta idea, que en abstracto puede resultar muy razonable, no lo es tanto cuando nos encontramos con una promesa que presenta

<sup>128</sup> Véase A/CN.4/511. Ya en 1973, J. H. W. Verzijl, en *op. cit.*, vol. VI, ponía de relieve la misma opinión, en la página 106 al señalar: “La posibilidad de revocación unilateral de esos actos depende de su propio carácter, por lo que no se trata de un problema cuya solución sea aplicable a todos los casos”. La misma idea se ha manifestado en la Sexta Comisión por el delegado del Japón, en el pasado período de sesiones (A/C.6/60/SR.14, párr. 54), afirmando que su Gobierno considera que la revocabilidad y las modificaciones de los actos unilaterales dependen de la forma, contenido, autores y destinatarios del acto, y deben determinarse mediante el examen de cada categoría o tipo de acto unilateral.

<sup>129</sup> Como lo hicieron El Salvador y Georgia, aunque Finlandia, Israel e Italia fueron más matizados, aludiendo a dicha posibilidad, pero con límites (véase A/CN.4/511).

<sup>130</sup> Ese término podrá tener, al igual que sucede con los tratados internacionales, diversas posibilidades: una fecha fija, el paso de un período de tiempo o el cumplimiento de un determinado evento que actúe como condición resolutoria podrían ser las circunstancias más frecuentemente utilizadas. Incluso el término puede ser el de cese de una determinada actividad, que implica la asunción de un compromiso a partir de ese momento.

efectos *erga omnes*<sup>131</sup> o cuyos destinatarios se encuentran indeterminados o existen dudas acerca de quiénes son éstos. Rubin realiza a este respecto una argumentación interesante, al afirmar que “en efecto, una única parte puede, en ciertos casos, poner término a las obligaciones que expresamente le incumben en virtud de un tratado sin vulnerar el principio de la buena fe. No hay ningún motivo aparente por el que deba ser más difícil terminar las obligaciones contraídas mediante una declaración unilateral que las impuestas por un tratado”<sup>132</sup>.

99. En esa misma dirección, se pronunció el representante francés en el Consejo de Seguridad, respecto de la Declaración egipcia sobre el Canal de Suez<sup>133</sup>. El representante puso entonces en duda la irrevocabilidad, que no equivale al valor de la promesa en sí misma, mediante la siguiente afirmación: “Una declaración unilateral, aun cuando esté registrada, evidentemente no puede tener otra naturaleza que la de un acto unilateral, y de esta constatación la única consecuencia que se puede inferir es que, hecha unilateralmente, la declaración sólo se puede modificar o anular de la misma manera”<sup>134</sup>. Prácticamente idéntica fue la posición sostenida por el Secretario General de las Naciones Unidas, en una conferencia de prensa dada el 25 de abril de 1957, respecto a la misma declaración<sup>135</sup>. Fruto de una época en la que ni la misma consideración de lo que se entendía por acto unilateral estaba clara, la voluntad estatal de quien lo había formulado modulaba la posibilidad de revocar dicho acto.

100. La cuestión principal reside en que la promesa genera —o puede hacerlo— expectativas en terceros, que tendrían un cierto “derecho al mantenimiento de la misma”, pero con sus límites. En este sentido, Jacqué señala que “la promesa unilateral crea en favor de su destinatario o destinatarios, desde el momento en que tienen conocimiento de su existencia, un derecho a que se mantenga el compromiso contraído por su autor. Pero, al igual que el derecho de los tratados permite en determinadas circunstancias que las partes pongan fin a un tratado antes de su término, la Corte no garantiza la irrevocabilidad y la inmutabilidad absoluta de la promesa unilateral”<sup>136</sup>. Aunque de las propias palabras pronunciadas por la Corte en

<sup>131</sup> Véase J.-D. Sicault, *loc. cit.*, pág. 650.

<sup>132</sup> Véase A. P. Rubin, “The International Legal Effects of Unilateral Declarations”, *A.J.I.L.*, vol. 71 (1977), pág. 10.

<sup>133</sup> Véase “Declaration (with letter of transmittal to the Secretary-General of the United Nations) on the Suez Canal and the Arrangements for its Operation”, hecha en El Cairo el 24 de abril de 1957, mediante la cual el Gobierno egipcio se comprometió a respetar las obligaciones derivadas de la Convención de 1898, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 265, No. 3821.

<sup>134</sup> Véase A. Ch. Kiss, *Répertoire, op. cit.*, t. I, pág. 618, sesión del Consejo de Seguridad de 26 de abril de 1957. Una posición prácticamente idéntica respecto a la posibilidad de revocar un acto unilateral fue también señalada por el Ministro de Asuntos Exteriores francés en el curso de una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de Francia, los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética, desarrollada en Ginebra el 8 de noviembre de 1955: “Es exacto afirmar que las garantías de que goza actualmente la U.R.S.S. gracias a las disposiciones adoptadas por las organizaciones de defensa occidentales tienen carácter unilateral y, por tanto, revocable” (véase A. Ch. Kiss, *op. cit.*, t. I, pág. 618).

<sup>135</sup> En la que señaló que “El registro como tal no convierte el documento en irrevocable ya que es ... vinculante para la parte que lo presenta, conforme al carácter atribuido al propio documento. Es decir ... puede ser sustituido ... por otra declaración ...” (citado por J. Dehaussy, “La déclaration égyptienne de 1957 sur le canal de Suez”, 6 *AFDI* (1960), pág. 180, nota a pie No. 32).

<sup>136</sup> Véase J. P. Jacqué, “A propos de la promesse unilatérale”, en *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité*, París, 1981, pág. 342.

1974 se deduce que dicha posibilidad de revocación no es, ni mucho menos, absoluta, al señalar que “La Corte entiende que el compromiso unilateral dimanado de esas declaraciones no puede interpretarse como invocación de una *facultad arbitraria* de revisión” (la cursiva es nuestra)<sup>137</sup>.

101. La solución respecto a la posibilidad de revocar o no la promesa presenta claroscuros difíciles de solventar, que únicamente pueden serlo atendiendo a las circunstancias concretas del caso; si bien el principio de buena fe cobra una importancia vital en esta sede, al generar la promesa diversas expectativas, que podrían verse frustradas ante una revocación de la misma, tampoco esa vinculación ha de estimarse como una obligación perpetua, de la que el Estado no pueda desligarse nunca. Debería adoptarse en este sentido una posición relativa, flexible, como señala De Visscher: “cuya relatividad, *ratione personae*, *ratione temporis* et *ratione materiae*, debe valorarse teniendo en cuenta el contexto político-jurídico de cada caso concreto”<sup>138</sup>. Por supuesto que este relativismo acarrea problemas, pero el derecho ha de ser aplicado teniendo en cuenta su adaptabilidad a las circunstancias; en esa medida, las posibilidades de que una promesa se vea sometida a cambios (terminación, suspensión o modificación) deben ser analizadas atendiendo muy especialmente a las circunstancias del caso que motivan esa necesidad de cambio, así como teniendo presente la buena fe del Estado que formuló el acto unilateral y pretende transformarlo. Incluso, ahondando aún más en alternativas calificadas como *de lege ferenda*, podría argumentarse que, cuando se lesionen de forma grave expectativas generadas en terceros, cabría la posibilidad de solicitar una reparación, si se llegase a probar la arbitrariedad o mala fe del Estado que pretende dar por terminado o modificar radicalmente el contenido de la obligación que unilateralmente asumió.

<sup>137</sup> Véase *I.C.J. Reports 1974*, pág. 270, párr. 51. De forma similar volvería a manifestarse la Corte en el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (Jurisdicción y Admisibilidad), de 26 de noviembre de 1984, considerando que la naturaleza unilateral de la declaración no significa que el Estado que la realiza sea libre para modificar su sentido y contenido de la forma que estime oportuna (véase *I.C.J. Reports 1984*, pág. 418, párr. 59). El tenor con que la Corte se pronuncia es el siguiente: “la naturaleza unilateral de las declaraciones” —refiriéndose a las declaraciones de aceptación de la jurisdicción de la Corte, aunque creemos que esta idea se puede extrapolar de forma generalizada al conjunto de declaraciones unilaterales que puedan ser formuladas por los Estados— “no significa que el Estado que formula la declaración esté facultado para modificar a su antojo el alcance y contenido de los compromisos que ha contraído solemnemente”.

<sup>138</sup> Véase P. De Visscher, “Remarques sur l’évolution de la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice relative au fondement obligatoire de certains actes unilatéraux”, *Études de droit international en l’honneur du Juge Manfred Lachs* (La Haya, Boston, Lancaster), 1984, pág. 464. Pongamos de relieve un caso real, en que las circunstancias socio-políticas del Estado que formuló la promesa impidieron su puesta en práctica: en una declaración, el Primer Ministro japonés, Zeuko Suzuki indicaba que el Japón, tras mantener las oportunas consultas con los Estados Unidos, autorizaría el tránsito a los barcos portadores de armas nucleares (85 *R.G.D.I.P.* (1981), pág. 905). Se manifestaba así públicamente una derogación de uno de los tres principios fundamentales sobre los que se sustentaba la política nuclear de Japón: no posesión ni fabricación ni introducción de este tipo de armas en el Japón. La convulsión que estas manifestaciones provocaron hicieron dar marcha atrás al Ministro, que en una nueva rueda de prensa afirmaría que la respuesta del Japón a este respecto sería negativa. Esta última postura sería reiterada el 9 de agosto de 1984 por el Primer Ministro japonés, M. Y. Nakasone, que en el curso de una ceremonia conmemorativa del bombardeo atómico sobre Nagasaki indicó que el Japón no autorizaría a los barcos de guerra estadounidenses que transportaban misiles nucleares a que los mismos penetrasen en sus puertos (89 *R.G.D.I.P.* (1985), pág. 166).

102. Si pasamos a deslindar el contenido de otra figura, como lo es el reconocimiento, observamos que la misma se ha visto sometida a diversos avatares, factor éste que ha configurado una evolución profunda en el tratamiento doctrinal relativo a las posibilidades o no de que dicho reconocimiento pueda revocarse. Junto a una práctica casi inexistente, las opiniones se han debatido entre la afirmación del carácter irrevocable del reconocimiento<sup>139</sup>, o al menos del que se ha denominado *reconocimiento* de jure, frente al *reconocimiento* de facto (considerado como provisional y, a consecuencia de ese carácter, revocable). La división de opiniones es tan grande como la ausencia de práctica significativa que permita ofrecer una cierta claridad, por lo que la prudencia habrá de ser la guía a seguir.

103. Esa cautela se demuestra, por ejemplo, en algunos autores que, aunque parten de que el reconocimiento pueda ser revocado, afirman a este respecto que “el reconocimiento es revocable y no existe ningún derecho a que se mantenga. No obstante, mientras no se retire, el beneficiario o los beneficiarios tendrán derecho a exigir a su autor que respete las obligaciones que se desprendan del acto por el que reconoció una situación”<sup>140</sup>. Esta misma posición es defendida igualmente por otros autores, diferenciando entre el reconocimiento puramente unilateral, cuyo carácter revocable sostienen, frente a aquellas situaciones en las que esta figura se encontraría inserta en un tratado internacional, produciéndose en estos casos el efecto contrario. En la actualidad, nos parece que defender esta posición es, además de un factor provocador de numerosas incertidumbres, una distinción que pretende otorgar mayor seguridad y carácter cierto a las normas convencionales que a los actos unilaterales. Simplemente, creemos que esta diferenciación no es realista en el presente estado de cosas.

104. Las consecuencias que se derivan del reconocimiento tienen tal entidad que por ello se debe ser cauteloso a la hora de realizar afirmaciones tajantes acerca de la posible revocabilidad de dicha figura. Un caso complejo lo protagonizaron las antiguas Repúblicas yugoslavas, que en un determinado momento reconocieron (por la vía convencional) la continuidad de la entonces<sup>141</sup> denominada República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)<sup>142</sup>; una situación de la que se

<sup>139</sup> A este respecto resultan ilustrativas las propuestas que recoge J. Verhoeven, en *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine. Les relations publiques internationales*, París, 1975, pág. 650, nota a pie No. 69.

<sup>140</sup> Véase J. P. Jacqué, *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international*, París, 1972, pág. 337.

<sup>141</sup> A este respecto, véase una evolución de la situación respecto a la denominación de la República Federativa de Yugoslavia., en M. I. Torres Cazorla, “El último cambio de Yugoslavia: de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) a la Unión de Serbia y Montenegro”, *LV R.E.D.I.* (2003), págs. 487 a 492.

<sup>142</sup> Véase la decisión de la Corte Internacional de Justicia de 11 de julio de 1996, *Application de la Convention pour la Prévention et la Répression du Crime de Génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie)*, en *C.I.J.Recueil*, 1996, párr. 17. En este caso, resulta claro que Bosnia y Herzegovina deseó que la República Federativa de Yugoslavia fuese considerada continuadora, siendo aceptada esa posición, al menos por lo que respecta a la Convención de 1948, por parte de la Corte. Los respectivos acuerdos celebrados a nivel bilateral entre la República Federativa de Yugoslavia y el resto de las Repúblicas ex-Yugoslavas, con objeto de normalizar sus relaciones parecían aceptar la tesis de la continuidad de la personalidad de la República Socialista Federativa de Yugoslavia en la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro). Pueden servir como ejemplos el artículo 4 del Comunicado y Acuerdo sobre la regulación de sus relaciones y la promoción de la cooperación entre la ex República Yugoslava de Macedonia y la República Federativa de Yugoslavia, de 8 de abril de 1996 (35 I.L.M. (1996),

deduce una evidente contradicción se halla en la Convención sobre los Derechos del Niño, y es la que sigue: el 3 de enero de 1991, la República Socialista Federativa de Yugoslavia ratificaba esta Convención, introduciendo una reserva al artículo 9.1 de la misma<sup>143</sup>, procediendo a retirarla (esta vez como la República Federativa de Yugoslavia) el 28 de enero de 1997<sup>144</sup>. Este hecho provocó subsiguientes comunicaciones por parte de Eslovenia (28 de mayo de 1997), Croacia (3 de junio de 1997), Bosnia y Herzegovina (4 de junio de 1997)<sup>145</sup> y la ex República Yugoslava de Macedonia (10 de octubre de 1997)<sup>146</sup>. Eslovenia, Croacia y Bosnia y Herzegovina han manifestado que “el Estado que en 1991 notificó su ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y que hizo la reserva era la Antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia pero el Estado que el 28 de enero de 1997 notificó la retirada de esa reserva era la República Federativa de Yugoslavia”. Además, llaman la atención sobre las resoluciones 757 (1992) y 777 (1992) del Consejo de Seguridad (757, 777) y de la Asamblea General (47/1), en las que se declaró que la República Socialista Federativa de Yugoslavia dejó de existir, no pudiendo considerarse a la República Federativa de Yugoslavia el Estado continuador. Dada la situación de ambigüedad existente (un Estado desaparecido reservante, y un supuesto continuador que retira la reserva que él no formuló), se pide al Secretario General que se precise esta situación. La ex República Yugoslava de Macedonia, afirmó “que la República Federativa de Yugoslavia no ha notificado ni su sucesión en la Convención, ni se ha adherido a la Convención de ninguna otra manera apropiada conforme al derecho internacional de los tratados. Por consiguiente, la República Federativa de Yugoslavia no es ni puede ser considerada parte en la Convención”. Por ello, si bien en un primer momento los nuevos Estados anteriormente yugoslavos parecieron reconocer la continuidad de la República Federativa de Yugoslavia, se manifestaron en sentido contrario un año después<sup>147</sup>. La compleja situación en que se encontró durante casi una década la República Federativa de Yugoslavia, explica la producción de estas situaciones problemáticas<sup>148</sup>.

---

pág. 1248); el artículo 5 del celebrado con Croacia, de 23 de agosto de 1996 (ibíd., pág. 1221); o el apartado IV de la Declaración conjunta con Bosnia y Herzegovina, de 3 de octubre de 1996 (*Review of International Affairs*, Nos. 1049 y 1050, pág. 15). Para un análisis de éstas y otras cuestiones conexas, véase en M. I. Torres Cazorla, “Rights of Private Persons on State Succession: An Approach to the Most Recent Cases”, Academia de Derecho Internacional de La Haya, en P. M. Eisemann y M. Koskeniemi (eds.), *La succession d'États: la codification à l'épreuve des faits/ State succession: Codification Tested Against the Facts*, La Haya, 2000, págs. 674 a 676.

<sup>143</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531.

<sup>144</sup> Véase resolución de 7 de octubre de 1997 (B.O.E. No. 248, de 16 de octubre de 1997).

<sup>145</sup> Véase resolución de 26 de enero de 1998 (B.O.E. No. 37, de 12 de febrero de 1998).

<sup>146</sup> Véase resolución de 6 de octubre de 1998 (B.O.E. No. 253, de 22 de octubre de 1998).

<sup>147</sup> Un tratamiento exhaustivo de esta cuestión se ofrece en M. I. Torres Cazorla, “El Derecho del Menor a una nacionalidad: análisis de los recientes casos de sucesión de Estados”, en *Los Derechos del Niño (Estudios con motivo del X Aniversario de la Convención de los Derechos del Niño)*, Asociación para las Naciones Unidas en España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Barcelona, Madrid, 2002, págs. 200 y 201.

<sup>148</sup> Véase una espléndida exposición de todos estos problemas en J. M. Ortega Terol, “Aspectos teóricos y prácticos de la continuidad en la identidad del Estado”, 15 *A.D.I.* (1999), págs. 287 a 300.

105. Creemos que habrán de ser las circunstancias del caso, la buena fe y la posibilidad de que dicho acto haya generado expectativas en terceros los aspectos esenciales a tener en cuenta para permitir al Estado llevar a cabo una nueva manifestación de voluntad unilateral que modifique el acto unilateral inicial<sup>149</sup>. Pero cualquier intento de establecer reglas fijas en esta materia tropieza con la propia naturaleza del acto unilateral, flexible por antonomasia. La inexistencia, por lo demás deliberada y querida por parte de los Estados, de un órgano que enjuicie y valore las posibles situaciones problemáticas que a este respecto se pudieran plantear constituye otro importante obstáculo a tener en cuenta, hoy por hoy insalvable. Tan sólo el recurso al artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, con su libertad en cuanto a la elección de medios de arreglo pacífico de controversias, creemos, ha de servir como criterio inspirador.

106. Una situación híbrida, entre las dos anteriormente mencionadas, que suele llevar en sí misma la posibilidad de dar por terminado un acto unilateral, suele producirse cuando se ha ejecutado en su integridad el contenido del acto unilateral de que se trate; pueden existir muy diversas circunstancias: por ejemplo, que el acto unilateral concluya en un solo acto (por ejemplo, la promesa de condonación de una deuda), o bien que la obligación en que consistía el mismo tenga un contenido específico que, una vez agotado, deja sin sentido su mantenimiento. En esa línea, la ejecución en materia de tratados funciona como una causa de extinción para los denominados tratados-contratos, entendiendo por tales aquéllos de los que derivan relaciones jurídicas de naturaleza concreta. Una vez que se ejecuta la obligación derivada de los mismos, la función del tratado concluye<sup>150</sup>.

107. Podrían formularse varios principios rectores relacionados con las posibles causas de terminación mencionadas hasta este momento, en un proyecto de principio, que incluiría de forma inicial las siguientes causas, que se someten a la Comisión:

**“Terminación de los actos unilaterales (primera parte)**

**Un acto unilateral podrá darse por terminado o revocarse por el Estado que lo formuló:**

**a) Si se estableció un momento preciso de terminación de dicho acto en el momento de su formulación, (o el mismo llevaba implícita su terminación tras la ejecución de uno o varios actos);**

**b) Si dicho acto se sometió a una condición resolutoria en el momento de su formulación.”**

<sup>149</sup> Pensemos que, incluso, esa nueva manifestación de voluntad que pretende dejar sin efectos el acto unilateral podría consistir en la celebración de un tratado internacional cuyo contenido fuese contrario al del acto unilateral anterior. Varias serían las posibles hipótesis que se podrían plantear: que el Estado o Estados para los que el acto unilateral anterior generaba ciertas expectativas fuesen asimismo partes en el tratado, con lo que no se produciría problema alguno; o que no lo fueran, lo que daría lugar a la existencia de obligaciones de contenido diverso, a veces contradictorio, generándose así un problema de incumplimiento, o bien del acto unilateral, o bien del tratado. La aparición de la responsabilidad internacional encontraría un campo abonado en este punto concreto.

<sup>150</sup> Véase F. Capotorti, *loc. cit.*, págs. 525 y 526.



108. La desaparición del objeto del acto unilateral guarda cierta relación con otra causa que veremos seguidamente en el siguiente apartado: la posible terminación, modificación o suspensión de la aplicación por imposibilidad subsiguiente de cumplimiento. Esta última, a diferencia de la que aquí tratamos, sí se introdujo en la Convención de Viena de 1969.

## 2. Situaciones provocadas por circunstancias externas a la voluntad de quien formuló el acto unilateral

109. Desde siempre, las causas de terminación, modificación o suspensión de un tratado internacional, al ser el fenómeno estudiado por antonomasia, han suscitado enormes recelos, especialmente cuando dichas situaciones eran provocadas —o se intentaba que las mismas tuviesen lugar— a consecuencia de la voluntad de una sola de las partes en dicho convenio. Sin embargo, y a pesar de que esos recelos tienen un fundamento asentado, lo mismo sucede cuando nos enfrentamos a otras causas en las que son situaciones externas a la propia voluntad de quien ha formulado —en este caso un acto unilateral— las que provocan su terminación, modificación o suspensión<sup>151</sup>. En lo que respecta al análisis de las múltiples situaciones que podrían llegar a provocar esos cambios, nos parece oportuno distinguir algunas posibilidades que como tales se incluyeron en la Convención de Viena<sup>152</sup>, y podrían resultar aplicables a los actos unilaterales, y presentando a renglón seguido otras situaciones<sup>153</sup>.

### a) Situaciones previstas en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados

110. El artículo 61 de la Convención de Viena recoge una causa de terminación y suspensión de la aplicación de un tratado internacional que, en nuestra opinión, sería plenamente aplicable a los actos unilaterales. Se trata de la *imposibilidad subsiguiente de cumplimiento* que entendemos que sería extrapolable a la terminación de los actos unilaterales si, siguiendo la literalidad del precepto mencionado, “esa imposibilidad resulta de la desaparición o destrucción definitivas de un objeto indispensable para el cumplimiento del tratado” o bien la suspensión de su aplicación en caso de que dicha imposibilidad sea meramente temporal. El adagio *ad impossibilia nemo tenetur* resulta plenamente aplicable aquí, puesto que de otro modo el Estado quedaría obligado a dar cumplimiento a un imposible. La pérdida o desaparición del objeto esencial del acto unilateral, configura el aspecto básico de esta causa de terminación (por ejemplo, pérdida de un territorio, de una franja costera, respecto de los cuales el acto unilateral desplegaba efectos)<sup>154</sup>.

<sup>151</sup> En este sentido se manifiesta F. Capotorti, en *loc. cit.*, pág. 514.

<sup>152</sup> La imposibilidad subsiguiente de cumplimiento, el cambio fundamental de las circunstancias, y la aparición de una norma imperativa de derecho internacional general (*ius cogens*) y, matizadamente, la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, serían las circunstancias objeto de análisis en primer lugar (artículos 61 a 64 de la Convención de Viena).

<sup>153</sup> Circunstancias como la aparición de una costumbre internacional posterior, una guerra o una sucesión de Estados, factores todos ellos que podrían llegar a provocar alteraciones en el acto unilateral al que estamos haciendo referencia, como después veremos.

<sup>154</sup> Esta circunstancia guarda cierto paralelismo, y así lo ha puesto de relieve la doctrina, con la que analizaremos seguidamente: el cambio fundamental de las circunstancias. Como J. M. Ruda, en “Terminación y suspensión de los tratados”, en *Essays in honour of Judge T. O. Elias*, vol. I, Dordrecht, Boston, Londres, 1992, pág. 103, puso de relieve: “Es innegable que la desaparición o

111. La imposibilidad a la que se refiere el artículo comentado, como circunstancia aplicable por analogía a los actos unilaterales, debe reunir las siguientes características: a) debe tratarse de una imposibilidad sobrevenida; b) la imposibilidad debe, además, ser *definitiva o irreversible* puesto que, de no ser así, ocasionaría la suspensión, no la terminación; c) ha de afectar a un *objeto indispensable para el cumplimiento*, debiendo tratarse de una imposibilidad instrumental, sin que la misma haya de ser necesariamente física o material.

112. Una cuestión interesante se plantea si el Estado que ha formulado el acto unilateral ha contribuido con su conducta a la consolidación de esa situación de imposibilidad material; si, en última instancia, es él mismo el responsable de que haya tenido lugar dicha pérdida. Hay que diferenciar aquí dos aspectos, que la Convención de Viena, sin embargo, no distingue: por un lado, la situación de pérdida, que puede provocar —y lo más lógico es que lo haga— la terminación o posible suspensión del acto unilateral, y por otra parte la posible responsabilidad internacional en que incurriría el Estado que, con su conducta, ha provocado la imposibilidad material. No es que la parte de que se trate no pueda alegar la imposibilidad, que es un hecho, sino que no podrá exonerarse de la exigencia de responsabilidad internacional por terceros. La cuestión, como suele suceder habitualmente, dará lugar a una controversia en la mayoría de los casos, susceptible de solventarse por los cauces que prevé el derecho internacional.

113. La invocación como causa de terminación de un tratado internacional del cambio fundamental de las circunstancias ha sido una de las materias objeto de mayor dedicación por parte de la doctrina<sup>155</sup>. Su contraposición a la regla *pacta sunt servanda* la hace ser protagonista de uno de los debates más complejos en el ámbito convencional<sup>156</sup>. La necesaria flexibilidad del ordenamiento internacional, donde la voluntad estatal y la realidad externa que la condiciona juegan un papel fundamental, son factores que hablan por sí solos del relieve de esta cláusula; no podría ser de otra manera pues la aplicación del principio *pacta sunt servanda* con todo su rigor, sin excepciones, “vulneraría el propio principio *pacta*, otorgándole un carácter sagrado, casi místico, y elevándolo a un *noli me tangere*”<sup>157</sup>. Tal vez, la relevancia de esta causa de terminación sea la razón primaria y última del detalle y de la redacción —en sentido negativo— que la Convención de 1969 contiene en el artículo 62, restringiendo las posibilidades de alegar dicha circunstancia. Esta había sido la consideración que, respecto de la posible alegación de esta causa, se tenía

---

destrucción del objeto del tratado es un cambio fundamental de las circunstancias existentes al tiempo de la celebración del tratado, pero la CDI entendió que se trata de dos causas jurídicamente distintas. La diferencia, a nuestro entender, estriba en que en el caso de imposibilidad subsiguiente de cumplimiento estamos frente a un criterio objetivo, mientras que en el cambio fundamental de circunstancias existe una apreciación subjetiva de esta situación, distinción que merece un tratamiento separado”.

<sup>155</sup> Véase G. Haraszti, “Treaties and the Fundamental Change of Circumstances”, 146 *Rec. des Cours* (1975), especialmente págs. 47 a 60.

<sup>156</sup> La bibliografía relativa a esta materia es ingente; simplemente, destacaremos la afirmación que realizó E. Van Bogaert, antes de que concluyesen los trabajos que dieron origen a la Convención de 1969, en “Le sens de la clause ‘rebus sic stantibus’ dans le droit des gens actuel”, 70 *R. G. D. I. P.* (1966), pág. 50, donde señala que “así pues, conviene observar que en las reglas *pacta sunt servanda* y *rebus sic stantibus* se encuentran los dos elementos que permiten garantizar la eficiencia y la equidad del derecho”.

<sup>157</sup> Véase A. Poch G. de Caviades, “De la clause ‘rebus sic stantibus’ a la clause de révision dans les Conventions internationales”, 118 *Rec. des Cours* (1966), pág. 168.

por parte de la doctrina, una visión restrictiva, lógica consecuencia de la necesidad de prevenir la arbitrariedad que, de otro modo, podría llegar a producirse. Por eso la lógica afirmación de la doctrina con respecto al carácter fundamental que ha de tener el cambio producido: “Las circunstancias a que se refiera el cambio han de ser fundamentales; según se ha señalado, deben afectar al *fundamentum*, a la propia base de la convención, y deben ser extraordinarias en el sentido de que trasciendan o superen los cambios ordinarios que cabe esperar, de forma normal y habitual, cuando se celebran contratos privados o tratados internacionales”<sup>158</sup>.

114. El cambio fundamental en las circunstancias es susceptible de interpretaciones de índole muy diversa, incluso relacionándolas con la existencia de una situación de guerra entre las partes. Así, por ejemplo, en el asunto de *Rann de Kutch*, entre la India y el Pakistán, y poniendo en contraposición la “declaración Ihlen” tenida en cuenta por la Corte Permanente de Justicia Internacional en la controversia suscitada entre Dinamarca y Noruega, con las circunstancias del presente caso, la India declaró ante el Tribunal, que “la declaración Ihlen se formuló en un momento en que no había ninguna controversia entre Dinamarca y Noruega; la actitud cambió posteriormente, cuando la controversia surgió. La declaración no puede equipararse a una oración incluida en una carta después de surgida una controversia grave y cuando ‘las partes están en pleno enfrentamiento, identificándola, como se ha pretendido, con una determinada actitud’”<sup>159</sup>.

115. Se ha defendido que podrían resultar aplicables a ciertos actos unilaterales (especialmente aquéllos de los que se derivan obligaciones) *mutatis mutandis* los artículos 61 (imposibilidad subsiguiente de cumplimiento) y 62 (cambio fundamental de las circunstancias) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados<sup>160</sup>; las condiciones de modificación y terminación se encuentran muy próximas a las previstas en el marco del derecho de los tratados para la suspensión o la extinción de las obligaciones nacidas de una convención internacional<sup>161</sup>. Aunque

<sup>158</sup> Véase A. Poch G. de Caviedes, *loc. cit.*, pág. 170.

<sup>159</sup> Véase 50 *I. L. R.* (1976), pág. 379.

<sup>160</sup> Como ha afirmado J. D. Siccault, *loc. cit.*, págs. 654 y 655, un cambio fundamental de las circunstancias puede ser invocado por el Estado autor de la promesa unilateral con objeto de revocar la misma, cumpliendo con las tres condiciones siguientes: a) la existencia de dichas circunstancias debe haber constituido una base esencial del consentimiento para haber emitido dicha promesa; b) el cambio de circunstancias debe tener por efecto la transformación radical de las obligaciones que aún no se han hecho efectivas en virtud del acto unilateral; c) el cambio de circunstancias no debe resultar de una violación por el autor de la promesa de una obligación internacional (ya sea de dicha promesa o de otra obligación cualquiera).

<sup>161</sup> Existe una materia que resulta particularmente sensible y en la que los Estados suelen mostrar enormes recelos, o bien formular protestas cuando se adoptan comportamientos controvertidos: las cuestiones relacionadas con el desarme o la moratoria en cuanto a la realización de ensayos nucleares. Es más, suele ser frecuente adoptar compromisos que no son estrictamente unilaterales, sino que guardan una relación directa con el comportamiento adoptado por otro Estado. Un ejemplo de ello lo constituyó el anuncio por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas el 18 de diciembre de 1986 de que reemprendería los ensayos nucleares desde el momento en que los Estados Unidos hiciese lo mismo, poniendo fin a la moratoria que había establecido desde el 6 de agosto de 1985. Tras el ensayo nuclear subterráneo americano el 3 de febrero de 1987 en el polígono de Nevada, seguido de una segunda experiencia el 11 de febrero y una tercera el 18 de marzo, el Gobierno soviético anunció oficialmente el 4 de febrero que esta iniciativa americana ponía fin a la moratoria. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas emprendió esas experiencias nucleares el 26 de febrero en Kazajstán (91 *R. G. D. I. P.* (1987), pág. 945).

en el ámbito de los actos unilaterales estas situaciones llevan consigo una circunstancia añadida, que normalmente no se produce en el derecho de los tratados, y es la modificación unilateral del contenido del acto unilateral. Por eso, la actitud cautelosa mantenida por la Corte Internacional de Justicia respecto a la consideración del cambio fundamental en las circunstancias, como se desprende de lo afirmado en el asunto *Gabcikovo-Nagymaros*: “El cambio fundamental de las circunstancias debe ser imprevisto; la existencia de las circunstancias en el momento en que se celebró el tratado debió constituir una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por dicho tratado. Además, la redacción negativa y condicional del artículo 62 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados indica claramente que la estabilidad de las relaciones convencionales exige que el cambio fundamental de las circunstancias sólo pueda invocarse en casos excepcionales”<sup>162</sup>.

116. A veces el elemento psicológico o la creencia por parte del Estado que ha formulado el acto unilateral de que verdaderamente ha tenido lugar un cambio esencial en las circunstancias que lo condujeron a adoptar su posición inicial cobra un relieve importante. Un ejemplo interesante es la posición adoptada por Polonia, que en un primer momento notificó su retirada de la Organización Internacional del Trabajo, dejando sin efecto la misma por la emisión de otra notificación el día anterior a que efectivamente la primera notificación surtiese efectos<sup>163</sup>.

117. ¿Puede la ruptura de relaciones diplomáticas o consulares suponer un cambio de tal naturaleza que del mismo se derive la terminación o suspensión —o quizá modificación— de un acto unilateral? En principio, si aplicásemos la solución que a este respecto fue postulada al codificar los tratados internacionales, dicha ruptura no tendría que provocar enormes cambios, salvo que del propio contenido del acto unilateral pudiera deducirse lo contrario (por ejemplo, que las relaciones diplomáticas o consulares son una *conditio sine qua non* el acto unilateral no se habría realizado, o su aplicación sea muy difícil de no darse esta circunstancia). Así se pronuncia el artículo 63 de la Convención de Viena de 1969: “La ruptura de relaciones diplomáticas o consulares entre partes en un tratado no afectará a las relaciones jurídicas establecidas entre ellas por el tratado, salvo en la medida en que la existencia de relaciones diplomáticas o consulares sea indispensable para la aplicación del tratado”. De *indispensable*, habla la Convención de Viena, por lo que cabe deducir que tal vez debería aplicarse el mismo requisito a los actos unilaterales; sin embargo, mostramos nuestro pesimismo en el bien entendido de que creemos que lo usual es que, si las relaciones diplomáticas o consulares se han roto, será usualmente harto complicado que el Estado que formuló el acto unilateral esté dispuesto a seguir cumpliéndolo, al menos de forma idéntica.

<sup>162</sup> Véase *I.C.J. Reports 1997*, pág. 65, párr. 104.

<sup>163</sup> Polonia notificó su retirada de la Organización Internacional del Trabajo el 17 de noviembre de 1984 al Consejo de Administración, por conducto de su representante en Ginebra; en su carta se reiteran las acusaciones lanzadas durante tres años contra la organización: injerencia en asuntos internos, persistente campaña anti-polaca, actitud hostil respecto de Polonia, entre otras (véase 89 *R. G. D. I. P.* (1985), pág. 467). Esta notificación se dejaría sin efecto, cuando el Gobierno polaco informó en la mañana del 16 de noviembre de 1987 al Director General de la Organización que retiraba su preaviso, convencido de que los problemas resultantes de las acciones emprendidas contra Polonia en el seno de la Organización y que habían motivado la imposibilidad de su participación en los trabajos de esta Organización, serán solventados definitivamente. El plazo para que se abandonase la Organización expiraba el 16 de noviembre de 1987 a medianoche (92 *R.G.D.I.P.* (1988), pág. 407).

118. La aparición de una nueva norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*), tal y como aparece establecida en el artículo 64 de la Convención de Viena de 1969, conforma, con sus matices, un cierto correlato lógico del artículo 53 del mismo texto, antes referido. Así, el mismo estipula que “si surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará”. Sin embargo, y a pesar de los términos finales con los que concluye este artículo (se convertirá en nulo y terminará), hallamos aquí una situación de extinción —en el momento en que hace su aparición la norma de *jus cogens*— no propiamente de nulidad, a la que sí hicimos referencia anteriormente; las consecuencias de ello son contundentes: los efectos que provocó el tratado, hasta el momento en que se produjo la aparición de esa norma se mantendrán, siempre que ello sea posible, a diferencia de lo que sucedería si nos encontrásemos con una causa de nulidad propiamente dicha. He aquí la gran diferencia que separa a los dos preceptos citados con anterioridad.

119. En vista de lo anterior, podrían formularse los siguientes principios rectores relativos a otras posibles causas de terminación, dentro del mismo principio anteriormente mencionado:

(continuación)

**“Terminación de los actos unilaterales**

**Un acto unilateral podrá darse por terminado o revocarse por el Estado que lo formuló:**

(...)

c) **Si ha desaparecido el objeto de dicho acto unilateral.**

d) **Si se ha producido un cambio fundamental en las circunstancias que motivaron dicho acto (*rebus sic stantibus*) que haga imposible su cumplimiento.**

e) **Si después de su formulación ha surgido una norma imperativa de derecho internacional que esté en contradicción con el mismo”.**

**b) Situaciones no previstas expresamente en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados**

120. Una cuestión de interés que se plantea en el ámbito de los actos unilaterales es si la aparición de una norma consuetudinaria posterior a la formulación de un acto unilateral pueda dar origen a la terminación, modificación o suspensión del mismo, por ser contrario a dicha norma. Esta cuestión, de respuesta incierta, fue planteada durante los debates que se desarrollaron en la Comisión de Derecho Internacional cuando se estaba realizando la codificación del derecho de los tratados; sin embargo, la Comisión estimó, dadas las numerosas dificultades que se planteaban, al hallarnos ante la tan temida cuestión de la posible colisión entre normas convencionales y consuetudinarias, que el tema era demasiado complejo para abordar todos sus aspectos, sin correr el riesgo de que la labor codificadora y de desarrollo progresivo entrase en crisis<sup>164</sup>. Posiblemente, habrá de ser en el ámbito de las costumbres universales o generales donde se logre encontrar un cierto sustrato normativo que nos permita adentrarnos en esta cuestión; respecto de las costumbres

<sup>164</sup> Véase F. Capotorti, *loc. cit.*, pág. 518.

regionales, sin embargo, nos surgen mayores dudas, dado que la existencia de un acto unilateral contrario a la que se pretende costumbre regional —o incluso local— puede actuar como un importante obstáculo que impida la consolidación de dicha costumbre, e incluso su oponibilidad respecto del Estado que ha formulado el acto unilateral. La práctica demuestra que es más fácil que suceda lo contrario, es decir, que numerosos actos unilaterales sobre una materia den lugar a una transformación en el régimen jurídico vigente hasta entonces, pudiendo incluso plasmarse dicha solución novedosa en un texto convencional<sup>165</sup>.

121. Un segundo supuesto que tampoco aparece previsto en la Convención de Viena de 1969 sería el relativo a qué sucede con los actos unilaterales cuando tiene lugar una transformación importante en el sujeto que ha formulado dicho acto. Para sintetizar la cuestión en una frase: ¿qué sucede cuando tiene lugar una sucesión de Estados? ¿Deben ser mantenidos los compromisos anteriormente formulados en virtud de actos unilaterales, o los mismos cesan desde el instante en que dicho fenómeno se consuma, especialmente en aquellos casos en que el Estado predecesor desaparece? Si la cuestión dista de ser pacífica en materia de tratados internacionales<sup>166</sup>, menos aún lo es respecto del tema que nos ocupa. En esta materia se hace aún más patente la pugna entre dos situaciones que, contrapuestas, convergen en la esfera internacional: la necesidad de que exista una cierta estabilidad en las relaciones internacionales, siendo el mantenimiento de los compromisos internacionales llevados a cabo mediante la formulación de actos unilaterales un medio clave de expresión de este fenómeno. De las circunstancias del caso, así como de las posibilidades que subsistan de que el Estado o Estados surgidos de la sucesión puedan hacer frente al acto unilateral habrá que deducir la respuesta, sin que, a nuestro juicio, existan criterios que, *a priori*, permitan apuntar una solución taxativa en un sentido u otro. Lo que sí es indudable es que, si la transformación sufrida por el Estado tras la producción de una sucesión es muy relevante, el acto unilateral pueda verse alterado, como consecuencia lógica de ello.

<sup>165</sup> Esto es lo que ha sucedido, por ejemplo, en el ámbito del derecho del mar, con relación a la extensión del mar territorial hasta 12 millas, así como con la creación de la zona económica exclusiva, que tiene un origen ligado directamente a la noción de “mar patrimonial”. De todas estas cuestiones, así como de un ilustrativo listado de actos unilaterales estatales (ordenados por continentes) nos ofrece una panorámica De Gastón, A. S., “Los actos jurídicos internacionales unilaterales con especial atinencia a los intereses marítimos argentinos”, 1 *Anuario Argentino de Derecho Internacional* (1983), págs. 260, 261 y 295 a 357.

<sup>166</sup> La falta de consenso en el plano internacional respecto al sostenimiento del principio de continuidad respecto de los tratados internacionales en que el predecesor era parte, frente a la opción de la “tabula rasa” se confirma, a nuestro juicio, en virtud de dos elementos muy claros: por un lado, en la escasa aceptación que la Convención de Viena sobre sucesión de Estados en materia de tratados de 1978 ha recibido, no alcanzando el número de ratificaciones necesario para que se produjese su entrada en vigor internacional hasta 1996. Un segundo factor viene de la mano de las numerosas divergencias que se observan en la práctica internacional de la última década, donde la continuidad, la notificación de sucesión, la adhesión o el cese de los efectos de los tratados internacionales del predecesor son figuras profusamente utilizadas. Como M. Koskenniemi ha puesto de relieve, en “Report of the Director of Studies of the English-speaking Section of the Centre”, en *La succession d’Etats: la codification à l’épreuve des faits/State Succession: Codification Tested Against the Facts*, La Haya, Boston, Londres, 2000, pág. 89, “La única conclusión normativa relativamente indudable que puede extraerse sigue siendo procesal: los Estados deben negociar de buena fe. Sin embargo, esa obligación no depende de la Convención de Viena de 1978 sino de requisitos estructurales del sistema diplomático”.

122. Por otra parte, se plantea también la cuestión si el estallido de un conflicto armado puede provocar la terminación o la suspensión de un acto unilateral que surtiera efectos entre el Estado que formuló el acto y aquel otro con el que se enfrenta. Al igual que sucedió con la cuestión anteriormente señalada, la Convención de Viena sobre derecho de los tratados sólo hizo referencia a esta materia para dejar sentado que no iba a regularla. Su artículo 73 no puede ser más explícito, al afirmar que “Las disposiciones de la presente Convención no prejuzgarán ninguna cuestión que con relación a un tratado pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados, de la responsabilidad internacional de un Estado o de la ruptura de hostilidades entre Estados”. Dado el carácter espinoso de la cuestión, se prefirió dejar a un lado el tema objeto de debate, que ha sido retomado por la Comisión, designándose como Relator Especial al señor Ian Brownlie, quien sometió su primer informe en 2005<sup>167</sup>.

123. En este punto creemos que, con mayor nitidez que en cualquier otro, debemos remitirnos al acto unilateral en cuestión para poder prever si la situación de guerra influye o no sobre el cumplimiento y desenvolvimiento del acto unilateral de que se trate. Posiblemente, si el acto constituye una promesa o una renuncia que supone beneficios para el Estado con el que se está en guerra, el Estado que lo ha formulado opte por su terminación, o, como medida mínima, suspensión. Es más, incluso la posible alegación de un cambio fundamental en las circunstancias podría hacer su aparición. Una institución sumamente politizada como lo es el reconocimiento suele sufrir vaivenes en caso de conflicto armado, o incluso hacer surgir otras situaciones, como el reconocimiento de la situación de beligerancia, con las consecuencias que ello provoca<sup>168</sup>.

124. Estas observaciones sobre la validez, las causas de nulidad y la aplicación del acto unilateral, fuertemente influenciadas por el régimen de Viena, se presentan para completar los informes anteriores, aclarar en la medida de lo posible dicha cuestión, e inclusive ofrecer a la Comisión una serie de principios rectores, en relación concretamente con este apartado. Todos ellos se han señalado en el apartado correspondiente, a excepción de los relativos a la suspensión, pero hemos preferido reiterarlos de forma global, llegados a este punto, para que no se pierda la visión de conjunto, y cuyo contenido podría ser el siguiente:

**“Suspensión de los actos unilaterales**

**Un acto unilateral podrá suspenderse por el Estado que lo formuló:**

- a) Si se estableció alguna circunstancia que permitiese su suspensión en el momento de su formulación;**
- b) Si dicho acto se sometió a una condición suspensiva en el momento de su formulación;**
- c) Si su objeto ha desaparecido temporalmente;**
- d) Si se ha producido un cambio fundamental de las circunstancias que motivaron dicho acto que imposibilite su cumplimiento temporalmente.”**

<sup>167</sup> Como se sabe, en 2005 se presentó a este respecto el primer informe (A/CN.4/552), así como un memorando preparado por la Secretaría titulado “El efecto de los conflictos armados en los tratados: examen de la práctica y de la doctrina” (A/CN.4/550 y Corr.1).

<sup>168</sup> Para un análisis exhaustivo de esta cuestión, véase en J. Verhoeven, *op. cit.*, págs. 100 a 167.

### **III. Segunda parte: proyectos de principios rectores destinados a la consideración del Grupo de Trabajo**

125. Tal y como se señaló al comienzo del informe, se presenta a la consideración de los miembros proyectos de principios rectores relativos a las diversas cuestiones debatidas con anterioridad tanto en la Comisión como en la Sexta Comisión de la Asamblea General. Estos proyectos podrían ser remitidos al Grupo de Trabajo que se habrá de reconstituir este año, para su debida consideración. Se incluyen en este grupo de principios rectores los proyectos relacionados con la validez y la terminación de los actos unilaterales, tema abordado en la primera parte de este informe.

#### **A. Definición del acto unilateral**

126. Una de las cuestiones más debatidas en la Comisión desde el inicio de la consideración del tema, en 1997, fue la definición del acto unilateral, indispensable ejercicio para poder elaborar eventuales reglas o los principios rectores que permitan regular el funcionamiento de tales actos. La primera cuestión que se plantea en torno a la definición es la distinción entre el acto unilateral jurídico y el acto unilateral del Estado que no persigue establecer o confirmar una relación jurídica, es decir, el acto unilateral de naturaleza política. Desde el inicio del estudio del tema se puso especial énfasis en la necesidad de separar ambos actos, un ejercicio difícil en el que la determinación de la intención del Estado autor es fundamental. Los actos unilaterales jurídicos estarían sometidos, desde luego, al derecho internacional y su inobservancia generaría la responsabilidad internacional del Estado. Los actos de carácter político, por su parte, comprometerían al Estado sólo en ese contexto, generando su incumplimiento sólo consecuencias de esa naturaleza.

127. Sin entrar a examinar de nuevo el tema, se recuerda que la Comisión consideró cuidadosamente, tanto en el plenario como en el Grupo de Trabajo creado para examinar el tema, algunos actos que se ubican en las relaciones políticas internacionales y, por lo tanto, no sometidos al derecho internacional. Entre esos actos, la Comisión consideró las declaraciones unilaterales de los Estados poseedores de armas nucleares, denominadas declaraciones contentivas de garantías negativas de seguridad, formuladas a diversos niveles y en distintos órganos y contextos internacionales. La mayoría de los miembros consideró que se trataba de declaraciones de naturaleza política que no vinculaban, en consecuencia, jurídicamente al Estado declarante. Del examen detenido de los textos de esas declaraciones y de las circunstancias o el contexto en las cuales fueron formuladas, se dedujo que no hubo la intención, por parte de los Estados declarantes, de asumir obligaciones jurídicas relacionadas con tales garantías negativas de seguridad. Se trataba, en consecuencia, de declaraciones unilaterales políticas que no están sometidas al derecho internacional.

128. Desde el inicio de la consideración del tema, hubo también acuerdo general en separar los actos jurídicos unilaterales del Estado que se ubican sin dificultad en la relación convencional y que resultan, en consecuencia, sometidos al régimen de Viena sobre el derecho de los tratados. Se trata de actos formalmente unilaterales, es decir, formulados por un Estado, pero que se insertan en una relación convencional.



Así, por ejemplo, tenemos la firma, la ratificación, la formulación y retirada de las reservas, la notificación, el depósito de instrumentos relativos a esa relación convencional, entre otros. El acto unilateral en sentido estricto crea una conexión entre el Estado autor y el o los destinatarios, pero la misma difiere de las relaciones que se plantean en el ámbito convencional.

129. Se separan también los actos unilaterales relacionados con regímenes específicos que están autorizados por una normativa particular. Así, por ejemplo, las declaraciones por las que se establece la zona económica exclusiva o, de forma general, la delimitación de los espacios marítimos.

130. De la misma manera, se excluyen las declaraciones de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia que aunque son también declaraciones unilaterales desde el punto de vista formal, están sometidas al régimen de Viena sobre el derecho de los tratados. Si bien es cierto que estas declaraciones son unilaterales en su forma, ellas se insertan, según la mayoría de la doctrina y la jurisprudencia internacionales, en una relación convencional, por lo que están sujetas al régimen de Viena. Ellas son, sin embargo, declaraciones facultativas *sui generis* a las cuales deben aplicarse de manera más flexible algunas reglas, como las relativas a la interpretación. Recordamos a este respecto que en el caso de las *Actividades Militares y Paramilitares* los Estados Unidos plantearon que estas declaraciones tenían un carácter *sui generis* que “no constituían tratados y que no estaban regidas por el derecho de los tratados, que los Estados tenían el derecho soberano de insertar reservas al aceptar la jurisdicción de la Corte y que hay una característica inherente al régimen de la cláusula facultativa que se demuestra en la práctica seguida y desarrollada por los Estados”<sup>169</sup>.

131. Sin desconocer su carácter *sui generis*, como lo hizo en casos anteriores como el relativo a la *Anglo Iranian Oil Co.*, la Corte estima, en efecto, que estas declaraciones forman parte de una relación convencional. Las declaraciones de aceptación de dicha jurisdicción no son un texto contractual que resulta de una negociación entre dos o más Estados, indicó entonces, precisando, sin embargo, que ellas “eran el resultado de una redacción unilateral”<sup>170</sup>. El hecho de que estas declaraciones son registradas y depositadas ante el Secretario General de las Naciones Unidas fortalece esta apreciación. De la lectura de la decisión de la Corte de 1984 se puede concluir que, a pesar de que se trata de declaraciones sometidas al régimen convencional, el hecho de que ellas hayan sido elaboradas unilateralmente debe ser tomado en cuenta en el momento de llevar a cabo su interpretación.

132. Los actos unilaterales que ocupan a la Comisión desde 1997, es decir, las declaraciones unilaterales formuladas por uno o varios Estados, con la intención de producir determinados efectos jurídicos, deben distinguirse, al menos en cuanto a su formulación o realización, de los comportamientos igualmente unilaterales que sin ser actos en el sentido estricto del término, pueden producir similares efectos jurídicos. Considerar los actos y los comportamientos unilaterales en un mismo estudio no fue aceptado por la mayoría, aunque algunos miembros y algunos gobiernos estimaron que su consideración debe relacionarse, ya que los mismos aunque podían “formularse” o “realizarse” en circunstancias diferentes, podían tener efectos similares. Aunque, a nuestro juicio, existen diferencias claras entre los actos y los comportamientos, al menos en lo que respecta a su formulación, se ha

<sup>169</sup> *I.C.J. Reports*, 1984, pág. 415, párr. 53.

<sup>170</sup> *I.C.J. Reports*, 1952, pág. 105.

considerado que éstos últimos no deberían ser obviados del estudio y de la consideración adecuada por la Comisión. Los principios rectores relativos a los actos unilaterales en sentido estricto podrían resultar aplicables, *mutatis mutandis*, a los comportamientos unilaterales del Estado.

133. La Comisión abordó muy detenidamente, con base en los informes del Relator Especial, el estudio de una serie de actos unilaterales clásicos, considerados como tales por la doctrina mayoritaria (reconocimiento, promesa, renuncia, protesta) llegando a la conclusión de que si bien era un interesante ejercicio intelectual, que de alguna manera enriquecía la doctrina internacional sobre la materia, era consciente de que la calificación del acto no afecta a sus efectos jurídicos. Un acto unilateral, como se concluyó entonces, puede ser calificado de diversas maneras, sin que ello incida en los efectos jurídicos que el autor intente producir. Independientemente de su calificación, lo importante era determinar si el Estado autor tenía, al momento de formular el acto, la intención de comprometerse jurídicamente en relación con el o los destinatarios.

134. El acto unilateral que interesa a la Comisión es una declaración formulada por uno o varios Estados, cuya forma —vale precisar— no es determinante, que contiene una manifestación de voluntad unilateral realizada con la intención de asumir determinadas obligaciones o de confirmar determinados derechos. Se trata de un acto cuyo proceso de elaboración difiere de la forma de elaboración del tratado en el cual participan dos o más Estados, lo que dificulta la determinación de la intención del autor de comprometerse jurídicamente.

135. El autor del acto pretende, mediante esa declaración, “producir determinados efectos jurídicos”, un término más genérico que abarca tanto las obligaciones que puede asumir el Estado declarante, como los derechos que pudiere reafirmar con tal acto. Esta cuestión ha sido ampliamente debatida por la doctrina y en la Comisión. Un Estado, como se ha afirmado, puede asumir obligaciones unilaterales en ejercicio de su soberanía, pero no puede imponer obligaciones a otro Estado sin su consentimiento, como ha quedado consagrado en el régimen sobre el derecho de los tratados. Sin embargo, algunos miembros consideraron que referirse a la asunción de obligaciones exclusivamente limitaría el alcance del proyecto. De ahí que se haga referencia a la producción de efectos jurídicos que abarca tanto la posibilidad de asumir obligaciones como la de reafirmar derechos.

136. El acto unilateral debe ser formulado “en virtud del derecho internacional”; el mismo encuentra su fundamento en el propio derecho internacional, conformándose así en fuente de obligaciones<sup>171</sup> (e inclusive de reafirmación de derechos) al igual que podrían serlo las normas convencionales, las consuetudinarias o los actos de las organizaciones internacionales.

---

<sup>171</sup> En este sentido, resulta ineludible citar las expresiones utilizadas por la I.C.J. en su reciente fallo sobre la admisibilidad, de 3 de febrero de 2006, en el asunto *de las actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Rwanda)*, párrafo 45 (donde utiliza la expresión “engagement unilateral ayant des effets juridiques”), así como el párrafo 46, (refiriéndose en este caso a “l’accomplissement au nom dudit État d’actes unilatéraux ayant valeur d’engagement international”).

137. Como reflejo de lo anteriormente señalado y conforme al resultado de las deliberaciones de la Comisión y las conclusiones del Grupo de Trabajo creado para examinar el tema, se presenta el siguiente proyecto de principio rectores que recoge, en términos generales, los elementos constitutivos del proyecto de definición que el Relator Especial presentó en su primer informe, y que conformó en su momento una primera base de discusión para avanzar en el estudio del tema.

**“Principio 1  
Definición de acto unilateral**

**Se entiende por acto unilateral del Estado una declaración unilateral formulada por un Estado con la intención de producir determinados efectos jurídicos en virtud del derecho internacional.”**

138. En el contexto de la definición y de su alcance, conviene ahora hacer una referencia al destinatario (o a los destinatarios) del acto. Si bien el tema en estudio y el proyecto de principios rectores se relaciona con los actos unilaterales formulados por un Estado, es importante precisar que los mismos pueden estar dirigidos a otro Estado, a un grupo de Estados, a la comunidad internacional en su conjunto, a una organización internacional e incluso a alguna otra entidad sometida al derecho internacional.

139. Resulta necesario, en consecuencia, una referencia a esta particularidad en la definición (segundo párrafo). Las opciones que en este apartado se presentan a la Comisión son dos, atendiendo, bien a una enumeración de los posibles destinatarios de dichos actos unilaterales, dotando a dicha disposición de un carácter más restrictivo, o bien una segunda alternativa, más amplia, que señala como característica que el acto unilateral sea formulado de conformidad con el Derecho Internacional, pero sean cuales fueren sus destinatarios<sup>172</sup>.

**“Párrafo 2 del principio 1  
Destinatarios de los actos unilaterales de los Estados**

**Alternativa A:**

**El destinatario de un acto unilateral puede ser uno o varios Estados, la comunidad internacional en su conjunto, una o varias organizaciones internacionales o cualquier otra entidad sometida al derecho internacional.**

**Alternativa B:**

**Un acto unilateral formulado de conformidad con el derecho internacional producirá efectos jurídicos, sean cuales fueren sus destinatarios.”**

<sup>172</sup> Baste recordar para ello algunos ejemplos mencionados en el octavo informe, que preveían como destinatarios de un acto unilateral inclusive a los agentes de una Organización Internacional o a entidades que no eran Estados propiamente dichos. Véase A/CN.4/557, págs. 11 a 13 y 26 a 30.

## B. Formulación del acto unilateral

### 1. Capacidad del Estado para formular un acto unilateral

140. Al igual que sucede en el ámbito del derecho de los tratados, el Estado tiene capacidad para formular actos unilaterales. El Estado puede, en efecto, en el ejercicio de su soberanía, formular declaraciones con la intención de producir determinados efectos jurídicos, asumiendo obligaciones unilaterales sin que se requiera, por su carácter, la aceptación o cualquier reacción por parte del destinatario. Se utiliza el término “formular”, asimilable al término “elaboración” o “conclusión” a los que se acude en el contexto del derecho convencional. En efecto, se ha considerado que la “formulación” responde a la forma unilateral del acto, mientras que la “elaboración” o la “conclusión” de un tratado supone el acuerdo o concertación de voluntades, innecesario en el contexto de los actos unilaterales.

141. De esta forma, siguiendo de cerca la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 (artículo 6), todo Estado tiene capacidad para formular un acto unilateral, precisándose en este caso “de conformidad con el derecho internacional”; el principio rector quedaría redactado así:

#### “Principio 2

#### Capacidad de los Estados para formular actos unilaterales

**Todo Estado tiene capacidad para formular actos unilaterales de conformidad con el derecho internacional.”**

### 2. Personas que gozan de competencia para formular actos unilaterales en nombre del Estado

142. Una cuestión algo más compleja en el ámbito de la formulación de los actos unilaterales es la relativa a la capacidad de las personas que pueden formular un acto de esta naturaleza en nombre del Estado y comprometer a éste en sus relaciones internacionales. El tema ha sido examinado por la Comisión en diversas ocasiones, particularmente durante los debates que se suscitaron a raíz del segundo y tercer informes. El Relator Especial, como se recordará, presentó algunas ideas generales y preliminares sobre el tema, en consonancia con las opiniones que, tanto los miembros de la Comisión, como diversos Estados que contestaron al cuestionario enviado por la Secretaría, señalaron<sup>173</sup>.

143. Como fórmula de la que debemos partir, conforme al régimen de Viena sobre el derecho de los tratados, algunas personas pueden actuar y comprometer al Estado en sus relaciones internacionales sin autorización (Jefe de Estado y de Gobierno, así como el Ministro de Asuntos Exteriores), presumiéndose que los mismos gozan de plenos poderes para ello. Como la Corte Internacional de Justicia ha puesto de manifiesto recientemente, reiterando una jurisprudencia constante, “según una arraigada norma de derecho internacional, se considera que, en virtud de sus funciones, el jefe del Estado, el jefe del gobierno y el ministro de relaciones exteriores representan a su Estado, pudiendo, entre otras cosas, ejecutar en nombre de éste actos unilaterales que lo comprometan internacionalmente”<sup>174</sup>.

<sup>173</sup> Véanse por ejemplo las opiniones de la Argentina e Israel, en A/CN.4/511.

<sup>174</sup> Fallo de 3 de febrero de 2006, *República Democrática del Congo c. Rwanda*, párr. 46.

144. El primer párrafo del proyecto de principio rector, que contiene esta regla general, diría así:

**“Principio 3**

**Competencia para formular actos unilaterales en nombre del Estado<sup>175</sup>**

**1. En virtud de sus funciones, se considerará que el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno y el Ministro de Relaciones Exteriores representan a su Estado y tienen capacidad para formular actos unilaterales en su nombre.”<sup>176</sup>**

145. Además de las personas referidas en el párrafo 1 del proyecto de principio 3, habría otras personas que pueden actuar en nombre del Estado y comprometerle al formular una declaración unilateral. En el ámbito de la Sexta Comisión se vertieron diversas opiniones que mostraban su reticencia respecto a la ampliación de las personas habilitadas para poder formular actos unilaterales<sup>177</sup>. Igualmente, en la propia Comisión diversos miembros formularon ejemplos de los que se deduce que en muchos casos los delegados ante conferencias internacionales habían emitido declaraciones de las que aparentemente podría desprenderse un cierto carácter obligatorio para los Estados cuya representación asumían, pero finalmente ello no fue así<sup>178</sup>.

146. Es cierto que esta disposición suscita muchos problemas, como se ha señalado; sin embargo, suele ser práctica frecuente que, especialmente en el contexto de determinados órganos u organizaciones internacionales, otros representantes estatales diferentes a los mencionados con anterioridad, realizan actuaciones por las que pueden, y de hecho lo hacen así, vincular al Estado al que representan<sup>179</sup>.

<sup>175</sup> Epígrafe que acoge la sugerencia formulada por G. Pambou-Tchivounda respecto a su enunciado (*Yearbook of the ILC*, 2000, vol. I, pág. 128, párr. 31).

<sup>176</sup> La necesidad de que se acoja un criterio restrictivo respecto de las personas que podrían tener capacidad para comprometer al Estado mediante la formulación de actos unilaterales se puso de relieve por un grupo importante de los Estados que contestaron al cuestionario que se envió por parte de la Secretaría (A/CN.4/511). En ese mismo sentido, D. Momtaz expresó su opinión ante la Comisión de que era necesario restringir la capacidad de formular un acto unilateral a las personas que se mencionan en el párrafo 2 a) del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (véase A/CN.4/SR.2723).

<sup>177</sup> Así, el representante de Chile señaló en 2005, respecto a la posibilidad de que se adoptase un criterio flexible respecto a la determinación de las personas que tendrían capacidad para formular actos unilaterales, que su delegación se opone a que esta regla sea más flexible que la formulada en materia de tratados en la Convención de Viena. Véase A/C.6/60/SR.16, párr. 47, donde señala que esta flexibilidad es peligrosa y podría dar lugar a numerosos abusos, dejando en manos del destinatario la posibilidad de determinar si una persona que ha formulado una declaración sin tener la capacidad para ello podría estar autorizada para vincular al Estado que dice representar. Conforme al artículo 7, párrafo 1 b) de la Convención de Viena, la flexibilidad en el ámbito de representación del Estado se limita exclusivamente a la práctica de los Estados afectados, con lo que dicha decisión no se deja en manos de un único Estado. El delegado de Kenya era de la misma opinión, entendiendo que la noción de personas con capacidad debería restringirse a la contemplada en dicho artículo 7 (A/C.6/60/SR.16, párr. 73).

<sup>178</sup> Véanse los ejemplos citados por G. Hafner, en *Anuario C.D.I.*, 1999, vol. I, pág. 221, párr. 34.

<sup>179</sup> Véase como ejemplo lo que sucede respecto de los representantes estatales reunidos en el Consejo de la Unión Europea, que gozan de rango ministerial, pero no necesariamente son Ministros de Exteriores.

147. En las deliberaciones de la Comisión se ha planteado la posibilidad de que otras personas distintas al Jefe del Estado o del Gobierno o al Ministro de Asuntos Exteriores puedan también estar autorizadas por el derecho internacional para actuar y comprometer al Estado en este ámbito. Se estimó entonces que una persona, distinta a las mencionadas, pueda actuar y comprometer al Estado en este ámbito si se considera que la misma está autorizada para ello. Esta innovación específica respondería a la dinámica de las relaciones internacionales y a la posibilidad de que algunas personas estén facultadas para ello y de hecho actúen en nombre del Estado. La especificidad de los actos unilaterales obligaría a flexibilizar la norma vigente en materia convencional, aunque de manera que se permita que solamente en determinados casos y circunstancias el Estado pueda resultar comprometido por personas distintas a las consideradas tradicionalmente por el régimen de Viena.

148. La Corte, en su fallo sobre la competencia y admisibilidad de la demanda introducida por la República Democrática del Congo contra Rwanda, del 3 de febrero de 2006, consideró que “en las relaciones internacionales modernas es cada vez más frecuente que otras personas que representan a un Estado en ámbitos específicos sean autorizados por éste para que lo comprometan, mediante sus declaraciones, en las materias que entran dentro de su competencia. Tal sería el caso, por ejemplo, de los titulares de carteras ministeriales técnicas que, en las relaciones exteriores, ejercen facultades dentro de su esfera de competencia, e incluso el de determinados funcionarios”<sup>180</sup>. Ello confirma que otras personas, distintas a las autorizadas en el ámbito convencional para actuar en nombre del Estado, pueden comprometer al Estado mediante la formulación de una declaración unilateral, tal y como se desprende de las palabras de la Corte en el caso comentado, respecto de las actuaciones del Ministro de Justicia de Rwanda.

149. Cabría agregar que, además de que se deduzca de la práctica que una persona puede actuar y comprometer al Estado que representa en determinado ámbito, las circunstancias en que se haya formulado dicho acto unilateral cobran relevancia, como después se verá. En efecto, el modo en que se haya formulado, sus términos (y, como ha señalado la Corte Internacional de Justicia, la claridad y precisión de los mismos), así como su contexto, serán determinantes para ofrecer todos los datos relativos a dicho acto unilateral.

150. Con la salvedad de que esta cuestión será examinada más adelante en forma más detallada, al referirnos a la interpretación de los actos unilaterales, se presenta el párrafo 2 del proyecto de principio rector 3 en los siguientes términos:

**“2. Además de las personas mencionadas en el apartado anterior, se podrá considerar que otras personas pueden formular actos unilaterales en nombre del Estado, si ello se deduce de la práctica seguida al efecto por el Estado que lo formula y de las circunstancias en que dicho acto se formuló.”**

### **3. Confirmación ulterior de un acto unilateral formulado sin autorización**

151. Tal y como sucede en el ámbito del derecho convencional, un acto unilateral puede ser confirmado por el Estado cuando es formulado por una persona no autorizada o habilitada para ello. En anteriores informes el Relator Especial sugirió que, dadas las características del acto unilateral, esa confirmación debería ser

<sup>180</sup> Véase párr. 47 de la decisión citada.

expresa, opinión que no contó con el respaldo general de los Miembros de la Comisión.

152. Independientemente de que la cuestión es examinada en la Primera Parte del Noveno Informe, al considerar las causas de nulidad del acto unilateral, se presenta el siguiente proyecto de principio rector relativo a la confirmación:

**“Principio 4**

**Confirmación ulterior de un acto formulado por una persona sin autorización (o no habilitada para ello)**

**Un acto unilateral formulado por una persona no autorizada (habilitada) para actuar en nombre del Estado, conforme a lo establecido en los principios rectores precedentes, podrá ser ulteriormente confirmado por el Estado, bien de forma expresa o por actos concluyentes de los que se deduzca claramente dicha confirmación.”**

### C. La fundamentación del carácter obligatorio de los actos unilaterales

153. Desde el momento en que se presentó el primer informe a la Comisión<sup>181</sup>, la cuestión del fundamento de los actos unilaterales, esto es, donde radica su obligatoriedad, ha salido a relucir en diversas ocasiones, sin que las opiniones hayan sido unánimes a este respecto. Sin entrar en mayores detalles y remitiéndonos a los informes anteriores y a los debates en la Comisión sobre el tema, observamos que ni la doctrina<sup>182</sup>, ni los miembros de la Comisión han sostenido una posición única<sup>183</sup> que permita determinar con claridad cual es el fundamento de la obligatoriedad de dichos actos.

154. Si acudimos a lo señalado por la Corte Internacional de Justicia en sus pronunciamientos de 1974, la buena fe resulta un principio básico a tener en cuenta, dado que “uno de los principios básicos que inspiran la aparición y el cumplimiento de obligaciones jurídicas, cualquiera que sea su fuente, es el de la buena fe. La confianza recíproca es una condición inherente a la cooperación internacional, sobre todo en una época en que hay muchos ámbitos en que esa cooperación resulta cada vez más indispensable. Al igual que el principio jurídico *pacta sunt servanda* aplicable a los tratados, el carácter obligatorio de un compromiso internacional

<sup>181</sup> Véase A/CN.4/486, párrs. 152 a 162.

<sup>182</sup> En este sentido, D. Bondía García en *Régimen jurídico de los actos unilaterales de los Estados*, Barcelona, 2004, especialmente pág. 76, se decanta por ofrecer una fundamentación doble: un criterio subjetivo, consistente en la voluntad del Estado de conferir efecto obligatorio al acto unilateral y un criterio objetivo, que radica en la protección de la confianza legítima (buena fe); igualmente en la doctrina española, R. Zafra Espinosa de los Monteros, en *Aproximación a una teoría de los actos unilaterales de los Estados*, trabajo de oposición a Profesor Titular, Universidad de Sevilla, 2002 (ejemplar cortesía del autor), págs. 54 a 56, se decanta por seguir de cerca la opinión manifestada por la Corte Internacional de Justicia en los asuntos de los ensayos nucleares, haciendo reposar dicha obligatoriedad en la buena fe y la confianza mutua.

<sup>183</sup> Se ha intentado fundamentar el carácter obligatorio de los actos unilaterales en una regla como podría ser *acta sunt servanda* o *declaratio est servanda*, pero esta fórmula ha suscitado múltiples críticas. Incluso algunos miembros de la Comisión señalaron que “no era necesario inventar una norma específica como *declaratio est servanda*. El principio de buena fe es suficiente” (opinión de I. Lukashuk, *Anuario C.D.I.*, 1998, vol. I, pág. 39).

asumido mediante una declaración unilateral se basa en la buena fe. Por consiguiente, los Estados interesados pueden tomar conocimiento de declaraciones unilaterales y confiar en ellas, y están facultados para exigir que se respete cualquier obligación que surja de ese modo”<sup>184</sup>.

155. Asimismo, desde una perspectiva realista, la intención del Estado que formula el acto unilateral constituye también un elemento a tener muy en cuenta al determinar la fundamentación del carácter obligatorio de los actos unilaterales. Esta opinión, manifestada en la Comisión<sup>185</sup>, ha sido corroborada por la doctrina<sup>186</sup> y por la Corte Internacional de Justicia<sup>187</sup>. Inclusive, en la decisión de 3 de febrero de 2006 antes citada, el tribunal reafirma la necesidad de tener en cuenta “el contenido real de ésta y las circunstancias en que se realizó” (esto es, el contexto); de la misma manera, el tribunal señala, “que una declaración de esa naturaleza sólo puede crear obligaciones jurídicas si tiene un objeto claro y preciso.”<sup>188</sup>

156. De conformidad con todo lo anterior, tal vez podría elaborarse un principio rector relativo a la fundamentación de la obligatoriedad de los actos unilaterales, con el siguiente tenor<sup>189</sup>:

**“Principio 10**

**Fundamento del carácter obligatorio de los actos unilaterales de los Estados**

**La obligatoriedad de los actos unilaterales de los Estados se fundamenta en el principio de buena fe y en la intención de obligarse por parte del Estado que formuló dicho acto.”**

## D. La interpretación de los actos unilaterales

157. En materia de actos unilaterales, formular reglas de interpretación asimilables a las previstas en materia convencional resulta prácticamente imposible, dada la naturaleza misma de dichos actos. Tanto en el cuarto como en el quinto informes<sup>190</sup> presentados a la Comisión, se formularon algunos criterios preliminares con la intención de ofrecer ciertas pautas relativas a la interpretación de dichos actos unilaterales. Las diversas opiniones expresadas por parte de los miembros de la

<sup>184</sup> Véase *I.C.J. Reports 1974*, párr. 46.

<sup>185</sup> Véase A/CN.4/505, párrs. 35 y 36.

<sup>186</sup> A este respecto, R. Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use it*, Oxford, 1994, pág. 35; igualmente D. Bondía García, *op. cit.*, págs. 76 a 77.

<sup>187</sup> Sin ir más lejos, volviendo a los *ensayos nucleares*, al afirmarse que “sea cual fuere la forma que revistieran esas declaraciones, deben considerarse constitutivas de un compromiso del Estado, habida cuenta de su intención y las circunstancias en que fueron formuladas” (*I.C.J. Reports 1974*, pág. 269, párr. 49).

<sup>188</sup> Véase fallo de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de la *República Democrática del Congo c. Rwanda*, párrs. 49 y 50.

<sup>189</sup> Téngase en cuenta que el cambio en la numeración correlativa de este proyecto de principio rector obedece a que, a juicio del Relator Especial, las propuestas de principios que se esbozan en el noveno informe (A/CN.4/569), relativas a las causas de validez y terminación de los actos unilaterales, deberían incluirse con anterioridad a este principio rector, como puede verse en aquel documento, donde se desglosan todos estos principios de forma correlativa.

<sup>190</sup> A este respecto, véase A/CN.4/519, párrs. 101 a 154, así como A/CN.4/525, Add.1, párrs. 120 a 135, donde se intentó ofrecer una regla general de interpretación, así como medios complementarios para ello.



Comisión mostraron acertadamente las numerosas dificultades que implica formular criterios aceptables de manera general para interpretar los actos unilaterales<sup>191</sup>. Referencias tales como las relativas a la remisión a documentos preparatorios, preámbulos o anexos, que en los tratados internacionales pueden resultar útiles, como lo sugirió el Relator Especial en los informes previos citados, tendrían que ser descartadas, siguiendo así el criterio mayoritario de los miembros de la Comisión<sup>192</sup> y de la doctrina<sup>193</sup>.

158. Es importante destacar que las declaraciones unilaterales examinadas por la Corte Internacional de Justicia, independientemente de si se ubican o no en una relación convencional, han sido objeto de interpretación, con lo que cabría mencionarlas en este punto. La Corte, en efecto, se ha manifestado atendiendo a la necesidad de interpretar restrictivamente las declaraciones en virtud de las cuales los Estados han tratado de limitar su libertad de actuación, además de poner de relieve la necesidad de tener en cuenta el contexto en que dicho acto unilateral se formuló, e inclusive su claridad y precisión, como ya se ha señalado<sup>194</sup>.

159. Todos los elementos anteriores podrán ser utilizados para interpretar el acto unilateral; el contexto cobra en este ámbito un papel clave, por lo que habrá de ser tenido muy en cuenta para valorar dicho acto unilateral y extraer las posibles consecuencias jurídicas que se desprendan del mismo.

160. En esa línea, se presenta el siguiente proyecto de principio rector:

**“Principio 11  
Interpretación de los actos unilaterales**

**El contexto en que se formuló un acto unilateral por parte de un Estado, así como la claridad y precisión de sus términos, serán tenidos en cuenta con carácter prioritario para llevar a cabo su interpretación.”**

161. El Relator Especial estima haber cumplido con el mandato establecido por la Comisión, al presentar debidamente fundamentados los proyectos de principios rectores aplicables a los actos unilaterales de los Estados. Los mismos, si la Comisión lo estima pertinente, podrían ser remitidos al Grupo de Trabajo y luego al Comité de Redacción para su debida consideración. Estos principios rectores, según el criterio del Relator Especial, podrían ser de utilidad para los Estados para abordar en la práctica los efectos que producirían los actos unilaterales estatales, a los que la Comisión ha estado prestando atención desde 1997.

<sup>191</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10, (A/56/10)*, párrs. 239 a 244 especialmente. En estos momentos se consideraba prematuro abordar la cuestión de la interpretación; algunos miembros estimaban que las disposiciones de Viena podrían resultar útiles, mientras que otros manifestaban una opinión totalmente contraria, dada la naturaleza diferente de los actos unilaterales. Las ideas del objeto y fin, así como del contexto de dicho acto unilateral, se pusieron de relieve en la Comisión en dicho período de sesiones.

<sup>192</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 10, (A/57/10)*, párrs. 405 y 406.

<sup>193</sup> Véase J. D’Aspremont Lynden, *Les travaux de la Commission du droit international relatifs aux actes unilatéraux des Etats*, 109 *R.G.D.I.P.* (2005), págs. 180 y 181, especialmente dedicadas a la interpretación de los actos unilaterales.

<sup>194</sup> *I.C.J. Reports 1974*, pág. 267, párr. 44, e igualmente asunto *República Democrática del Congo c. Rwanda*, párrs. 49 y 50.