



Asamblea General

Distr. general
17 de febrero de 2000

Original: español/francés/inglés

Comisión de Derecho Internacional

52° período de sesiones

Ginebra, 1° de mayo a 9 de junio y

10 de julio a 18 de agosto de 2000

Tercer informe sobre los actos unilaterales del Estado

Por el Sr. Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1–27	3
I. Observaciones generales y esquema del tercer informe	1–7	3
II. Cuestiones preliminares	8–27	4
A. Relevancia del tema	9–14	4
B. Relación entre el proyecto de artículos sobre actos unilaterales y la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados	15–22	5
C. El <i>estoppel</i> y los actos unilaterales	23–27	6
Primera parte. La reformulación de los artículos 1 a 7 del anterior proyecto de artículos	28–167	6
I. Observaciones generales	28–29	6
II. La definición del acto unilateral del Estado	30–80	7
A. Observaciones del Relator Especial	30–79	7
1. La intención del Estado autor del acto	32–36	7
2. Utilización del término “acto”	37–47	8
3. Los efectos jurídicos del acto unilateral	48–59	9
4. Cuestión de la “autonomía” del acto unilateral	60–69	11
5. Carácter “inequívoco” del acto unilateral	70–77	12
6. Cuestión de la “publicidad” del acto unilateral	78–79	13

B.	Nuevo proyecto de artículo 1: Definición del acto unilateral	80	13
III.	Supresión del proyecto de artículo 1 anterior sobre “alcance del proyecto de artículos”	81–85	13
IV.	Conveniencia o no de incluir en el proyecto un artículo inspirado en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados	86–90	14
V.	La capacidad del Estado para formular actos unilaterales	91–92	14
A.	Observaciones del Relator Especial	91	14
B.	Nuevo proyecto de artículo 2: La capacidad del Estado de formular actos unilaterales	92	15
VI.	Personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado	93–115	15
A.	Observaciones del Relator Especial	93–114	15
B.	Nuevo proyecto de artículo 3: Personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado	115	17
VII.	Confirmación ulterior de un acto formulado por una persona no habilitada	116–121	17
A.	Observaciones del Relator Especial	116–120	17
B.	Nuevo proyecto de artículo 4: La confirmación ulterior de un acto formulado por una persona no habilitada para ello	121	18
VIII.	Supresión del proyecto de artículo 6 anterior, sobre la “manifestación del consentimiento”	122–133	18
A.	Conveniencia de suprimir el proyecto de artículo	122–125	18
B.	El silencio y los actos unilaterales	126–133	19
IX.	Nulidad del acto unilateral	134–167	19
A.	Observaciones del Relator Especial	134–166	19
B.	Nuevo proyecto de artículo 5: Nulidad del acto unilateral	167	23

Introducción

I. Observaciones generales y esquema del tercer informe

1. El tema de los actos unilaterales del Estado presenta una complejidad muy particular, dada, principalmente, la diversidad de tales actos, desde el punto de vista material, lo que dificulta el establecimiento de reglas comunes aplicables a todos ellos.

2. Para avanzar en los trabajos que ha emprendido la Comisión, especialmente desde 1996, es fundamental considerar, de la forma más adecuada, los comentarios y las observaciones formulados por sus miembros y por los gobiernos, tanto por escrito como los expresados en la Sexta Comisión de la Asamblea General.

3. Después de la presentación de los informes sobre el tema, en 1998¹ y 1999², y tomando en cuenta tales comentarios y observaciones, ha parecido conveniente presentar en este tercer informe, una primera parte en la que se precisan, se completan e incluso se revisan algunos de los conceptos antes presentados y, en una segunda parte, algunos proyectos de artículos y sus respectivos comentarios sobre las cuestiones que la Comisión misma había sugerido que se abordaran.

4. Debe recordarse que, en su quincuagésimo primer período de sesiones, la Comisión examinó el tema en sus sesiones 2593^a a 2596^a. En esa oportunidad la Comisión creó un Grupo de Trabajo, a solicitud del Relator Especial, con el fin de “a) ponerse de acuerdo sobre los elementos básicos de una definición operativa de los actos unilaterales como punto de partida del trabajo ulterior acerca del tema, así como de la reunión de los elementos de la práctica pertinente de los Estados; b) determinar las directrices generales por las que haya de regirse el acopio de la práctica de los Estados; y, c) indicar la dirección en que haya de desarrollarse la labor futura del Relator Especial”³. El Grupo de Trabajo produjo un informe⁴ en el que se formulan interesantes comentarios que han sido debidamente considerados

para la elaboración de este tercer informe y sobre el cual la Comisión sostuvo un interesante debate⁵.

5. Si bien se han considerado extensamente la doctrina y la jurisprudencia relacionadas con el tema, la práctica ha sido tomada en cuenta relativamente. Para facilitar su estudio, a veces difícil de sistematizar, la Comisión, como se recordará, solicitó a la Secretaría que, en consulta con el Relator Especial, enviase a los gobiernos un cuestionario sobre su práctica en materia de actos unilaterales, en particular, sobre las categorías de actos unilaterales, la facultad de actuar en nombre del Estado por medio de actos unilaterales, las formalidades de estos últimos, su contenido, efectos jurídicos, importancia, utilidad y valor, las normas de interpretación aplicables a estos actos, así como la duración y la posible revocabilidad de los mismos⁶. La Secretaría envió el referido cuestionario a todos los gobiernos el 30 de septiembre de 1999 y la Asamblea General en el párrafo 4 de su resolución 54/111 de 9 de diciembre de 1999 invitó a los gobiernos a que respondieran al mismo por escrito a más tardar el 1º de marzo de 2000. Algunas delegaciones en la Sexta Comisión, vale destacar, se refirieron a aspectos concretos del tema, planteados en el cuestionario arriba referido⁷.

6. Si bien para el momento de la elaboración de este informe no se ha recibido información de los gobiernos, se ha examinado alguna práctica de los Estados reflejada, entre otras, en diversas publicaciones especializadas de algunos países.

7. El tercer informe está dividido, como se indicó *supra*, en dos partes, precedidas de tres cuestiones preliminares que conviene tratar: en primer lugar, lo relativo a la relevancia del tema; en segundo lugar, la relación entre el proyecto de artículos sobre actos unilaterales y la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, y en tercer lugar, la cuestión del *estoppel* y los actos unilaterales. Una vez tratadas esas tres cuestiones, el tercer informe responde al siguiente esquema:

¹ A/CN.4/486.

² A/CN.4/500 y Add.1.

³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/54/10)*, párr. 581.

⁴ *Ibíd.*, párrs. 577 a 597.

⁵ Véase A/CN.4/SR.2602.

⁶ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/54/10)*, párrs. 593 y 594.

⁷ A/CN.4/504, párrs. 146 a 156.

Primera parte**Reformulación de los artículos 1 a 7 del anterior proyecto de artículos**

1. Nuevo proyecto de artículo 1: Definición del acto unilateral.
2. Supresión del proyecto de artículo 1 anterior sobre “alcance del proyecto de artículos”.
3. Conveniencia o no de incluir en el proyecto un artículo inspirado en el artículo 3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratado de 1969.
4. Nuevo proyecto de artículo 2: Capacidad del Estado de formular actos unilaterales.
5. Nuevo proyecto de artículo 3: Personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado.
6. Nuevo proyecto de artículo 4: La confirmación ulterior de un acto formulado por una persona no habilitada para ello.
7. Supresión del proyecto de artículo 6 anterior sobre “la manifestación del consentimiento”.
8. Nuevo proyecto de artículo 5: Nulidad de los actos unilaterales.

Segunda parte**Nuevos proyectos de artículos sobre materias no tratadas en el segundo informe**

1. Artículo 6: Formulación y efectos jurídicos del acto unilateral.
2. Artículo 7: El acto unilateral condicionado.
3. Artículo 8: La observancia de los actos unilaterales: fundamentación de su obligatoriedad. *Acta sunt servanda.*
4. Artículo 9: Interpretación del acto unilateral.
5. Artículo 10: Enmienda y modificación del acto unilateral.
6. Artículo 11: Duración del acto unilateral
7. Artículo 12: Suspensión de la aplicación de un acto unilateral.
8. Artículo 13: Revocación del acto unilateral.

II. Cuestiones preliminares

8. Antes de abordar las partes primera y segunda, ha parecido conveniente retomar tres cuestiones básicas al estudio de los actos unilaterales del Estado, sobre las cuales conviene tomar una posición firme, para poder avanzar en los trabajos sobre el tema.

A. Relevancia del tema

9. En primer lugar, y como se puede constatar de la opinión casi unánime de los miembros de la Comisión y de los representantes de los gobiernos en la Sexta Comisión, no parece haber dudas en cuanto a la utilización cada vez más frecuente, por parte de los Estados, de actos unilaterales en sus relaciones internacionales, sobre la importancia de los mismos y sobre la necesidad de elaborar reglas específicas para regular su funcionamiento.

10. Como se recordará, el Grupo de Trabajo creado en la Comisión en su 49° período de sesiones, en 1997, consideró las razones por las cuales debían examinarse éstos actos, subrayando entonces que “los Estados realizan frecuentemente en su comportamiento en la esfera internacional actos unilaterales con la intención de producir efectos jurídicos ...”⁸, lo que fue retomado en 1997 y 1998 por la Comisión, a propuesta de los grupos de trabajo creados en su seno para considerar el tema.

11. El tema de las fuentes de derecho internacional, planteado como tema de codificación por la Secretaría en 1949, no se considera agotado. En este contexto, y tal como se indica en el informe que adoptó la Comisión en su 48° período de sesiones sobre el programa de trabajo a largo plazo, el tema de los actos unilaterales sería, dentro de los temas propuestos, un tema apropiado para su examen inmediato. Consideró entonces la Comisión que el tema estaba bastante delimitado, que los Estados recurrían con frecuencia a actos unilaterales y que podía considerar su práctica con miras a elaborar principios jurídicos generales⁹.

⁸ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/52/10)*, párr. 196.

⁹ *Ibíd.*, quincuagésimo primer período de sesiones, *Suplemento No. 10 (A/51/10)*, anexo II, adición 3, párrs. 1 a 3.

12. En el 51° período de sesiones se hicieron comentarios en favor de este planteamiento. Un miembro indicó entonces que esos actos eran el medio más común de practicar la diplomacia cotidiana y que había incertidumbre, tanto en las publicaciones como en la práctica, respecto del régimen jurídico que les era aplicable. Por cuanto era función del derecho internacional velar por la estabilidad y la previsibilidad en las relaciones internacionales, se necesitaba algún tipo de régimen para prevenir que los actos unilaterales pasaran a ser fuente de controversias e incluso de conflictos¹⁰.

13. En la Sexta Comisión algunos representantes hicieron hincapié en la importancia del tema. Se observó, a ese respecto, que esa complejidad surgía, tanto en la teoría como en la práctica del derecho internacional, no sólo debido a la extraordinaria diversidad de actos unilaterales, sino además porque estaban omnipresentes en las relaciones internacionales, constituían el medio más directo a disposición de los demás Estados para expresar su voluntad y constituían un medio de practicar la diplomacia en forma cotidiana. La práctica de los Estados y los precedentes confirmaban que podían crear efectos jurídicos, generando derechos y obligaciones para los Estados¹¹.

14. No parece entonces haber dudas acerca de la pertinencia del trabajo emprendido y de la necesidad de avanzar para responder a la solicitud de la Asamblea General y dar continuidad a lo expresado en la misma Comisión.

B. Relación entre el proyecto de artículos sobre actos unilaterales y la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados

15. En segundo lugar, también a título preliminar, conviene considerar de nuevo la importancia que tiene la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, como una fuente de inspiración indispensable para los trabajos de la Comisión sobre el tema.

16. Para algunos miembros de la Comisión y representantes en la Sexta Comisión, el enfoque que se ha dado al tema hasta ahora estaría demasiado próximo a la Convención de 1969, mientras que para otros con-

trariamente, el trabajo sobre los actos unilaterales se ha alejado del derecho de los tratados, haciéndose mención incluso a la necesidad de considerar también la Convención de 1986.

17. En los informes presentados anteriormente sobre el tema se señaló que la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados era una fuente de inspiración de suma utilidad para los trabajos que se llevan a cabo sobre el tema en la Comisión. Esa relación ha sido comentada por varios miembros de la Comisión¹² y algunos representantes de los Estados en la Sexta Comisión, algunos de ellos haciendo suya la afirmación del Relator Especial, mientras que otros, como se indicó, agregaron que además de la Convención de Viena de 1969, se debía establecer una estrecha relación con la Convención de 1986. Otros, por el contrario, señalaron que no era necesario seguir tan de cerca la Convención de 1969, dadas las diferencias que existen entre el acto convencional y el acto unilateral¹³.

18. En el informe sobre el programa a largo plazo adoptado por la Comisión en 1996, se indicó que “aunque el derecho de los tratados y el derecho aplicable a los actos unilaterales de los Estados difieren en muchos aspectos, el derecho de los tratados vigente ofrece, sin duda, un útil punto de partida y una guía que podrá servir de referencia para abordar las normas relativas a los actos unilaterales¹⁴.”

19. Sin duda, si bien tal como se indicó cuando se introdujo el Segundo Informe en la Comisión, en 1999, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, constituía un punto de referencia muy importante de la labor sobre los actos unilaterales¹⁵; ello no significaba que todas las normas de dicha Convención fueran automáticamente transferidas al proyecto de artículos.

20. El criterio referencial debe ser concebido, desde luego, en forma flexible, tomando en cuenta la especificidad de los actos unilaterales, caracterizados, como

¹⁰ Véase A/CN.4/SR.2595, pág. 9, declaración del Sr. Hafner.

¹¹ A/CN.4/504, párr. 115.

¹² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/54/10)*, párrs. 534 a 535.

¹³ A/CN.4/504, párrs. 140 a 145.

¹⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/51/10)*, anexo II, adición 3, párr. 3, *in fine*.

¹⁵ *Ibíd.*, *quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/54/10)*, párr. 567.

es bien sabido, principalmente por su formulación unilateral, sin que en ello participen los destinatarios de tal acto. Es cierto que existen diferencias importantes en el sentido señalado entre ambas categorías de actos, pero es igualmente cierto que existen elementos comunes que deben tomarse en cuenta en este estudio.

21. A nuestro juicio, seguir la metodología y la estructura de la Convención de 1969, en la que se inspira, por lo demás, la Convención de 1986, es muy conveniente. Debe afirmarse que resulta igualmente conveniente considerar también en la forma más adecuada los trabajos de la Comisión cuando se elaboró el proyecto de Convención sobre el derecho de los tratados y el debate suscitado en la Sexta Comisión y en la Conferencia Diplomática de Viena, que reflejan el sentido de las normas elaboradas entonces.

22. La cuestión debe, en consecuencia, zanjarse en forma definitiva, aceptándose un paralelismo flexible con los trabajos sobre el derecho de los tratados y la Convención de 1969, adaptado a la categoría de actos que nos ocupa.

C. El *estoppel* y los actos unilaterales

23. En tercer lugar, antes de abordar el examen de la primera parte del informe, que constituye más bien un documento recapitulativo del tratamiento del tema, parece conveniente hacer una breve referencia a la cuestión del *estoppel* y a su relación con los actos unilaterales, cuestión que ha sido referida en varias oportunidades por varios representantes de los gobiernos en la Sexta Comisión.

24. El principio de la forclusión o *estoppel* o doctrina de los actos propios, como se le denomina en el derecho español, es un principio general de derecho cuya validez en el derecho internacional ha sido generalmente admitida, como bien se puede apreciar en varias decisiones judiciales, entre las cuales, las de la Corte Internacional de Justicia sobre la sentencia arbitral del *Rey de España*¹⁶ y el *Templo de Preah Vihear*¹⁷, ambas comentadas en informes anteriores.

25. No hay dudas acerca de la relación que pueda haber entre los actos unilaterales y los actos relacionados con el *estoppel*. El acto que puede dar lugar al recurso al *estoppel* es un acto unilateral del Estado, pero su

importancia debe ubicarse más bien en un contexto distinto al de la definición, quizás en relación, más bien, con la aplicación del acto unilateral.

26. El *estoppel*, es importante subrayarlo, no solamente puede surgir de un acto, sino que también es posible que surja de una abstención, como en el caso del Templo Preah Vihear, en que la Corte indica que, aunque exista una duda sobre la aceptación por Siam en 1908 del mapa, y, por consiguiente, de la frontera en él indicada, habida cuenta de los acontecimientos posteriores, considera que Tailandia, en razón de su conducta, no podrá afirmar hoy en día que no aceptó el mapa. Durante 50 años ese Estado ha disfrutado de las ventajas que la Convención de 1904 le otorgaba, aunque sólo fuera la ventaja de una frontera estable. Francia y Camboya se fiaron de su aceptación¹⁸. En ese caso la Corte aplica el *estoppel* pero Tailandia considera, como lo señaló el representante en la Conferencia de Viena de 1968–1969, que “Tailandia había sido víctima de la aplicación del *estoppel* por la Corte Internacional de Justicia”¹⁹. También en el caso de la Sentencia arbitral del Rey de España la Corte indicó que “Nicaragua, por sus declaraciones expresas y por su comportamiento ...”²⁰.

27. Debe tenerse en cuenta, como se señaló en informes anteriores, que los actos y comportamientos relacionados con el *estoppel* no tienen como objetivo preciso crear una obligación jurídica a cargo del Estado que lo realiza; además, el elemento característica del *estoppel* no es el comportamiento del Estado, sino la confianza que se crea en otro Estado.

Primera parte

La reformulación de los artículos 1 a 7 del anterior proyecto de artículo

I. Observaciones generales

28. La labor del Relator Especial es, sin duda alguna, como la Comisión misma lo ha señalado, facilitar

¹⁶ C.I.J. *Recueil*, págs. 213 a 214.

¹⁷ C.I.J. *Recueil*, págs. 23 a 32.

¹⁸ C.I.J. *Recueil*, pág. 32.

¹⁹ Declaración del Sr. Suphamongkhon, citado en Verthoeven, J., *Cours sur les nullités en droit des gens.* (París, IHEI, 1979–80), pág. 83.

²⁰ C.I.J. *Recueil* 1960, pág. 213.

el examen del tema en la Comisión, sobre la base de sus informes, en los cuales debe considerar no sólo la doctrina, la jurisprudencia y la práctica de los Estados disponible, sino los comentarios formulados por los miembros de la Comisión y los gobiernos, tanto por escrito como en el marco de la Asamblea General²¹.

29. Sobre la base de tal consideración, abordamos en esta primera parte del informe, la **definición del acto unilateral**, presentada antes en el proyecto de artículo 2, para concluir con una nueva redacción. Igualmente, se examina la cuestión de si es necesario mantener en el proyecto del anterior artículo 1, relativo al alcance del proyecto, y si conviene o no incluir una disposición inspirada en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969, relativo al valor jurídico y al derecho internacional aplicable a los acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la Convención.

II. La definición del acto unilateral del Estado

A. Observaciones del Relator Especial

30. Una de las cuestiones más complejas que se plantean al Relator Especial y a la Comisión es la relativa a la **definición del acto unilateral** del Estado, sobre la base de lo cual se deberá construir el proyecto de artículos relativos a los actos unilaterales del Estado. Avanzar en nuestros trabajos sobre el tema supone necesariamente un acuerdo definitivo sobre la definición de este acto del Estado.

31. En particular, se aborda nuevamente lo relativo a:

- a) La intención del Estado autor del acto;
- b) La utilización del término “acto” que resulta según la opinión mayoritaria, más amplio que el término “declaración”;
- c) Los efectos jurídicos que producen tales actos: derechos y obligaciones;
- d) La autonomía o no dependencia de estos actos;

- e) El carácter “inequívoco” del acto unilateral;
- f) La cuestión de la “publicidad” del acto unilateral.

1. La intención del Estado autor del acto

32. Desde el inicio del examen del tema, al descartar ciertos comportamientos y actitudes del Estado, se han examinado detenidamente los diversos actos unilaterales del Estado, concluyendo en que algunos de ellos pueden producir efectos jurídicos, lo que los distingue de otros actos que son meramente políticos y que en consecuencia no producen tales efectos, lo que no disminuye su importancia en las relaciones internacionales.

33. Algunos actos unilaterales, como es bien sabido, producen o pueden producir efectos jurídicos en el plano internacional, y otros, los cuales debemos separar definitivamente, no tienen sino un interés político. Se está plenamente consciente de que la separación entre tales categorías de actos es difícil, no sólo desde el punto de vista conceptual, sino en relación con el carácter mismo del acto. Parece difícil determinar en todos los casos si un acto produce efectos jurídicos o no, es decir, si fue formulado con esta intención o no.

34. La intención del autor del acto es fundamental, afirmación que no deja de suscitar algunas inquietudes por las dificultades que plantea la imposibilidad de su determinación en todos los casos. Es posible afirmar, como lo hizo un representante en la Sexta Comisión, que todos los actos del Estado son en principio políticos y que algunos de ellos pueden ser jurídicos si ésa es la intención del Estado que la formula²², aunque se ha reconocido que la intención es siempre de difícil probanza e incluso, para algunos, que los Estados podrían realizar actos unilaterales sin saberlo²³, criterio, este último, que no podemos compartir, si se considera que el acto jurídico se traduce en la manifestación de voluntad y que refleja la intención del Estado.

35. No podríamos encontrarnos ante un acto unilateral en el sentido que nos interesa, si el Estado no entiende que asume un compromiso jurídico al formularlo. Si el Estado no entiende haber asumido tal compromiso, estaríamos más cerca de comportamientos o actitudes que sin negar que pueden producir efectos

²¹ Sobre las funciones de los relatores especiales, véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/51/10)*, párrs. 186 a 202.

²² A/CN.4/504, párr. 119.

²³ *Ibíd.*, párr. 120.

jurídicos, no pueden considerarse actos jurídicos en el sentido estricto del término.

36. A pesar de las dudas que pudiere plantear el criterio para determinar la existencia del acto unilateral que produce efectos jurídicos, creemos que la referencia a la intención del Estado es absolutamente válida.

2. Utilización del término “acto”

37. El término **acto unilateral** utilizado en el nuevo proyecto de artículo 1, que sustituye el término **declaración unilateral** utilizado en el texto anterior, se hace para atender algunas inquietudes manifestadas por algunos miembros y algunos representantes en la Sexta Comisión, aunque debe observarse que en la definición operativa adoptada por el Grupo de Trabajo y por la Comisión, en 1999, se hace referencia a la declaración unilateral.

38. El término “declaración unilateral”, vale recordar, no es extraño en los trabajos anteriores de la Comisión, aunque ello se ubique en el contexto del derecho de los tratados. En el proyecto de artículo 22 presentado por el Relator Especial, Sir Gerald Fitzmaurice, en su quinto informe, en 1960, se dice que “cuando un Estado hace una declaración unilateral en favor de uno o más Estados o de todos los demás Estados, o por la que contrae obligaciones hacia los mismos, en tal forma o en tales circunstancias que, conforme a las reglas generales de derecho internacional, el Estado declarante contrae un compromiso jurídicamente obligatorio, el otro Estado o los otros Estados pueden exigir de pleno derecho el cumplimiento de lo expuesto en la declaración”²⁴.

39. Esta redacción no deja de tener importancia para el estudio de los actos unilaterales, a pesar de que se ubica en la parte del proyecto de artículos presentado por el Relator Especial sobre los efectos *in favorem* que resultan de la acción de las partes en un tratado o de una sola de ellas.

40. Los comentarios que se hacen sobre el término “declaración” son útiles, a nuestro juicio, por cuanto, como ya lo hemos señalado, la mayoría, sino todos, los actos unilaterales del Estado se formulan mediante declaraciones que contienen a su vez actos materiales diversos, como la protesta, la renuncia, el reconoci-

miento, la promesa y las declaraciones de guerra, de cese de hostilidades y de neutralidad, entre otras.

41. Un acto unilateral puede revestir formas diversas. Actos formulados mediante declaraciones orales o a través de declaraciones escritas se pueden apreciar en la práctica. La declaración mediante la cual un Estado formula un acto unilateral no es necesariamente escrita. En efecto, se observa en la práctica que algunas declaraciones unilaterales han sido formuladas oralmente, aunque luego hayan sido confirmadas por escrito, como es el caso de la declaración formulada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega Ihlen, el 22 de julio de 1919.

42. Los actos unilaterales relacionados con la condonación de la deuda externa de algunos países constituye un ejemplo importante en la práctica reciente de los Estados. Se trata de actos unilaterales formulados por un órgano interno y puesto en conocimiento de los Estados destinatarios mediante los órganos de relaciones exteriores del Estado autor de tal declaración.

43. En el caso de España después del huracán Mitch, que causó enormes daños en la región centroamericana, el Consejo de Ministros de ese país, en decisión del 28 de noviembre de 1998, acordó condonar la deuda de los Fondos de Ayuda para el Desarrollo (FAD) a Honduras, Nicaragua, El Salvador, Belice y República Dominicana, acto que fue hecho público mediante la publicación en el Boletín Oficial de Estado y del conocimiento de los Estados destinatarios, por la vía diplomática.

44. Podría afirmarse que el acto de España es un acto unilateral, formulado por un órgano competente del Estado, hecho público y del conocimiento del destinatario, con la intención de producir un efecto jurídico en el plano internacional.

45. Por otra parte la declaración unilateral escrita puede también ser emitida o hecha pública o del conocimiento del destinatario mediante documentos diversos, no sólo a través de declaraciones o comunicados que podríamos llamar unilaterales, aunque en su elaboración participen dos o más Estados, como sería la Declaración Conjunta suscrita por los Gobiernos de México y Venezuela referida en el primer informe; si no, que tales declaraciones unilaterales pueden formularse mediante un comunicado de prensa no suscrito emitido por un Estado, como sería, por ejemplo, el acto de reconocimiento del Gobierno de Venezuela formulado mediante un comunicado de prensa emitido el 3 de septiembre de 1998 en el cual “decide reconocer a la

²⁴ *Anuario ... 1960*, vol. II, documento A/CN.4/130, artículo 22, “Declaraciones unilaterales por las que se confieren derechos a otros Estados”, párr. 1.

Organización de Liberación de Palestina como entidad legítimamente representante del pueblo palestino”²⁵.

46. A este respecto vale señalar que la forma no afecta el valor jurídico que pueda tener un acto internacional, siendo lo importante la determinación de la voluntad del Estado o de los Estados de comprometerse jurídicamente, como bien lo ha señalado la Corte Internacional de Justicia en el caso del Mar Egeo, cuando consideró que un comunicado de prensa emitido al término de una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores podía reflejar el acuerdo entre las partes, independientemente de su contenido²⁶, criterio que es enteramente aplicable en el contexto de los actos unilaterales cuando se emite una declaración no suscrita pero que refleja, si así se deduce de su interpretación, la intención del Estado de comprometerse en relación con otro Estado u otros Estados o una o más organizaciones internacionales.

47. A pesar de lo antes expuesto, para atender a una importante corriente de opinión, se utiliza el término “acto” que para muchos es más amplio y menos restrictivo y disipa las dudas que se han podido plantear sobre la exclusión eventual del ámbito del proyecto de algunos actos distintos a la declaración, difíciles de determinar, aunque algunos opinan diferente²⁷. De tal modo se respeta el mandato que le ha sido confiado a la Comisión sobre el examen de los actos unilaterales del Estado.

3. Los efectos jurídicos del acto unilateral

48. En el proyecto de artículo 2 presentado en el segundo informe se precisaba que la intención manifestada se relacionaba con las obligaciones que asume el Estado autor en relación con otro Estado u otros Estados o una o varias organizaciones internacionales, sin hacerse una referencia general a los efectos jurídicos. Estos efectos jurídicos, en realidad, pueden abarcar, no sólo la asunción de obligaciones sino la adquisición de derechos.

49. El Estado que formula el acto unilateral puede o bien contraer obligaciones o bien confirmar sus derechos. El Estado, mediante un acto unilateral, no puede sin embargo imponer obligaciones a otro Estado o a una organización internacional sin su consentimiento, lo cual encuentra su fundamentación en un principio general del derecho claramente establecido y aceptado: *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, aplicado en el derecho convencional, el que debe considerarse conjuntamente con el principio igualmente reconocido *res inter alios acta*, el cual tiene como consecuencia directa que la aplicación de un tratado está limitada, en principio, a las partes en ese tratado. En principio, como dice Rousseau “los tratados no tienen sin un efecto relativo. Ellos no pueden ni perjudicar ni beneficiar a terceros. Sus efectos jurídicos están estrictamente limitados al círculo de los contratantes”²⁸.

50. La práctica confirma también esta tesis, cuando observamos la declaración reciente del Gobierno de Nicaragua en relación con el Tratado de delimitación marítima en el mar Caribe entre Honduras y Colombia, que afectaría sus derechos, que dice que “este tratado es para Nicaragua lo que en términos jurídicos se define como *res inter alios acta*, es decir, que no crea ningún derecho para Honduras ni para Colombia, con respecto a Nicaragua ... también es norma del derecho internacional consuetudinario y del derecho de los tratados que un instrumento jurídico no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento”²⁹.

51. La jurisprudencia reflejada en algunos casos es igualmente clara en este sentido, como se puede apreciar, en particular, en las decisiones de la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) sobre los casos de los intereses alemanes en *Alta Silesia*³⁰ y en el de las *zonas francas*³¹.

52. La doctrina es casi unánime en cuanto a que el Estado no puede imponer obligaciones a otro Estado sin su consentimiento. Así, como lo señala J. M. Dupuy, “el positivismo voluntarista clásico ve en

²⁵ *Libro Amarillo de la República de Venezuela* (Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1988), pág. 1020.

²⁶ Caso relativo a la Plataforma Continental del Mar Egeo (competencia), Fallo del 19 de diciembre de 1978, *C.I.J.*, *Recueil 1978*, párrs. 100 a 108.

²⁷ El representante de Suiza en la Sexta Comisión indicó que “este acto (unilateral) tomará frecuentemente, pero no siempre, la forma de una declaración”, véase L. Caflisch, “Pratique suisse”, *Annuaire Suisse de droit international et de droit européen*, 4/5/99, pág. 651.

²⁸ Charles R. Rousseau, *Droit International Public* (París, Sirey, 1970), *tome I*, págs. 453 y 454.

²⁹ Véase *Consideraciones sobre un tratado entre terceros Estados que pretende lesionar la soberanía de Nicaragua* (Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, Managua, diciembre de 1999), Parte IV: Conclusiones.

³⁰ *C. P. J. I.*, *Serie A*, No. 7, pág. 29.

³¹ *C. P. J. I.*, *Serie A/B*, No. 46, pág. 141.

efecto un obstáculo de principio a que un Estado pueda por la expresión unilateral de voluntad, condicionar la de otros igualmente soberanos”³². El Estado puede, en efecto, actuar unilateralmente en el ejercicio de sus derechos soberanos, pero ello es para reafirmar sus derechos y no para adquirir nuevos derechos al imponer obligaciones a terceros, sin su consentimiento. Tal como lo señala Skubiszewski, “un acto unilateral no puede imponer obligaciones a otros Estados aunque sí puede activar ciertos deberes que incumben a esos Estados en virtud del derecho internacional general o de los tratados”³³.

53. Del examen de la práctica podemos observar, sin embargo, que un Estado puede imponer obligaciones mediante la formulación de un acto unilateral formal, si los Estados destinatarios así lo convienen, como parece ser el caso de las declaraciones de neutralidad, para lo cual la declaración formulada por el Gobierno de Austria resulta un buen ejemplo³⁴. Un miembro de la Co-

misión indicó a este respecto que “la declaración de neutralidad ... no surte efectos a los otros Estados, si éstos no la aprueban”³⁵.

54. El Estado puede también imponer obligaciones a otro u otros Estados, mediante un acto unilateral, a veces de origen interno aplicable en el ámbito internacional, de acuerdo con el derecho internacional. Tales serían la ya comentadas declaraciones unilaterales para establecer el ejercicio de derechos soberanos, especialmente en relación con la zona económica exclusiva que se fundamente en una norma de derecho internacional general recogida en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aunque para algunos autores estos actos pertenecen más al derecho interno que al derecho internacional³⁶.

55. También es posible que los derechos adquiridos por un Estado mediante un acuerdo anterior puedan ser disminuidos por un acto unilateral de un Estado, como sería, por ejemplo, el caso de las medidas unilaterales adoptadas por el Gobierno de Nicaragua en base a los artículos XXI, literal b), numeral iii) del GATT de 1994 y XIV *bis*, párrafo 1, literal b) numeral iii) del AGCS.

56. En este caso, Nicaragua adopta medidas unilaterales que afectarían los derechos de Colombia y Honduras, al considerar que su seguridad nacional estaría en peligro, por la conclusión entre esos dos países del Tratado de Delimitación Marítima en el mar Caribe suscrito el 2 de agosto de 1986, cuestión que es objeto ahora de consultas en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

57. El Gobierno de Nicaragua impuso medidas particulares a las importaciones de productos provenientes de Colombia y Honduras, lo que afectaría los derechos que esos países habían adquirido en virtud de acuerdos

³² J. M. Dupuy, *Droit International Public*, París, 1985, párr. 335.

³³ K. Skubiszewski, “Unilateral Acts of States”, in M. Bedjaoui, ed. *International Law: Achievements and Prospects* (1991), págs. 246 a 247.

³⁴ En relación con un acto unilateral del Gobierno de Austria, Karl Zemanek, “Unilateral Legal Acts Revisited”, en *International Law; Theory and Practice: Essays in Honour of Eric Suy* (La Haya; Boston, Mass., Nijhoff, págs. 212 a 213) “... Los actos unilaterales que establecen obligaciones sólo para el Estado autor no requieren aceptación formal para pasar a ser jurídicamente eficaces. No obstante, si los actos unilaterales afectaran a otros Estados deben dárseles a conocer y deben ser recibidos por ellos para darles la oportunidad de reaccionar. Constituyen categoría aparte los actos unilaterales que, implícitamente, puedan afectar los derechos de otros Estados. En ese caso requieren aceptación o, por lo menos reconocimiento para alcanzar fuerza jurídica. El ejemplo siguiente demuestra la dificultad de hacer una determinación exacta: el 6 de noviembre de 1990 el Gobierno de Austria declaró en una nota dirigida a los cuatro signatarios del “Tratado de Estado” de 1955 (los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), que seis artículos de ese Tratado habían quedado sin efecto por ser obsoletos. La declaración parecía declarar un hecho ya consumado. En su apoyo el Gobierno de Austria sostuvo que los artículos se relacionaban con la situación anteriormente existente en Alemania, que había sido cambiada por el Tratado de 12 de septiembre de 1990 entre Alemania y las mismas cuatro Potencias. Ese nuevo Tratado demostraba, en opinión del Gobierno de Austria, un

cambio de opinión de las Potencias con respecto a sus derechos; además, los artículos no se habían aplicado nunca. Si bien la respuesta del Gobierno de los Estados Unidos de que “Los Estados Unidos concuerdan con la opinión del Gobierno de Austria” apoya el carácter declarativo de la Declaración de Austria, la respuesta de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de que el Gobierno soviético “no tenía objeciones” o del Gobierno de Francia de que “otorgaba su consentimiento ...” a la comunicación austríaca parecía indicar más bien un acto unilateral constitutivo que requería aceptación.

³⁵ M. Kateka, A/CN.4/SR.2596, pág. 13.

³⁶ Paul Reuter, *Droit International Public*, PUF (París, 1993), pág. 144.

comerciales universales y subregionales anteriores. No se trata, tampoco en este caso, de la imposición de obligaciones a terceros mediante un acto unilateral, sino de una disminución de derechos antes adquiridos, en base a disposiciones convencionales previas que permiten excepciones al régimen establecido, como lo es el artículo citado del GATT, de 1994.

58. Otra cuestión que merece nuevamente un comentario, aunque ello ha sido referida antes, es la adopción por uno o varios Estados de medidas unilaterales sobre la base de actos jurídicos internos, no fundamentados en acuerdos preexistentes, ni en ninguna norma de derecho internacional. Tal sería el caso, por ejemplo, del bloqueo comercial impuesto unilateralmente por un Estado en particular, la comentada Ley Helms-Burton, por la cual un Estado intenta imponer obligaciones a otros Estados, lo cual, de acuerdo con una opinión generalizada, es contrario al derecho internacional.

59. Los términos “producir efectos jurídicos”, que resultan más amplios, dado que abarcan diversas situaciones, no pueden entenderse como una disposición permisiva para que los Estados mediante estos actos puedan imponer obligaciones a otros sin su consentimiento, aunque ciertamente puedan reafirmarlos. Cuando el Relator Especial presentó el informe del Grupo de Trabajo creado en 1999, señaló que “de acuerdo con la discusión en la Comisión y en el Grupo de Trabajo, se había concluido en que la mejor redacción sería **con la intención de producir efectos jurídicos en el ámbito internacional**”³⁷.

4. Cuestión de la “autonomía” del acto unilateral

60. Otra cuestión que merece una especial atención es la característica de no dependencia de estos asuntos. Es posible afirmar que los actos unilaterales no dependen, por una parte, de un acto anterior, es decir, de una manifestación de voluntad anterior, aunque es cierto que todo acto unilateral se fundamenta en el derecho internacional; y, por la otra, que los actos unilaterales producen efectos jurídicos independientemente de que los mismos sean o no aceptados por el destinatario, sobre lo cual existen posiciones y criterios distintos en el seno de la Comisión.

61. Un criterio de esta naturaleza no puede entenderse en un sentido demasiado amplio. Es cierto que un acto jurídico está vinculado a normas anteriores, espe-

cialmente de normas de derecho internacional general, pero ese enfoque tan amplio no puede ser la referencia para determinar la autonomía del acto. De lo que se trata es de excluir, a través de este criterio, los actos vinculados a otros regímenes, como serían todos los actos vinculados al derecho de los tratados.

62. El acto unilateral que nos ocupa nace en el momento de su formulación siempre y cuando, desde luego, se cumplan con los requisitos de validez exigidos, no siendo necesaria la aceptación o cualquier acto o comportamiento en este sentido, por parte del Estado o Estados u organización u organizaciones destinatarias.

63. En los informes anteriores se consideró conveniente utilizar el término autónomo, lo que produjo algunas reacciones contrarias de algunos miembros cuando se discutió el segundo informe y, particularmente, cuando se discutió el proyecto de informe del Grupo de Trabajo que se creó en 1999. Algunos miembros señalaron entonces que la idea de la autonomía no era esencial³⁸; que la noción de autonomía no tenía nada que ver con la definición del acto jurídico unilateral³⁹; que la cuestión de que el acto unilateral fuera o no autónomo era secundario⁴⁰; que el término “debía ser eliminado”⁴¹; y, que el término “autónomo” era ambiguo⁴². Sin embargo, y ello refleja la complejidad de esta cuestión, otros miembros consideraron que “si un acto era unilateral, el elemento autónomo estaba implícito”⁴³; y que “la autonomía era un importante rasgo de los actos unilaterales”⁴⁴.

64. Sin duda, la cuestión de la autonomía como elemento constitutivo del acto unilateral, como se refleja del debate mismo en la Comisión, es sumamente importante y compleja y por ello debe seguirse examinando con el mayor detenimiento. Tal como lo sugirió un miembro de la Comisión, lo que se debía pretender con el estudio que se realizaba sobre los actos unilaterales era no tratar con actos que estuvieran vinculados al derecho de los tratados y que los elementos pertinentes eran la naturaleza unilateral del acto

³⁷ Véase A/CN.4/2603, pág. 3.

³⁸ Sr. A. Pelotee, A/CN.4/SR.2603.

³⁹ Sr. E. Candioti, *ibíd.*

⁴⁰ Sr. E. Ado, *ibíd.*

⁴¹ Sres. Simma y Duggard, *ibíd.*

⁴² Sr. Pellet, *ibíd.*

⁴³ Sr. R. Rosenstock, *ibíd.*

⁴⁴ Sr. I. Lukashuk, *ibíd.*

y el hecho de que los mismos produjeran efectos jurídicos⁴⁵.

65. Los representantes de los gobiernos ante la Sexta Comisión se refirieron también a esta cuestión. Un representante señaló en particular que la autonomía de los actos unilaterales era totalmente condicional por cuanto la obligación jurídica que creaban surgía no de la expresión unilateral de la voluntad del Estado que la emitía, sino más bien de la compatibilidad entre esa voluntad y los intereses de otros Estados. Algunos representantes afirmaron que era inimaginable que un acto unilateral tuviera efectos jurídicos en las relaciones entre su autor y otro sujeto de derecho internacional si éste formulaba objeciones. Además, un Estado que formulaba una declaración unilateral tomaba en consideración las reacciones de aquellos a quienes iba dirigida⁴⁶.

66. Otros consideraron en la Sexta Comisión que la referencia expresa al término autonomía era apropiada. Un representante dijo entonces que su delegación concordaba con la concepción de autonomía como primer paso para delimitar el ámbito de los actos unilaterales⁴⁷ y cuestionó su eliminación de la definición propuesta por la Comisión.

67. Algunos publicistas, en artículos recientes, consideran también que el término es apropiado para identificar los actos que no se ubican en la esfera convencional. Así, tal como lo indica Zemanek, “los actos unilaterales autónomos tienen por propósito crear derechos y/o obligaciones con arreglo al derecho internacional para el Estado autor ...”. Y agrega más adelante que “algunos actos jurídicos unilaterales autónomos, como el reconocimiento, la protesta, las declaraciones de guerra o de neutralidad, y posiblemente la renuncia, son transacciones unilaterales estandarizadas o tipificadas”⁴⁸.

68. De acuerdo con un criterio bastante generalizado, se puede afirmar que existe la posibilidad de que un acto unilateral del Estado pueda tener un alcance no dependiente. La Corte Internacional de Justicia en sus conocidas decisiones sobre los ensayos nucleares, que aunque discutidas son importantes para el estudio de esta categoría de actos, y a las que se ha hecho alusión

ampliamente en los informes anteriores, reconoce esta posibilidad, al concluir en que tales actos pueden surtir efectos jurídicos independientemente de la aceptación del destinatario, lo que refleja una de las formas de la autonomía a que se ha hecho referencia⁴⁹. No hay razones para concluir en que una promesa, por ejemplo, no vincula al Estado que la formula, cualquiera que sea la posición del destinatario, lo que estaría basado en el principio de la buena fe y más especialmente sobre la obligación de respetar las convicciones que nacen de su comportamiento⁵⁰.

69. Si bien el término autónomo no se incluye en la definición que se presenta en este tercer informe, puede entenderse que tales actos son independientes en el sentido señalado arriba, aunque esta cuestión debe seguir siendo discutida en el seno de la Comisión para definir y delimitar tales actos⁵¹.

5. Carácter “inequívoco” del acto unilateral

70. En la definición del acto unilateral que se presentó en el segundo informe, se precisaba que la manifestación de voluntad, además de autónoma o no dependiente, debía ser expresada en forma inequívoca y públicamente, términos que conviene aclarar ahora, de manera de fundamentar el nuevo proyecto de artículo.

71. En lo referente al carácter inequívoco del acto, la cuestión que se plantea es si dicho carácter debe estar vinculado a la manifestación de la voluntad o al contenido del acto. Algunos miembros señalaron que ello debía estar relacionado con la intención, mientras que otros miembros indicaron que ello no reflejaba debidamente la práctica de los Estados en la formulación de actos unilaterales y la conducción de su política exterior.

72. Pareciera que la vinculación debe establecerse en relación con la manifestación de la voluntad, es decir, que lo importante es determinar que es necesario que el acto sea formulado inequívocamente.

73. El término “inequívoco” puede asimilarse al término “claridad”, como lo señaló un representante en la

⁴⁵ Sr. Candioti, *ibíd.*

⁴⁶ A/CN.4/504, párr. 127.

⁴⁷ Intervención del representante de Chile en la Sexta Comisión, A/54/C.6/SR.16, párr. 11.

⁴⁸ Karl Zemanek, *op. cit.*, (nota 33 *supra*), pág. 212.

⁴⁹ *Caso relativo a los ensayos nucleares (Australia vs. Francia)*. Fallo del 20 de diciembre de 1974, párrs. 42 a 60 y *Casos relativos a los ensayos nucleares (Nueva Zelandia contra Francia)*, Fallo del 20 de diciembre de 1974, párrs. 45 a 63. *C.I.J. Recueil 1974*.

⁵⁰ Paul Reuter, *Droit International Public* (París, PUF, 1993), pág. 142.

⁵¹ Sres. Baena Soares, Gaja y Melescanu.

Sexta Comisión cuando indicó que “es evidente que no hay acto jurídico unilateral si no en la medida en que el Estado que lo realiza tiene claramente la intención de producir un efecto normativo”⁵².

74. En la Sexta Comisión se señaló que algunos Estados pueden realizar actos unilaterales sin saberlo⁵³, ello de acuerdo con alguna jurisprudencia, lo cual parece contradecir el planteamiento aceptado de que el acto se funda en la intención del Estado.

75. Esta afirmación parece, en efecto, ser contraria a la seguridad jurídica y a la confianza en las relaciones internacionales que motiva el estudio de los actos unilaterales del Estado y la elaboración de reglas específicas para regular su funcionamiento, emprendido por la Comisión.

76. La garantía de la seguridad jurídica no parece poder construirse sino sobre la base de la certeza, término igualmente utilizado, junto a la previsibilidad, en el informe del Grupo de Trabajo de 1997, aprobado por la Comisión⁵⁴.

77. Por ello, se ha considerado apropiado incluir en el proyecto de artículo 1 que se presenta en este informe, el término “inequívoco”, vinculado a la manifestación de voluntad.

6. Cuestión de la “publicidad” del acto unilateral

78. Se puede deducir del debate sobre esta cuestión que es indispensable que el acto unilateral formulado por un Estado sea conocido, por lo menos, por el destinatario del mismo. Tal como lo expresaran algunos miembros de la Comisión y algunos representantes en la Sexta Comisión, lo fundamental es que el destinatario conozca el acto que realiza unilateralmente un Estado. Es interesante en este sentido recoger lo señalado por el Consejero Jurídico del Departamento Federal de Asuntos Extranjeros de Suiza, cuando examina los actos jurídicos unilaterales: “... las declaraciones unilaterales de un Estado obligan a este último en la medida en que él ha entendido comprometerse jurídicamente y

si los otros Estados interesados han tenido conocimiento de este compromiso ...”⁵⁵.

79. De allí que en la definición que se presenta en este tercer informe se precise que “del conocimiento de ese Estado o de esa Organización internacional”, lo que sin duda corresponde más a la necesidad de que el acto sea notorio y conocido, al menos, por el destinatario. El criterio de publicidad había sido introducido en la definición anterior, como lo dijo el mismo Relator Especial cuando introdujo su segundo informe “en el sentido de que tenía que interpretarse en relación con el Estado al que se dirigía el acto el cual debía conocer el acto para que este surtiera efectos”⁵⁶.

B. Nuevo proyecto de artículo 1: Definición del acto unilateral

80. En consideración de lo anterior el Relator Especial propone el siguiente artículo 1 que sustituye el proyecto de artículo 2 anterior:

Artículo 1 Definición del acto unilateral

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

III. Supresión del proyecto de artículo 1 anterior sobre “alcance del proyecto de artículos”

81. Conviene ahora considerar dos cuestiones que se plantearon al comienzo del presente informe: en primer lugar, si es necesaria o no una disposición para precisar el ámbito del proyecto; y, por otra parte, si es

⁵² Intervención del representante de Suiza en la Sexta Comisión, en 1998, referida en 1998 en L. Caflisch, “La pratique suisse en droit international public”, *Revue Suisse de droit international et europeen*, 4/5/1999, pág. 851.

⁵³ A/CN.4/504, párr. 120.

⁵⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/52/10)*, párr. 196.

⁵⁵ L. Caflisch, “La pratique suisse en matière de droit international en 1995”, *Revue Suisse de droit international et de droit europeen*, 4/1996, pág. 596.

⁵⁶ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/54/10)*, párr. 574.

o no necesario incluir una disposición inspirada en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969.

82. En cuanto a lo primero, observamos las declaraciones de algunos miembros de la Comisión y de representantes de los gobiernos que se mostraron favorables a la supresión del proyecto de artículo 1 presentado en el segundo informe, refundiéndolo con el artículo 2⁵⁷, aunque se señaló también que los proyectos de artículos 1 y 2 eran complementarios y que su redacción debía ser absolutamente coherente.

83. La Convención de Viena de 1969 se refiere solamente a los acuerdos concluidos por escrito entre Estados, de acuerdo con la definición que se establece en el artículo 2, 1) a) de la misma y el alcance se refiere a los tratados, que corresponde a tal definición.

84. En el caso de los actos unilaterales, el proyecto se refiere a una categoría de actos mucho más amplia que parece estar cubierta con la definición que se incluye en el proyecto de artículo 1, lo que parece no permitir la consideración de otros actos distintos a éste, lo que se comentará más adelante cuando se examine la cuestión de la conveniencia de incluir o no una disposición inspirada en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969.

85. Si se puede inferir que el ámbito de aplicación del proyecto de artículos está delimitado en el nuevo proyecto de artículo 1 y que el proyecto se aplica solamente a los actos unilaterales del Estado que se formulan con la intención de producir efectos jurídicos en el plano internacional, la inclusión de un artículo específico para determinar el ámbito de aplicación parecería no ser necesario, tal como se había sugerido en el segundo informe, separándonos en consecuencia de la Convención de Viena de 1969.

IV. Conveniencia o no de incluir en el proyecto un artículo inspirado en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados

86. Por otra parte, conviene también considerar si es o no necesario incluir una disposición inspirada en el artículo 3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 relativo al valor

jurídico y al derecho internacional aplicable a los acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la Convención.

87. Sin duda, la situación que se plantea en el contexto de la Convención de Viena de 1969, como se indicó arriba, es diferente a la que se plantea en relación con los actos unilaterales del Estado, por lo cual parece conveniente separarnos de la Convención de 1969.

88. En efecto, la Convención de Viena de 1969 se refiere a los tratados internacionales, definidos en su artículo 1, a la vez que se reconoce que existen otros acuerdos distintos a los escritos que pueden quedar fuera del alcance de la Convención, razón por la cual se incluyó en esa Convención el artículo 3.

89. En el caso de los actos unilaterales, aunque esta cuestión la habría planteado un miembro de la Comisión, no parece necesaria la inclusión de un artículo en este sentido, porque el proyecto se refiere a los actos unilaterales, que es un término lo suficientemente amplio como para abarcar todas las manifestaciones de voluntad unilaterales formuladas por el Estado, lo que pudiera ser distinto si el proyecto se refiriera a la declaración unilateral, término que no ha sido aceptado por la mayoría y que ha sido considerado más restrictivo, lo que por este carácter hubiera podido dejar fuera del ámbito de aplicación algunos otros actos unilaterales distintos a la declaración.

90. Esta apreciación coincide con la tendencia expresada por la mayoría de los miembros, de que el acto unilateral debe examinarse principalmente como un acto material y no como un acto formal, en cuyo caso el trabajo hubiera girado en torno a la declaración.

V. La capacidad del Estado para formular actos unilaterales

A. Observaciones del Relator Especial

91. El artículo 3 del proyecto de artículos presentado en el segundo informe se mantiene en esencia, haciendo un paralelismo con la Convención de Viena de 1969. Sin embargo, las sugerencias de redacción expresadas por los miembros de la Comisión han sido debidamente tomadas en cuenta para la formulación del nuevo texto.

⁵⁷ *Ibíd.*, párr. 548.

B. Nuevo proyecto de artículo 2: La capacidad del Estado de formular actos unilaterales

92. En consecuencia, el Relator Especial propone el siguiente artículo:

Artículo 2 La capacidad del Estado de formular actos unilaterales

Todo Estado tiene la capacidad de formular actos unilaterales.

VI. Personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado

A. Observaciones del Relator Especial

93. En el segundo informe, presentado en 1999, se propuso un proyecto de artículo relacionado con los “representantes del Estado autorizados para actuar en su nombre” y comprometerle en el plano internacional, mediante la formulación de un acto unilateral.

94. Tal como se indicó entonces “la estructura del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados debe guiar la redacción de este artículo ... con algunas especificidades a las que conviene hacer referencia”⁵⁸. Por ello, se recogió la esencia del artículo de la Convención de Viena de 1969, ampliándose la habilitación a otras personas que pueden actuar en nombre del Estado en determinadas áreas de sus competencias, mediante la formulación de actos unilaterales.

95. La cuestión que se plantea en una disposición que regule la habilitación de las personas que pueden actuar en nombre del Estado y comprometerle en su nombre en el plano internacional en el contexto de los actos unilaterales es si ella debe limitarse al jefe de Estado, al jefe de Gobierno y al Ministro de Relaciones Exteriores, o si también debe extenderse a los jefes de la misión diplomática, a los representantes ante una conferencia internacional, a otras personas a las que se les otorgaba plenos poderes para ello y a otras a las que se les puede considerar que podían actuar en nombre

del Estado en razón de la práctica aceptada y de otras circunstancias.

96. En el debate que tuvo lugar en la Comisión sobre el proyecto de artículo 4 propuesto por el Relator Especial en su segundo informe, algunos miembros opinaron que se atenía demasiado estrictamente al tenor del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y que su contenido no encontraba suficiente apoyo en la práctica de los Estados. Sin embargo, otros miembros opinaron que se trataba de un caso en que la analogía con la Convención de Viena estaba plenamente justificada.

97. Se señaló a este respecto que la variedad de las personas que formulaban actos unilaterales solía ser en la práctica más amplia que la de las personas facultadas para celebrar tratados, pero que ese aspecto se regulaba adecuadamente en el párrafo 2 del artículo propuesto. Según una opinión, los párrafos 2 y 3 podían suprimirse porque los jefes de gobierno y los Ministros de Relaciones Exteriores eran las únicas personas competentes para obligar internacionalmente al Estado unilateralmente. También se expresó, con respecto al párrafo 3 del proyecto de artículo presentado entonces, que era dudoso que los jefes de misiones diplomáticas o los representantes acreditados por el Estado en una conferencia internacional o ante una organización internacional estuvieran facultados para obligar al Estado unilateralmente. La práctica demostraba que esa facultad, normalmente, no se hacía constar en los plenos poderes de esas personas⁵⁹.

98. En cuanto a la capacidad de los jefes de misión y de los jefes de delegación, parecería no haber dudas en cuanto a la posibilidad de que actúen también en nombre del Estado, desde luego, en términos similares a los planteados en Viena, es decir, en relación con el Estado acreditante y en el marco de una conferencia o una reunión internacional.

99. Sin embargo, en la Comisión se indicó que el jefe de delegación no podía comprometer al Estado en el contexto de la conferencia, recordándose un caso práctico en el cual un jefe de delegación en una conferencia internacional había asumido un compromiso que más

⁵⁸ A/CN.4/500/Add.1, párr. 75.

⁵⁹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/54/10)*, párrs. 550 y 551.

tarde se consideró que no era vinculante para el gobierno que representaba⁶⁰.

100. En relación con esta cuestión parece importante distinguir los distintos tipos de declaraciones que puede formular un Estado a través del jefe de su delegación, en el contexto de una conferencia internacional.

101. Algunas declaraciones se insertan en el proceso de negociaciones inconclusas y que por supuesto no podrían ser vistas en forma tan rígida de manera que el Estado no pueda modificarlas o retirarlas ulteriormente, lo que parece que sería el caso de la declaración formulada por el jefe de la delegación de los Estados Unidos en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, citada arriba.

102. Por el contrario, otras declaraciones pueden tener un significado distinto, cuando el Estado las formula fuera del proceso de negociación en curso. En todo caso, tal como se señaló en la Comisión el año pasado, una conferencia internacional era un marco muy apropiado para que una persona pudiera formular un acto unilateral, en nombre del Estado⁶¹.

103. Estos casos, parecería que el Estado puede formular un acto unilateral y que si su intención es vincular jurídicamente al Estado, sus declaraciones deben producir efectos jurídicos. Tal sería el caso de las declaraciones unilaterales que se formulan en el marco de las conferencias sobre promesas de contribuciones en las que los Estados prometen contribuciones voluntarias que pueden ser exigidas por los destinatarios, cuestión que fue igualmente referida por un miembro en las discusiones de 1999⁶².

104. Vale plantear la cuestión de si los actos unilaterales formulados por un Estado en una conferencia de donantes son meramente políticos o son jurídicamente vinculantes. Tal es el caso de conferencias especiales como la realizada en Estocolmo en 1998, para examinar las consecuencias del huracán *Mitch* en América Central. En esa oportunidad, como en otras reuniones de esta naturaleza los Estados ofrecen contribuciones voluntarias, a veces condicionadas a la elaboración de programas y planes concretos de desarrollo. Estas declaraciones ¿son oponibles al Estado autor? ¿Está el Estado declarante obligado a cumplir la promesa o la

oferta declarada en el marco de una reunión formal de alto nivel como la citada? En la práctica no se ha podido constatar que un Estado destinatario de tal declaración haya exigido luego el cumplimiento de la promesa por el Estado autor, por lo que resulta difícil de determinar la naturaleza de tales actos.

105. Por otra parte, en el segundo informe presentado por el Relator Especial, se planteó la cuestión de si tal habilitación debía extenderse a otras personas que actuaban en nombre del Estado en determinadas áreas, como los ministros técnicos que ejercen funciones que, en algunos casos se ubican en las relaciones exteriores, cuestión que es cada vez más frecuente en las relaciones internacionales.

106. En la Sexta Comisión se señaló que el párrafo 3 del artículo 4, en la forma en que lo había propuesto el Relator Especial, podría no reflejar la práctica de los Estados. Se sugirió que solamente los Jefes de Estado y de Gobierno, los Ministros de Relaciones Exteriores o los funcionarios expresamente facultados podían comprometer al Estado por medio de actos unilaterales. Se observó que actualmente se reconocía en forma plena esa norma internacional y que su importancia era fundamental. Por cuanto el mundo contemporáneo se caracterizaba por la multiplicación de las comunicaciones y las relaciones entre instituciones y por actos realizados fuera del país por agentes del Estado, era importante saber precisamente quién podría comprometer al Estado mediante una declaración o un acto unilateral. Además, la concertación de un tratado, un instrumento que implicaba derechos y obligaciones, requería la presentación de credenciales firmadas por el Ministro de Relaciones Exteriores a menos que estuviera a cargo de una de las tres personas anteriormente mencionadas. Era fácil comprender que un funcionario, incluso del nivel más elevado, no podía crear obligaciones internacionales para su Estado mediante la realización de un acto unilateral. Todo lo que se quisiera agregar a esa norma establecida de derecho consuetudinario tendría que examinarse desde un punto de vista restrictivo. El único camino que se podía seguir consistía en tratar de mejorar la formulación presentada por el Relator Especial tomando en cuenta la realidad internacional contemporánea⁶³.

107. La práctica refleja que algunas personas, distintas al jefe de Estado, al jefe de Gobierno y al Ministro de Relaciones Exteriores, actúan en el plano internacional

⁶⁰ Declaración del Sr. Kateka, A/CN.4/SR.2596, pág. 6.

⁶¹ Declaración del Sr. Peller, A/CN.4/SR.2594, pág. 6.

⁶² Véase declaración del Sr. Hafner, A/CN.4/SR.2595, pág. 9.

⁶³ A/CN.4/504, párr. 149.

y que ellas formulan con alguna frecuencia, declaraciones dentro del ámbito de sus competencias en sus relaciones con otros Estados.

108. La cuestión que se plantea es si estas declaraciones deben estar reguladas por el proyecto de artículo o si por el contrario no deben incluirse dentro su ámbito de aplicación. En este segundo caso parecería que declaraciones de algunas personas que actúan en nombre del Estado quedarían fuera del ámbito del proyecto de artículos, lo que no contribuye con el propósito planteado de garantizar la confianza y la seguridad jurídica internacionales.

109. Es cierto que la cuestión es controvertida. ¿Se impone un criterio restrictivo en este sentido? Parecería que en este caso podría dejarse abierta la posibilidad de que tales actos estén regulados por el proyecto de artículo.

110. Por ello, el proyecto de artículo que se propone en este tercer informe contiene un segundo párrafo que podría reflejar tal consideración al dejar abierta, mediante una interpretación amplia, la posibilidad de que otras personas distintas a las referidas en el párrafo primero puedan actuar en nombre del Estado y comprometerle en el plano internacional si se deduce de la práctica o de otras circunstancias que está habilitado para ello.

111. Tal como se sugirió en el seno de la Comisión, si bien la variedad de las personas que formulan actos unilaterales suele ser en la práctica más amplia que la de las personas facultadas para celebrar tratados, ese aspecto estaría regulado adecuadamente en el párrafo 2 del artículo que se propone más adelante.

112. Otra cuestión que debe examinarse en este contexto es la necesidad o no de referirse en el proyecto a los plenos poderes, tal como se plantea en la Convención de Viena de 1969.

113. La inclusión de una disposición de esta naturaleza no parece necesaria. La autorización de la persona o del funcionario se desprende de otros actos y circunstancias distintas que no hacen que se requiera el otorgamiento de plenos poderes, en el sentido en que se plantea en la Convención de Viena de 1969. Un miembro señaló en la Comisión que “parecía difícil evocar los plenos poderes cuando se trata de actos unilaterales

que, de cerca o de lejos, no se prestan a una evocación de plenos poderes⁶⁴.

114. Finalmente, debe señalarse que algunos miembros en la Comisión indicaron, cuando se discutió el segundo informe, que el término “habilitación”⁶⁵ era más apropiado que el término “autorización” y, por otra parte, que la palabra “persona” era más adecuada que “representante”, en lo que respecta al párrafo 2 del proyecto de artículo que se presenta, por lo que se utilizan tales términos que ciertamente son más apropiados.

B. Nuevo proyecto de artículo 3: personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado

115. El Relator Especial propone el siguiente artículo:

Artículo 3 Personas habilitadas para formular actos unilaterales en nombre del Estado

1. El Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y el Ministro de Relaciones Exteriores son considerados representantes del Estado para formular actos unilaterales en su nombre.

2. También se consideraría que una persona está habilitada para formular actos unilaterales en su nombre si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona habilitada para actuar en su nombre para esos efectos.

VII. Confirmación ulterior de un acto formulado por una persona no habilitada

A. Observaciones del Relator Especial

116. En el segundo informe sobre el tema (1999), se incluyó un proyecto de artículo 5 relacionado con la confirmación de un acto ulterior cuando la persona que lo formula no está habilitada para ello.

⁶⁴ Sr. Pellet, A/CN.4/SR.2594, pág. 14.

⁶⁵ Sr. Pambou-Tchivounda, A/CN.4/SR.2594, pág. 20.

117. Dos cuestiones diferentes se plantean en relación con la importancia de incluir una disposición de esta naturaleza. En primer lugar, una persona puede actuar en nombre del Estado sin estar habilitado para ello, y en una segunda hipótesis una persona puede actuar en nombre del Estado porque está habilitado para ello, pero, o bien su actuación no está dentro del ámbito de las competencias que le han sido acordadas, o bien porque actúa más allá de las mismas. En ambos casos, el Estado puede repudiar el acto o sentirse desvinculado del mismo o confirmado posteriormente.

118. De acuerdo con la Convención de Viena, que en principio parece aplicable, la confirmación del acto puede ser tanto expresa como implícita. En el proyecto que se presentó en el 51º período de sesiones, se presentó un cambio que hemos considerado aplicable a los actos unilaterales.

119. En efecto, se propuso entonces que la confirmación del acto, a diferencia de lo planteado en Viena de 1969, tenía que ser expresa, lo que parecía estar más acorde con el enfoque limitado que debe darse a la formulación de los actos unilaterales del Estado.

120. Si una persona no habilitada realiza un acto unilateral o lo formula excediéndose en sus facultades, el Estado puede confirmarlo, pero en el caso de los actos unilaterales, dadas sus características particulares, debería ser confirmado en forma expresa, aunque se entiende que el consentimiento, en general, puede ser confirmado mediante un comportamiento o actos concluyentes.

B. Nuevo proyecto de artículo 4: La confirmación ulterior de un acto formulado por una persona no habilitada para ello

121. En consecuencia, el Relator Especial propone el siguiente proyecto de artículo:

Artículo 4

La confirmación ulterior de un acto formulado por una persona no habilitada para ello

Un acto unilateral formulado por una persona que conforme al artículo 3 no está habilitada para actuar en nombre del Estado, no surtirá efectos jurídicos, a menos que sea confirmado expresamente por ese Estado.

VIII. Supresión del proyecto de artículo 6 anterior, sobre la “manifestación del consentimiento”

A. Conveniencia de suprimir el proyecto de artículo

122. Otra cuestión que se discutió en la Comisión en su período de sesiones de 1999 fue el relacionado con la inclusión o no de una disposición referente a la manifestación del consentimiento, a lo que se hacía referencia en el proyecto de artículo 6 presentado en el segundo informe del Relator Especial.

123. Se señaló en la Comisión que era difícil hablar del consentimiento del Estado para vincularse por un acto unilateral, por cuanto se trataba de un lenguaje demasiado convencional⁶⁶, como también lo indicó un representante en la Sexta Comisión: En cuanto a las posibles esferas en que podrían diferir las disposiciones relativas al derecho de los tratados y a los actos unilaterales, se dio el ejemplo del artículo 6, la expresión de consentimiento, una expresión tomada de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que no daba a entender muy claramente qué había de intencional en el acto unilateral⁶⁷.

124. Varios miembros señalaron en la Comisión que esa disposición podía suprimirse, aunque también se señaló que debía mantenerse con comentarios separados.

125. Si se considera que, efectivamente, los artículos 3 y 4 pueden cubrir la expresión del consentimiento, una disposición específica sobre la manifestación de voluntad o la expresión del consentimiento, no sería necesaria. Desde luego, debe inferirse que la voluntad del Estado en comprometerse jurídicamente en el plano internacional se manifiesta en el momento de la formulación del acto, cuestión que estaría también regulada por una disposición específica que se examina en la segunda parte del presente proyecto.

⁶⁶ Sr. Pellet, A/CN.4/SR.2594, pág. 14.

⁶⁷ El representante de la Argentina, A/C.6/54/SR.25.

B. El silencio y los actos unilaterales

126. Aunque se pueda suprimir tal disposición, conviene comentar brevemente dos cuestiones planteadas durante la discusión sobre el tema en la Comisión, en 1999, en particular, al silencio, que no había sido tomado en cuenta en la elaboración del proyecto de artículo 6 presentado en el segundo informe, y a la cuestión del vínculo consensual que surge cuando el acto unilateral produce sus efectos jurídicos.

127. A este respecto vale señalar, como se indicó en el primer informe, que el silencio no es un acto jurídico en el sentido estricto del término, aunque, es cierto, no se pueden desconocer los efectos jurídicos que puede acarrear tal comportamiento. Un miembro de la Comisión indicó también, coincidiendo con el Relator Especial, que el silencio no es propiamente un acto jurídico, aunque produce efectos jurídicos. Le falta el elemento intencional⁶⁸. Algunos representantes en la Sexta Comisión han formulado igual criterio⁶⁹.

128. Una cuestión importante se plantea en relación con el silencio y la realización de un acto unilateral, examinado éste desde el punto de vista material. En concreto, vale preguntarse si un Estado puede formular un acto unilateral a través del silencio.

129. Al examinar cada uno de estos actos materiales podemos deducir que en el caso de la promesa, por ejemplo, parece imposible que un Estado pueda prometer u ofrecer algo mediante el silencio. Igual observación podría hacerse en relación con la declaración de guerra, de cese de hostilidades o de neutralidad.

130. Por el contrario, en los casos de renuncia, protesta o reconocimiento, podría pensarse que ciertamente el Estado puede, mediante el silencio, realizar un acto jurídico. Tal sería el caso, por ejemplo, del reconocimiento por un Estado de la condición de beligerante a un grupo armado en el marco de un conflicto, mediante el silencio. Igual observación puede hacerse en relación con la protesta, y en menor grado con la renuncia. Pero independientemente de ello, habría que plantearse, por otra parte, si tal comportamiento, que evidentemente produce un efecto jurídico, está o no vinculado a un acto anterior y si puede en consecuencia entenderse

como un acto jurídico que se ubica dentro del estudio de los actos unilaterales que examinamos ahora.

131. A nuestro juicio, el silencio no puede ser una manifestación de voluntad independiente pues es un comportamiento reactivo ante un acto o una situación preexistente, lo que nos aleja del concepto de acto unilateral que estamos examinando y que debe ser objeto de las reglas que se elaboran para regular su funcionamiento.

132. Por otra parte, se señaló en la Comisión que se obviaba que todo acto, unilateral al surtir efectos, creaba un vínculo bilateral, cuestión importante que guarda relación, como veremos más adelante, con la modificación, la revocación y la suspensión de los efectos de un acto unilateral.

133. Ciertamente, y así se señaló en informes anteriores, si bien la formulación del acto es unilateral, sus efectos jurídicos deben ubicarse en una relación que va más allá de lo unilateral, insertándose en una relación bilateral que no podría significar por ello que el acto se ubica en el ámbito convencional.

IX. Nulidad del acto unilateral

A. Observaciones del Relator Especial

134. En el segundo informe se presentó un proyecto de artículo 7, relativo a la nulidad del acto unilateral, que fue objeto de comentarios tanto en la Comisión como en la Sexta Comisión. Algunos señalaron entonces que no era conveniente seguir tan de cerca la Convención de Viena de 1969, mientras otros indicaban, distintamente que sí parecía adecuado seguir las reglas establecidas en la Convención.

135. El paralelismo con la Convención de Viena de 1969 parece ser conveniente en este caso. Las causas de nulidad de un acto son, en general, semejantes a las que pueden plantearse en relación con un tratado, como bien lo señaló un representante ante la Sexta Comisión, quien indicó que el proyecto de artículo 7, sobre la invalidez de los actos unilaterales, debería seguir más de cerca la disposición correspondiente de la Convención de Viena. Por cuanto el consentimiento en obligarse por un tratado y el consentimiento en un compromiso unilateral eran expresiones ambas de la voluntad del Estado, parecía lógico que las mismas razones de invalidez fueran aplicables a ambos tipos de

⁶⁸ M. Kateka A/CN.4/SR.2596, pág. 13.

⁶⁹ Véase la intervención del representante de Suiza, recogida en *Annuaire Suisse de droit international et européen, pratique suisse*, par. L. Caflisch, 4/5/99, pág. 651.

declaración⁷⁰. Sin duda, un acto unilateral es impugnabile, al igual que un tratado, si la manifestación de voluntad adolece de vicios.

136. Desde luego, el carácter particular de los actos unilaterales y la evolución de las relaciones internacionales y del derecho internacional abren la posibilidad de que se incluya una causal que no está prevista en el artículo correspondiente de la Convención de Viena de 1969, como la relacionada con el infringimiento por un acto unilateral de una decisión del Consejo de Seguridad, cuestión que abordaremos más adelante.

137. Algunos miembros en la Comisión, cuando se examinó el anterior proyecto de artículo 7, señalaron que era preferible, en todo caso, separar las causales de nulidad y redactar artículos separados, siguiendo la estructura de Viena, de 1969, cuestión que no se considera ahora, por estimar que ello sería más bien una cuestión de redacción.

138. Al examinar de nuevo cada una de las causales que se incluyen en el proyecto de artículo, hacemos referencia, en primer lugar, al párrafo 1, relativo al error, en relación con el cual se señaló en la Comisión que no se podía aplicar de la misma manera que en el derecho de los tratados. Se indicó que el error de hecho debía ser más fácil de corregir que el error cometido por un Estado al adoptar el texto de un tratado.

139. El error, como es sabido, ha sido objeto de examen por los tribunales internacionales, en particular por la Corte Permanente, y por la Corte Internacional de Justicia en varios casos, como serían los relativos a *Groenlandia Oriental*, el *templo Preáh Vihéar* y *Mavrommatis*, entre otros⁷¹.

140. La cuestión que se plantea es si la causal de nulidad basada en el error, referido, desde luego, a la sustancia y no a la expresión del acuerdo, se aplica en iguales términos que en el derecho de los tratados, a los actos unilaterales. Si el error unilateral es posible en la relación convencional, no parece haber razones para negar que el mismo pueda ser considerado en el contexto de los actos unilaterales.

141. Un Estado puede ciertamente fundar la manifestación de su voluntad en un error y ello es una causa de nulidad justificada en este contexto, aunque el error no

puede ser invocado en ciertas circunstancias, como lo indicó la Corte Internacional de Justicia en el caso del *Templo Preáh Vihéar*, al rechazar la argumentación de Siam: "... es una regla de derecho establecida que una parte no podría invocar un error como vicio del consentimiento si ella había contribuido a ese error por su propia conducta, si estaba en medida de evitarlo o si las circunstancias eran tales que debía estar advertida de la posibilidad de un error"⁷².

142. Se formularon algunas dudas en cuanto al dolo, referido en el párrafo 2 del artículo 7 anterior, por considerarse que "esta disposición podría dificultar algunos de los métodos aceptados por los cuales los Estados conducían su política exterior y convencían a otros Estados a sumarse a esa política"⁷³.

143. Se ha creído conveniente mantener esta causal de nulidad, aplicada en el contexto del derecho de los tratados, por considerar que la práctica general de los Estados no parece ser precisamente la de inducir a los otros Estados a asumir determinados compromisos, basados en el engaño. Las políticas son evidentemente distintas, pero una afirmación de tal naturaleza no se ajusta a la realidad. Una práctica generalizada en ese sentido pudiera alterar las relaciones internacionales y afectar la necesaria confianza y la transparencia en las relaciones entre los Estados.

144. En la práctica, es cierto, no parece haber ejemplos de un acto susceptible de ser anulado por dolo, excepto en el caso del Tratado Webster–Ashburton, de 1842, relacionado con la frontera noreste entre los Estados Unidos y el Canadá, en ese caso, "los Estados Unidos no habían revelado la existencia de un mapa, en circunstancias en las cuales se podía difícilmente pretender que estaban jurídicamente obligados de revelar, y la Gran Bretaña no pretendió que esta no revelación constituía un dolo"⁷⁴. Sin embargo, se ha considerado que esta causal debe mantenerse en el proyecto de artículos.

145. En el párrafo 3 se mantiene la referencia a la corrupción de la persona que formula el acto unilateral en nombre del Estado. La corrupción es una práctica lamentablemente frecuente e internacional, a la vez que

⁷⁰ Véase intervención del representante de Polonia, A/C.6/54/SR.25.

⁷¹ Véanse *C.P.J.I., Serie A/B*, No. 53; *C.I.J. Recueil*, 1962 y *C.P.J.I., Serie A*, No. 11.

⁷² *C.I.J. Recueil*, 1962, pág. 26.

⁷³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/54/10)*, párr. 554.

⁷⁴ *Anuario ... 1963*, vol. II, documento A/CN.4/456 y Add.1 a 3, párr. 1 del comentario al artículo 7, pág. 49.

condenada por toda la comunidad internacional que ha venido realizando esfuerzos muy serios para combatirla con la adopción de instrumentos jurídicos como la Convención Interamericana de Caracas contra la Corrupción.

146. La inclusión de un párrafo referente a la corrupción en el contexto de los actos unilaterales, como afectando su validez, sigue pareciendo necesaria, por lo que se mantiene con algunos cambios en la redacción que le ajustan a las observaciones y a los comentarios formulados.

147. El párrafo 4 del anterior artículo 7 se refiere a la coerción sobre la persona que formula el acto unilateral, lo que se plantea de la misma forma en el artículo 51 de la Convención de Viena de 1969. Es conocida la práctica relativa a coerción sobre el representante del Estado en las negociaciones para la conclusión de un tratado.

148. También se mantiene la causal de nulidad relacionada con la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas, lo que está recogido en el artículo 52 de la Convención de Viena de 1969.

149. Como se sabe, el recurso a la fuerza, admitido en épocas anteriores a la Sociedad de Naciones, está prohibido por el derecho internacional principalmente después del Pacto Briand-Kellog, en el que se inspira la Carta de las Naciones Unidas, confirmado por resoluciones y declaraciones ulteriores como la Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales, lo cual es corroborado hoy por toda la doctrina internacional.

150. Un acto unilateral contrario a estos principios, fundamentalmente los incluidos en la Carta de las Naciones Unidas, y, más concretamente, la obligación contenida en el Artículo 2, párrafo 4 de la Carta que para muchos es una norma imperativa del *jus cogens*, es nulo *ab initio*.

151. En el párrafo 6 del anterior artículo 7 se incluía la causal de nulidad relacionada con un acto unilateral contrario a una norma imperativa de derecho internacional, cuestión que se planteó en 1966 en la Comisión de Derecho Internacional y que suscitó un interesante debate en la Conferencia de Viena de 1968-1969. Es cierto que existen posiciones muy diversas sobre la

existencia de estas normas, lo que se evidencia en la indefinición de la Conferencia.

152. Un miembro de la Comisión señaló en el período de sesiones anterior que tal norma debería ser aplicada de manera más flexible en el caso de los actos unilaterales. La cuestión que se plantea es, ¿de qué manera y cómo puede flexibilizarse tal disposición? La redacción de una regla relacionada con esta causal de nulidad no puede separarse de la redacción de Viena, que fue el resultado de un intenso proceso de negociaciones, a pesar de que, como se indicó arriba, tales normas imperativas no fueron definidas en la Convención. Intentar flexibilizarlas podría reabrir el debate sobre una cuestión que sigue siendo controvertida en el derecho internacional y que conviene por ahora mantenerla en iguales términos.

153. En el párrafo 7 del anterior artículo 7 se hace referencia a nulidad de un acto unilateral formulado en violación manifiesta de una norma de importancia fundamental del derecho interno del Estado que lo formula. Esta causal estaría estrechamente relacionada con la habilitación de la persona que formula el acto, cuestión a la que nos referimos más arriba.

154. Un acto formulado por una persona no habilitada sería nulo, a menos que la misma sea confirmada ulteriormente por el Estado.

155. Otra cuestión que se planteó en el último período de sesiones de la Comisión fue la relativa a la nulidad de un acto unilateral contrario a una resolución del Consejo de Seguridad, particularmente en el contexto del Capítulo VII de la Carta, lo cual fue retomado por otros miembros y por algunos representantes en la Sexta Comisión.

156. Ha parecido muy acertada la sugerencia de un miembro de la Comisión de incluir entre las causales de nulidad el hecho de que un acto unilateral esté en contradicción con una decisión del Consejo de Seguridad. El miembro de la Comisión señaló que en el artículo 7 debían incluirse las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas entre los factores que podían invocarse para invalidar un acto unilateral. Por ejemplo, si un Estado formula una declaración que entre en conflicto con una resolución del Consejo de Seguridad, en particular con arreglo al Capítulo VII de la Carta, que insta a los Miembros a que no reconozcan a una entidad particular en tanto Estado, podría sostenerse que un acto unilateral de ese tipo sería

nulo”⁷⁵, criterio que fue retomado por un representante ante la Sexta Comisión, quien señaló que los actos unilaterales formulados en violación de una resolución del Consejo de Seguridad aprobada con arreglo al Capítulo VII de la Carta, debían ser nulos ...”⁷⁶.

157. De allí que se ha considerado conveniente incluir en el proyecto de artículo sobre la nulidad del acto unilateral una causal relacionada con su contradicción con una resolución, o, más bien, con una decisión del Consejo de Seguridad, término que consideramos más apropiado por el significado jurídico que tiene, criterio que también fue expresado por un miembro de la Comisión, quien señaló el año pasado otra causal de nulidad, a saber, el conflicto entre un acto unilateral y decisiones del Consejo de Seguridad. Claramente la intención era referirse a decisiones vinculantes de ese organismo⁷⁷.

158. Al elaborar este nuevo párrafo se ha estimado precisar que se trata de decisiones, para separarlas de las recomendaciones del Consejo de Seguridad, sin hacer referencia expresa, además, al Capítulo VII, toda vez que el Consejo puede adoptar decisiones también en el marco del Capítulo VI.

159. El Artículo 25 de la Carta otorga al Consejo de Seguridad la facultad de adoptar decisiones, cuando indica que “los Miembro de las Organización convienen en aceptar y aplicar las decisiones del Consejo conforme a la presente Carta”. El Consejo de Seguridad puede adoptar resoluciones con un valor recomentatorio tanto en el marco del Capítulo VI como del Capítulo VII, pero también puede adoptar decisiones en ambos contextos.

160. En el caso del Capítulo VI, aunque en principio el Consejo de Seguridad puede adoptar resoluciones vinculantes o decisiones, desde el punto de vista jurídico, como serían las adoptadas en base al artículo 34 de la Carta relativo a la encuesta⁷⁸, por otra parte, el Consejo tiene la facultad de adoptar decisiones en el marco del Capítulo VII de la Carta como por ejemplo las

adoptadas en aplicación de los Artículos 41 y 42⁷⁹, lo que se desprende claramente de la redacción misma de tales disposiciones.

161. Sin duda, debe tratarse de decisiones del Consejo de Seguridad y no de actos distintos, como las recomendaciones, que no son vinculantes desde el punto de vista jurídico. Tal sería el caso de las resoluciones adoptadas por el Consejo en relación con el Iraq, en particular las resoluciones 660 (1990) y 661 (1990), que contienen “sanciones amplias y obligatorias” conforme al Capítulo VII, término este que, vale igualmente precisar, no se utiliza en la Carta, en la que se usa el término “medidas”.

162. La seguridad colectiva, tal como se prevé en la Carta, es una cuestión de interés general, que se fundamenta en dos grupos de Artículos de la Carta que deben recordarse: los Artículos 2, párrafos 3 y 4, y 51, y los artículos 41 y 42, estos dos últimos referentes a las medidas de carácter colectivo. Esta apreciación refleja la importancia de las decisiones del Consejo de Seguridad que se relacionan con el mantenimiento y el restablecimiento de la paz y de la seguridad internacionales y fundamenta que los actos unilaterales formulados por un Estado, en contra de ellas, sean nulos.

163. Finalmente, se planteó en la Comisión en su anterior período de sesiones la cuestión relativa a la nulidad de un acto unilateral contrario a una norma de derecho internacional general. Un miembro señaló entonces que no podía concordar en que un acto unilateral no podía apartarse de una norma de derecho consuetudinario. Un acto de ese tipo no podría producir efectos jurídicos si no era aceptado por los Estados a los que estuviera dirigido. El problema se refería a los efectos jurídicos más bien que a la nulidad. Los Estados pueden dejar sin efecto normas de derecho consuetudinario de común acuerdo. No veía razón alguna por qué el Estado declarante no podía hacer una oferta a sus socios en el tratado, y menos todavía por qué no podía hacer una declaración unilateral ampliando o prorrogando sus obligaciones con arreglo a la norma consuetudinaria en cuestión⁸⁰.

⁷⁵ Sr. Dugard, A/CN.4/SR.2595, pág. 9.

⁷⁶ Véase intervención del representante de Polonia en la Sexta Comisión, A/C.6/54/SR.25.

⁷⁷ Sr. Kateka, A/CN.4/SR.2596, pág. 12.

⁷⁸ Lino Di Qual. *Les effets des résolutions des Nations Unies* (París, LGDJ, 1967), págs. 81 *et seq.*

⁷⁹ Goodrich et Hambro, “Commentaire de la Charte des Nations Unies”, citado en Di Qual, *op. cit.* (nota 78 *supra*), pág. 275.

⁸⁰ Declaración del Sr. Pellet, A/CN.4/SR.2593, pág. 17.

164. Un acto unilateral no conforme a una norma de derecho internacional general puede ser declarado nulo si el mismo no es aceptado por el o los Estados destinatarios. Un ejemplo importante que vale considerar es el acto unilateral formulado por los Estados Unidos en 1945, conocido como la declaración Truman, sobre la extensión de la plataforma continental.

165. Este acto marca una pauta imperante en la formación del derecho internacional del mar y si bien no se ajustaba a una norma consuetudinaria preexistente, incide de manera determinante en la formación de una nueva norma, cuando los Estados la aceptaron, reflejándola más tarde en las convenciones sobre el derecho del mar.

166. No se consideró oportuno incluir una norma en este sentido, como una causal de nulidad, por cuanto, en efecto, tal acto contrario a una norma de derecho internacional general no es nulo si los Estados interesados o afectados aceptan que si bien no se ajusta al derecho internacional general vigente, se inserta en el proceso de formación de una nueva norma de derecho consuetudinario, que no fue rechazada por los Estados ni da lugar a protesta.

B. Nuevo proyecto de artículo 5: Nulidad del acto unilateral

167. Teniendo en cuenta lo anterior, el Relator Especial propone el siguiente artículo:

Artículo 5 Nulidad del acto unilateral

1. Si el acto ha 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 constituyeran una base esencial del consentimiento para vincularse por tal acto. Lo anterior no se aplicará si el Estado contribuyó con su conducta al error o si las circunstancias fueran tales que hubiera quedado advertido de la posibilidad de error.

2. Si el Estado ha sido inducido a formular tal acto por la conducta fraudulenta de otro Estado;

3. Si el acto ha sido formulado mediante la corrupción de la persona que lo realiza, efectuada directa o indirectamente por otro Estado;

4. Si en la formulación del acto ha mediado la coerción sobre la persona que lo realiza, mediante acto o amenazas dirigidos contra ella;

5. Si la formulación del acto ha sido obtenida por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas;

6. Si el acto unilateral, en el momento de su formulación, está en oposición con una norma imperativa de derecho internacional;

7. Si el acto unilateral, en el momento de su formulación, contradice una decisión del Consejo de Seguridad;

8. Si el acto unilateral formulado es contrario a una norma de importancia fundamental del derecho interno del Estado autor del acto.