

---

# LAS DIFICULTADES QUE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL ENCUENTRA PARA CODIFICAR UN TEMA CONTROVERTIDO: LOS ACTOS UNILATERALES DE LOS ESTADOS\*

**MARÍA ISABEL TORRES CAZORLA**

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga (España).

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. OBSTÁCULOS EXISTENTES PARA LOGRAR LA CODIFICACIÓN Y DESARROLLO PROGRESIVO DEL TEMA. III. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿ES POSIBLE LLEVAR A CABO LA CODIFICACIÓN Y EL DESARROLLO PROGRESIVO DE ESTA MATERIA?

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El análisis de los actos unilaterales de los Estados constituye una cuestión clásica del Derecho Internacional, sobre la que existen múltiples luces y sombras, a las que este ordenamiento aún no ha sabido dar una respuesta. La definición de qué se entienda por acto unilateral, cuáles son los rasgos de los que habrán de estar dotados los mismos, las diversas clases de actos de esta índole, así como las posibilidades de que se puedan dar por terminados, suspenderse o anularse, son múltiples interrogantes que surgen a la hora de estudiar esta figura. Mi interés por este tema se incentivó, sin duda, gracias a la oportunidad que se me brindó de asistir el verano de 2000 al Seminario de Derecho Internacional, que se organiza cada año coincidiendo con el segundo período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional; la conferencia que nos ofreció en julio de 2000 a los participantes en el Seminario el Relator Especial de la CDI nombrado al efecto para estudiar los actos unilaterales de los Estados (V. Rodríguez Cedeño), planteó la diversidad de interrogantes que se encuentran abiertos, llamando la atención sobre los campos de investigación que se suscitaban a nuestro paso. Desde luego, el hecho de que la CDI se encuentre en la actualidad ocupándose del estudio de los actos unilaterales de los Estados, ha sido un factor que ha contribuido positivamente a que me continuase dedicando al estudio de esta cuestión, inclusive colaborando activamente durante los últimos dos años. Especialmente en este Seminario, donde se me ofreció la oportunidad de coordinar un grupo de trabajo sobre actos unilaterales en el pasado período de sesiones (julio de 2003), tratando de conseguir práctica estatal, labor que después continué desde mi Universidad –Málaga, España- y que he desarrollado igualmente en el actual período de sesiones. Vaya desde aquí mi más sincero agradecimiento a todos los que me han permitido estar esta tarde con ustedes, hablándoles de un tema sin duda alguna muy complejo, y para el que existen personas mucho más capacitadas que yo, entre las que destacamos el mismísimo Relator Especial. Es para mi un honor, además de una enorme responsabilidad, compartir el plantel de insignes profesores, miembros de la CDI en su gran mayoría, con los que ustedes van a tener la posibilidad de discutir sobre los diversos temas que la Comisión está abordando en este período de sesiones.

\* El presente texto trata de reflejar buena parte de la conferencia que su autora impartió en el Seminario de Derecho Internacional celebrado en Naciones Unidas (Ginebra) en julio de 2004.

<sup>1</sup> Desde estas líneas, su autora agradece al Director del Seminario, sr. D. Ulrich von Blumenthal, así como al Relator Especial, sr. D. Víctor Rodríguez Cedeño, la oportunidad que se le brindó de dialogar en el marco del Seminario, coincidiendo con el debate en la Comisión de Derecho Internacional, acerca de un tema sin duda controvertido, pero también apasionante, como es la cuestión de los actos unilaterales de los Estados. Igualmente, quisiera mostrar su agradecimiento al profesor D. Pablo Sardonato de León, participante en dicha sesión del Seminario, por el interés mostrado en que se divulgase esta conferencia.

Cualquier aproximación a los actos unilaterales guarda relación directa con uno de los problemas ya señalados por el Relator Especial, que además encuentra su reflejo en los siete informes presentados por el mismo hasta el momento, y cuyo contenido explicaremos después. El estudio de los actos unilaterales encierra una enorme contradicción: a pesar de que resulta claro que los Estados realizan en el día a día una multiplicidad ingente de manifestaciones de las que se desprenden consecuencias jurídicas para los mismos, las posibilidades que para el internacionalista existen de conocer dichas manifestaciones son limitadas. A diferencia de lo que sucede con los tratados internacionales, cuya publicidad se garantiza al existir un depositario de los mismos, así como el Registro de Naciones Unidas, los actos unilaterales gozan de unos caracteres diametralmente opuestos. Aquí, verdaderamente, es donde radica uno de los grandes obstáculos con los que la codificación y el desarrollo progresivo han tropezado, y que han sido puestos de relieve por alguno de los miembros de la Comisión: la escasez de práctica recogida por el Relator Especial en sus primeros informes constituyó un dato sintomático de las dificultades existentes para acceder a la misma. Ello explica las enormes diferencias que se observan entre los cinco primeros informes, en los que la práctica era muy escasa, la oscilación y el cambio de perspectiva mostrado en el sexto informe –en que el Relator se vio forzado por las circunstancias a cambiar drásticamente de metodología y abordar una categoría de actos unilaterales: los de reconocimiento– y el cambio rotundo que se observa en el séptimo informe, donde la fundamentación práctica es la esencia.

Estos cambios metodológicos obedecen al intento del Relator Especial por seguir las pautas que la Comisión le ha venido marcando. Si bien en un primer momento los informes primero a quinto planteaban tanto un intento de definición, como una serie de proyectos de artículos, que en ocasiones seguían bastante de cerca las disposiciones del Convenio de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados, esta labor se ha visto drásticamente truncada en los dos últimos informes por un cambio de perspectiva. Y el observador se preguntará: ¿dónde va la Comisión respecto al tratamiento de este tema? El avance en el camino está plagado de múltiples obstáculos, entre los que destacaremos tres: las posiciones enfrentadas en el seno de la propia Comisión, el desinterés estatal por codificar el tema, y en tercer y último lugar, las dificultades para lograr una definición de acto unilateral operativa que permita su calificación, clasificación y codificación. A estos tres puntos me referiré a lo largo de esta exposición, finalizando con unas pequeñas conclusiones.

## II. OBSTÁCULOS EXISTENTES PARA LOGRAR LA CODIFICACIÓN Y DESARROLLO PROGRESIVO DEL TEMA

### A) Las posiciones enfrentadas en el seno de la propia Comisión

Si bien ha sido en 1996 cuando la CDI ha comenzado el estudio del tema de los actos unilaterales de los Estados, mediante su inclusión en la agenda, bajo los auspicios de la Asamblea General, debe destacarse que esta cuestión no es totalmente novedosa. Ya se había planteado, de la mano del proceso codificador del derecho de los tratados, la posibilidad de que esta materia fuese objeto de estudio por la Comisión. Así, a comienzos de la década de los setenta, la C.D.I. consideró los actos unilaterales de los Estados como una materia susceptible de ser estudiada, teniendo en cuenta los múltiples interrogantes existentes sobre la misma<sup>2</sup>. Esta sería una poderosa razón que justificaba la siguiente afirmación: «La labor de la Comisión en esta esfera podría así proporcionar, o llegar a proporcionar, cierto esclarecimiento autorizado en esta rama del derecho, independientemente de la condición formal del texto. El tema de los actos unilaterales parece ser, en todo caso, lo bastante importante como para merecer la atención de la Comisión en lo futuro, sea cual sea la forma precisa que finalmente se elija para su codificación»<sup>3</sup>. Pero el futuro al que hacía referencia la Comisión hubo de postergarse varias décadas, dándose prioridad a otros trabajos, alcanzando muchos de ellos un altísimo grado de aceptación por parte de los Estados: derecho de los tratados, o el derecho diplomático y consular, entre los más relevantes.

¿Cuáles han sido los grandes hitos que han marcado la evolución de este tema una vez que la C.D.I. ha asumido la necesidad de su tratamiento? De forma general, destacamos los siguientes:

<sup>2</sup> Ciertamente, parecía que nada estaba claro respecto de este tema; así, se señalaba que «en lo que respecta al alcance y significación de los actos unilaterales, ha habido considerables polémicas entre los autores, y no puede decirse que se haya llegado a ningún consenso amplio, ni sobre su definición ni sobre su lugar exacto en el funcionamiento del derecho internacional». Véase *Anuario de la C.D.I.*, 1971, vol. II, 2ª parte, p. 63.

<sup>3</sup> *Anuario de la C.D.I.*, 1971, vol. II, 2ª parte, p. 64.

-El Primer Informe sobre los actos unilaterales de los Estados, presentado por el sr. Relator Especial nombrado al efecto, el sr. Rodríguez Cedeño, en marzo de 1998, era un documento general, en el que se pretendieron aclarar algunas cuestiones que, sin embargo, han vuelto a ponerse sobre la mesa en los últimos años: la determinación de los actos unilaterales que se han de considerar o no relevantes para el estudio emprendido por la Comisión, así como sus caracteres esenciales <sup>4</sup>.

-El Segundo Informe presentado por el Relator Especial en abril de 1999 es un texto bastante más osado, aunque igualmente general, puesto que el mismo contempla una serie de proyectos de artículos con comentarios, partiendo de una definición operativa, que en buena parte ya había sido dibujada en el primer informe <sup>5</sup>. En este segundo informe se simplificó dicha definición, entendiéndose por acto jurídico (declaración) unilateral la manifestación autónoma inequívoca de voluntad formulada públicamente por uno o varios Estados, en relación con otro u otros Estados, con la comunidad internacional en general o una organización internacional, con la intención de adquirir obligaciones jurídicas en el plano internacional <sup>6</sup>. Los problemas que impedían lograr una definición operativa con la que la Comisión estuviera de acuerdo llevaron consigo la constitución de un Grupo de Trabajo, presidido por el propio Relator Especial, que el 14 de julio de 1999 presentó su Informe <sup>7</sup>.

Durante las discusiones en la Comisión durante ese verano de 1999 salieron a relucir diversas cuestiones que conforman aún la problemática esencial de los actos unilaterales y la manera de abordar su estudio: una óptica amplia que dejase a un lado la noción de autonomía de la que hablaba el Relator Especial (opinión de PELLET) <sup>8</sup>, frente a otra opinión tendente a restringir algunos de esos actos (dejando a un lado, por ejemplo, los formulados en el contexto de Organizaciones Internacionales, siguiendo a ECONOMIDES) <sup>9</sup>. Esto situaba a la Comisión, como planteó PAMBOU-TCHIVOUNDA, ante la tesitura de “optar entre la óptica “Economides”, relativamente centrada, y la óptica “Pellet”, que sería mucho más generosa en el sentido de la ampliación” <sup>10</sup>.

Pero no sólo existía en estos momentos un problema de determinación, sino también del lugar donde se debía acudir para hallar la práctica estatal. En ese sentido, una visión pesimista, pero no exenta de realismo, era expresada por AL-KHASAWNEH, al señalar que “el segundo Informe preparado por el Relator Especial sobre los actos unilaterales de los Estados es muy digno de elogio, aunque le parece que el tema no está realmente maduro para su codificación. El Relator Especial trata de abrirse camino a través de una *terra incognita*, no tanto porque no haya bases teóricas sobre la cuestión, sino porque la práctica de los Estados en la materia no ha sido nunca objeto de un estudio sistemático (...)Ese estudio resulta tanto menos fácil cuanto que las fuentes a que cabría posible referirse en esa esfera se encuentran a menudo dispersas en las cancillerías, si es que existen, ya que los Estados no siempre consideran útil dejar huella escrita y publicada de sus actos unilaterales (...)” <sup>11</sup>.

En realidad, en este período de sesiones ya se mascaba la tragedia de un tema espinoso y controvertido, puesto que los tres aspectos centrales que el Grupo de Trabajo pretendió abordar fueron los siguientes (y a un oye te avispa no se le pasará por alto que aún estos temas, cinco años después, continúan sin haber sido solventados de forma total): 1. Ponerse de acuerdo sobre los elementos básicos de una definición “operativa” de los actos unilaterales; 2. Determinar las directrices generales por las que haya de regirse el acopio de la práctica de los Estados; 3. Indicar la dirección en que haya de desarrollarse la labor futura del Relator Especial <sup>12</sup>. En el Grupo de Trabajo se pusieron de relieve las diferentes posturas de los miembros de la Comisión en relación con algunos de los caracteres que habían sido señalados por el Relator Especial en su Segundo Informe (desde la denominación de “actos jurídicos”, el término publicidad, la intencionalidad e inclusive la noción de autonomía, entre otros). Teniendo presentes esas opiniones, se elaboró en el Grupo un concepto consensuado, que permitiría hacer acopio de la práctica estatal en la materia (estamos hablando de lo que ya se decidió en 1999), cuyo contenido era el siguiente:

<sup>4</sup> Doc. A/CN.4/486.

<sup>5</sup> En Doc. A/CN.4/486, párr. 170, se definió como “una manifestación autónoma de voluntad clara e inequívoca, hecha explícita y públicamente por un Estado, con el objeto de crear una relación jurídica en particular, crear obligaciones a su cargo, en relación con un tercer Estado que no ha participado en su elaboración sin que resulte necesaria su aceptación por ese tercer Estado o comportamientos ulteriores de éste que pudieren significar tal aceptación”.

<sup>6</sup> Doc. A/CN.4/500, párr. 38.

<sup>7</sup> Doc. A/CN.4/L.588.

<sup>8</sup> Véase por ejemplo Doc. A/CN.4/SR.2593, pp. 19-20, o DOC. A/CN.4/SR. 2594, pp. 5-8.

<sup>9</sup> Véase DOC. A/CN.4/SR.2594, p. 17.

<sup>10</sup> Doc. A/CN.4/SR.2594, p. 21.

<sup>11</sup> Doc. A/CN.4/SR.2596, p. 4.

<sup>12</sup> Doc. A/CN.4/L. 588, párr. 3.

“Una declaración unilateral (autónoma) de un Estado por la que éste tiene la intención de producir efectos jurídicos en sus relaciones con uno o varios Estados o una o varias organizaciones internacionales y que se notifica al Estado o la organización interesados, o se pone de alguna otra manera en conocimiento de ese Estado o esa organización.”<sup>13</sup>

El Grupo de Trabajo, además, adoptó en esa ocasión otra medida, tal vez en exceso confiada, como veremos en el siguiente apartado, al decidir que “la Secretaría, en consulta con el Relator Especial, elaborase y enviase a los gobiernos, antes de octubre de 1999, un cuestionario que habrían de contestar dentro de un plazo razonable y en que se les pidiesen materiales e información sobre su práctica en materia de actos unilaterales, así como su parecer con respecto a ciertos aspectos del estudio de la Comisión sobre el tema”<sup>14</sup>. Ese exceso de confianza del que hablamos se plasmó en las respuestas al cuestionario: sólo doce Estados<sup>15</sup> respondieron en plazo al mismo, lo que da cuenta del “grado de interés” provocado por el tema, así como de la “enorme ayuda” que para el desenvolvimiento de la codificación en la Comisión iba a provocar la colaboración estatal.

-El Tercer Informe presentado por el Relator Especial el 17 de febrero de 2000 trata de lograr, teniendo presentes las dificultades antes comentadas, la redacción de un grupo inicial de artículos en los que se contemple una definición de acto unilateral<sup>16</sup>, la capacidad para formularlos, así como las posibles causas de nulidad que pueden afectar a estos actos unilaterales. Ahora bien, en el debate desarrollado en el seno de la Comisión volvieron a vislumbrarse dos posiciones enfrentadas: para algunos, no era necesario seguir planteándose la pertinencia del tema, puesto que la cuestión ya había sido resuelta por la propia Comisión y la Asamblea General cuando decidieron incluirlo en el programa de trabajo<sup>17</sup>; siguiendo este razonamiento, el objetivo que debía lograrse era el de proteger a los Estados mismos contra sus propios actos proponiéndoles un conjunto coherente de normas claras relativas a los actos unilaterales que podían obligarles en el ámbito internacional, y tratar de deducir las normas esenciales que regulan en la práctica esos actos unilaterales. Una posición frontalmente opuesta a la anterior se planteó por otros miembros de la Comisión para quienes surgían dudas respecto a que el tema fuese apropiado para lograr su codificación, dada la flexibilidad de dichos actos unilaterales; esta circunstancia hacía que en diversas ocasiones el recurso a esta figura por los Estados fuese más atractivo que acudir a los tratados internacionales. Una codificación muy rígida sería inaceptable para los Estados y en sentido inverso, una codificación meramente basada en lo que los Estados ya hacían de forma natural, tendría también un interés muy limitado<sup>18</sup>.

-El Cuarto Informe<sup>19</sup>, presentado a la Comisión en el año 2001, así como el Quinto, el verano del año siguiente<sup>20</sup>, ponían de relieve nuevamente las dificultades para codificar una materia en la que prácticamente todos los aspectos eran controvertidos. El primero de estos informes trataba de adentrarse en la necesidad de realizar una clasificación de los actos unilaterales, recurriendo para ello a la doctrina y a las escasas respuestas al cuestionario que se habían recibido por parte de los Estados; planteaba inclusive diversidad de aspectos relativos a la interpretación de los actos unilaterales. Inclusive en este período de sesiones se volvió a hacer un llamamiento a los Estados para que suministrasen práctica al respecto; el resultado fueron tres respuestas<sup>21</sup>. El quinto informe dejaba traslucir algunas de las carencias de los informes anteriores, especialmente la ausencia de práctica estatal, y recapitulaba acerca de la definición y otras cuestiones que pudieran ser objeto de adopción de proyectos de artículos. Aquí hallamos un punto de inflexión en la metodología que la Comisión habría de seguir respecto al tratamiento del tema. En las discusiones que se mantuvieron en la Comisión sobre el Quinto informe, la perplejidad que en alguno de sus miembros se suscitó<sup>22</sup>, así como la

<sup>13</sup> Doc. A/CN.4/L.588, p. 11.

<sup>14</sup> Véase *ibid.*, p. 15; en el p. 16 se desglosaron las cuestiones pertinentes.

<sup>15</sup> El Doc. A/CN.4/511, de 6 de julio de 2000 ofrece las respuestas de los gobiernos que hasta esa fecha se habían recibido: Alemania, Argentina, Austria, El Salvador, Finlandia, Georgia, Israel, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

<sup>16</sup> Doc. A/CN.4/505; la definición que se propone en este documento es recogida en p. 80, con el siguiente tenor (obsérvese que se sigue muy de cerca la planteada por el Grupo de Trabajo en el período de sesiones anterior): “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”.

<sup>17</sup> *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 52º período de sesiones (1 de mayo a 4 de junio y 10 de julio a 18 de agosto de 2000)* (Doc. A/55/10, p. 165, p. 531).

<sup>18</sup> Véase Doc. A/55/10, p. 165, p. 532.

<sup>19</sup> Véase Doc. A/CN.4/519, de 30 de mayo de 2001.

<sup>20</sup> Véase Doc. A/CN.4/525, de 4 de abril de 2002, y Doc. A/CN.4/525/Add.2, de 10 de mayo de 2002.

<sup>21</sup> *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 53º período de sesiones* (Doc. A/56/10, p. 586, p. 254). Las respuestas se contienen en Doc. A/CN.4/524, de 18 de abril de 2002 (Estonia, Portugal y Reino Unido).

<sup>22</sup> Como manifestó A. PELLET, “la recapitulación acerca del trabajo de la Comisión presentada por el Relator Especial era interesante, especialmente para los nuevos miembros, pero no existían en el informe nuevos elementos o nuevos proyectos de artículo que pudie-

necesidad de adoptar un método de trabajo diferente <sup>23</sup>, fueron dos variables que hicieron su aparición de forma reiterada.

-Las anteriores posiciones motivaron que el Sexto Informe, presentado por el Relator Especial en el año 2003 adquiriese un cariz diferente, centrándose en una de las clases posibles de actos unilaterales –la que parecía más clara y asentada en la práctica estatal, o quizá una de las más abundantes–: el reconocimiento <sup>24</sup>. Sin embargo, durante el período de discusiones desarrollado durante ese año se volvió a plantear de nuevo la metodología a seguir: la necesidad de abordar un enfoque práctico del que se pudiesen extraer conclusiones que permitiesen hacer avanzar los trabajos. Se había intentado por la Comisión seguir una línea inicial, que se rompió tratando de encontrar luz a través del túnel mediante el recurso a un análisis de clases de actos, y que finalmente se veía carente de sentido, como se demostró durante las discusiones del año 2003 donde se reactivó el debate. Es más, no me puedo resistir a mencionar las palabras que pronunció durante el debate I. BROWNLIE, en la discusión del plenario el día 10 de julio de 2003, señalando: “...esto es deprimente. En 1996 comenzamos a discutir la metodología del tema y seguimos igual...Debo elogiar la extraordinaria paciencia del Relator...Ha sido criticado en ocasiones por su labor, si bien es cierto que no se le ha proporcionado mucha ayuda por parte de la Comisión. Tenemos una responsabilidad colectiva y si este tema ha demostrado ser una lata llena de gusanos, estos gusanos no son de Rodríguez Cedeño, son nuestros gusanos. La Comisión debe mostrar coherencia al realizar su labor”.

Idéntica preocupación por el avance del tema y el rumbo que habría de tomar la Comisión respecto al mismo se hizo patente en las reuniones del Grupo de Trabajo que se desarrollaron durante el período de sesiones del año pasado. A. PELLET presidió dicho Grupo de Trabajo que adoptó una serie de recomendaciones <sup>25</sup> en las que, partiendo de una definición operativa –consensuada– planteaba la metodología futura de los trabajos <sup>26</sup>: un análisis de la práctica habría de conformar el Informe futuro (el Séptimo Informe presentado en 2004), que contemplase los actos unilaterales *estricto sensu*, además de incluir otros comportamientos estatales que pudiesen llegar a producir consecuencias jurídicas similares. ¿Se trata de una solución que no gusta a nadie, pero que permite abrir una nueva vía al llegar al final de un sendero, sin que se sepa claramente hacia dónde continuar? Creemos que sí, a fin de cuentas es una solución operativa.

Tal vez una visión más constructiva se ha planteado al señalar que “no incumbía exclusivamente al Relator Especial encontrar la manera de hacer avanzar los trabajos sobre el tema y que la Comisión en su conjunto debería tratar de ayudarlo a encontrar un planteamiento idóneo para elaborar una serie de normas sobre los actos unilaterales” <sup>27</sup>. Esto es lo que, de alguna manera, se ha pretendido con el Informe presentado en el año 2004 <sup>28</sup>, en el que he colaborado directamente, que creemos que ha reactivado el papel de la Comisión como un todo <sup>29</sup>, ha dado lugar a un debate rico en propuestas y en soluciones que habrán

sen ser discutidos. ¿De qué vamos a hablar los miembros de la Comisión en las reuniones siguientes asignadas a este tema?”. Véase Doc. A/CN.4/SR.2720, p. 21.

<sup>23</sup> Como señaló G. GAJA, “durante los cuatro años venideros, desearía reiterar mi convicción de que sólo disponiendo de un volumen importante de práctica relativa a los actos unilaterales y un análisis de la misma permitiría a la Comisión realizar un progreso responsable en la materia” (Doc. A/CN.4/SR.2722, p. 10); de forma similar, aunque poniendo de relieve las propias dudas que el tema en sí mismo y su posible codificación le suscitaba, M. KOSKENNIEMI se mostraba de acuerdo con G. GAJA, respecto a que la revisión de la práctica estatal podría ser útil para hacer avanzar los trabajos (Doc. A/CN.4/SR.2722, p. 15). Tratando de abrir una posibilidad al avance, P. ESCARAMEIA planteó que “la Comisión debería resistir la tentación de ser demasiado ambiciosa, y debería tratar de encontrar algunas reglas mínimas reguladoras de los actos unilaterales, antes de considerar uno a uno los actos unilaterales (cuatro tipos) que habían sido descritos por el Relator Especial.” Además, dio con la clave de lo que sería la línea de trabajo a seguir en el Sexto informe, al afirmar que “de estos actos, el reconocimiento parecía ofrecer para ella el mayor potencial en lo referente a ser una materia objeto posible de discusión” (Doc. A/CN.4/SR.2722, p. 20).

<sup>24</sup> Doc. A/CN.4/534, de 30 de mayo de 2003.

<sup>25</sup> Doc. A/CN.4/L.646, aprobado el 31 de julio de 2003.

<sup>26</sup> En el propio informe del Grupo de Trabajo se puso de relieve que “el consenso a que se ha llegado representa un equilibrio entre los distintos puntos de vista que se expresaron en él y que reflejan las discrepancias existentes en el seno de la Comisión en su conjunto con respecto al alcance del tema”. Y la Recomendación 1, en la que se ofrece un intento de definición, señala que “a los efectos del presente estudio, un acto unilateral de un Estado es una declaración que manifiesta la voluntad o el consentimiento mediante el cual ese Estado pretende crear obligaciones o producir otros efectos jurídicos en virtud del derecho internacional” (véase *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 55º período de sesiones*. Doc. A/58/10, p. 113).

<sup>27</sup> *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 55º período de sesiones (5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2003)* (Doc. A/58/10, p. 109, párr. 283).

<sup>28</sup> Véase Doc. A/CN.4/542, de 22 de abril de 2004, Séptimo Informe sobre los actos unilaterales de los Estados, así como el Corr. 1, Corr. 2 y Corr. 3, que complementan el anterior.

<sup>29</sup> En el período de sesiones concluido en 2004 se constituyó –al igual que sucedió el año anterior– un Grupo de Trabajo de composición abierta, presidido por A. PELLET, cuyo objetivo último consistió en seleccionar una serie de casos –de entre los planteados en el Séptimo Informe o bien otros que los miembros del Grupo tuviesen a bien– con objeto de que su análisis en profundidad permitiese extraer una serie de conclusiones de los mismos, de cara a la elaboración del 8º Informe. El análisis en profundidad de dichos casos debe poner de relieve la fecha, su autor/órgano del que emana, forma, contenido, contexto y circunstancias, objetivos, destinatarios,

de permitir al Relator avanzar, y no sólo poner de relieve las dificultades que el tema entraña, puesto que éstas son patentes.

-El Séptimo Informe pretende ofrecer un compendio de la práctica estatal, sin extraer conclusiones al respecto, siguiendo las directrices formuladas por el Grupo de Trabajo en 2003<sup>30</sup>. Se trata de un voluminoso documento que demuestra que la práctica estatal en materia de actos unilaterales existe, aunque no siempre es fácil de aprehender y puede inclusive resultar controvertida. Es un documento expositivo, que constituye un primer paso insoslayable para extraer conclusiones que permitan salir del punto muerto en que el tema se encontraba hace unos años. Cierto es que de los debates mantenidos en la Comisión se sigue deduciendo una línea divisoria clara entre los miembros partidarios de la codificación y desarrollo del tema, que han acogido con entusiasmo el Séptimo Informe y son optimistas respecto a la continuación de los trabajos, frente a aquellos otros que siguen pensando en que el tema no se encuentra maduro para llevar a cabo esta labor, a pesar de los denodados esfuerzos de la Comisión y especialmente del Relator Especial sobre el tema. Ahora bien, debe destacarse sin duda que el tema de los actos unilaterales ha ocupado casi la totalidad del tiempo que durante la segunda parte (julio-agosto 2004) se ha dedicado a los debates, bien en plenario<sup>31</sup>, bien en Grupo de Trabajo (dedicándose cuatro sesiones del mismo), lo que ofrece una muestra positiva de que el tema de los actos unilaterales suscita un denodado debate en el entorno de la Comisión, dada su dificultad.

## **B) ¿Desinterés estatal por codificar el tema? Los debates de la Sexta Comisión**

El desinterés estatal respecto del estudio de esta materia es un hecho que parece claro. Una muestra de ello lo constituye la falta de contestación a los cuestionarios presentados por el Relator Especial o, cuando se ha hecho, los términos generales y vagos de la mayoría de esas contestaciones. Y ello, a pesar de las reiteradas manifestaciones realizadas por diversos Estados en la Sexta Comisión de la Asamblea General, poniendo de relieve la necesidad de prestar gran atención en el examen de este tema a la práctica de los Estados, desde el momento en que el Relator Especial presentó sus primeros informes<sup>32</sup>. Que el horizonte no se presenta excesivamente halagüeño se demuestra por el hecho de que la historia se repitió: el verano de 2001, se decidió que el Grupo de Trabajo sobre actos unilaterales volviese a elaborar un cuestionario que sería enviado a todos los Estados con objeto de poder obtener así noticias acerca de la práctica estatal que permitiese avanzar en esa línea. Tres contestaciones recibidas son una muestra terrible del desinterés estatal. Si la flexibilidad de los actos unilaterales choca con la codificación de los mismos, la reticencia de los Estados a proporcionar su práctica relevante es un obstáculo que ha impedido el avance del proyecto, y su estancamiento, debiendo acudir a una búsqueda e investigación propia, dada la ausencia de colaboración estatal. Es más, la posibilidad de acudir a los repertorios en los que se contiene la práctica internacional no cubre todos los flancos, dado que sólo algunos Estados, y no necesariamente de todos los grupos regionales o todos los sistemas jurídicos, tienen compendios actualizados de su práctica internacional. Ello ha debido suplirse acudiendo a fuentes verdidas por ejemplo en Internet, en las páginas de los respectivos Ministerios de Exteriores de diversos Estados. Confiemos en que esa práctica suministre un elemento valioso de análisis del que hasta este momento la Comisión de Derecho Internacional carecía, propiciando el debate respecto al tema e, inclusive, potenciando que en la Sexta Comisión los Estados sean más proclives a suministrar su práctica, especialmente si no están de acuerdo con que algunas de sus manifestaciones contenidas en el Séptimo Informe sean consideradas actos unilaterales. Si al menos mediante un empujón hacia su práctica los Estados dicen algo respecto de la misma, se habrá avanzado más en el transcurso de un año que en los seis años anteriores.

Simplemente, a modo de ejemplo, les presento la opinión de los Estados en las sesiones que la Sexta Comisión mantuvo en 2003, lo que denota la división estatal respecto al tema. Algunos Estados están con-

reacciones del destinatario o de terceros, su desarrollo y aplicación (modificación, terminación, revocación), así como su soporte jurídico y las posibles decisiones judiciales y arbitrales que guarden relación con el mismo y su puesta en práctica, en su caso. Desde aquí cabe elogiar la implicación y el grado de compromiso asumido en el Grupo de Trabajo por parte de su Presidente y por sus componentes.

<sup>30</sup> Como se señalaba en la Recomendación 7 (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento n. 10 (A/58/10)*), pág. 308, "El Relator Especial no presentará en su próximo informe las normas jurídicas que podrían deducirse del material así presentado. Tales normas serán objeto de informes ulteriores a fin de llegar a proyectos de artículo o a recomendaciones precisas".

<sup>31</sup> Del 5 al 16 de julio de 2004 fue objeto de debate en el plenario, sesiones 2811 a 2813 y 2815 a 2818.

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, tras la presentación del segundo informe doc. A/CN.4/504, pág. 146.

vencidos de que el tema es inapropiado para ser codificado; simplemente, trayendo a colación las manifestaciones vertidas en la Sexta Comisión de la Asamblea General el último año, existen dos visiones claramente contrapuestas<sup>33</sup>: 1) la de aquellos Estados que pretenden eliminar el tema de la agenda<sup>34</sup>, dadas las dificultades existentes (pero sin que se haya adoptado una aptitud constructiva por parte de los mismos, lo que resulta enormemente criticable); 2) la de los Estados que quieren seguir manteniendo el tema en la agenda de la Comisión, y dentro de éstos, quienes adoptan una visión restringida al estudio de los actos unilaterales *estricto sensu*<sup>35</sup>, frente a aquellos otros que pretenden incluir también los comportamientos<sup>36</sup>.

Sería positivo que el Séptimo Informe marcase un punto de inflexión, ofreciendo a los Estados un argumento para señalar su práctica en la materia, en aras al beneficio común respecto al desenvolvimiento de la labor codificadora<sup>37</sup>.

### **C) Las dificultades para lograr una definición de acto unilateral operativa que permita su calificación, clasificación y codificación: apreciación personal**

#### **1) Primer obstáculo a superar: en busca de la práctica relativa a los actos unilaterales**

A nadie se le escapa, a esta altura, que no resulta fácil codificar un tema tan resbaladizo, si me permiten la expresión, como el de los actos unilaterales de los Estados. Pero también resulta fácil verificar que la Comisión no ha seguido una línea de trabajo coherente, sino un tanto deslavazada, depositando demasiada confianza en manos de los Estados, cuya ayuda ha sido casi nula hasta la fecha; las visiones acerca de cómo aproximarse a un tema, y en suma, la visión acerca de cómo se gesta el Derecho Internacional conforma el núcleo del problema que impide el avance en su codificación. Y de ahí surge la gran pregunta: ¿qué método seguir? Está claro que la práctica estatal es muy importante, pero también es claro que los Estados no van a suministrarla, bien por falta de interés o incluso en ocasiones por ausencia de sistematización o muy difícil acceso a la misma. Ante ese panorama, ¿qué cabe hacer?

En nuestro caso, hemos tratado de solventar este escollo acudiendo a las publicaciones periódicas de Derecho Internacional más recientes, con objeto de obtener así la práctica para elaborar el Séptimo Informe, que se está discutiendo en este período de sesiones. Se trata de un trabajo que cabría calificar de permanentemente inacabado, y en el que han colaborado muchas personas, desde participantes en el Seminario del año pasado, hasta compañeros y alumnos de la Universidad de Málaga en la que desarrollo mi actividad docente habitual. Para obtener información relativa a los actos unilaterales en la práctica más reciente, se ha intentado acudir a las publicaciones periódicas de Derecho Internacional Público que recopilan la misma, o bien a otras publicaciones de carácter oficial. Se ha tratado de huir de referencias meramente periodísticas u otras no excesivamente fiables, a pesar de que, como podrá comprobarse, no siempre es fácil realizar esta "labor de campo"; a veces Internet ha sido también un mecanismo útil, aunque con una fiabilidad siempre relativa. Durante esta sesión del Seminario de Derecho Internacional, la labor de los participantes en el Grupo de Trabajo sobre actos unilaterales ha consistido, esencialmente, en tratar de recopilar práctica internacional relativa a los actos unilaterales o las conductas estatales, ya sea a través de fuentes bibliográficas, de la jurisprudencia o por cualquier otro medio en que haya sido posible tener conocimiento de la misma. Todo ello resultará de utilidad para la elaboración del Octavo Informe, por lo que desde estas líneas agradecemos a los participantes en el Seminario y a su Director su colaboración y entrega a esta ardua labor.

<sup>33</sup> A este respecto, pueden consultarse los documentos A/C.6/58/SR.15, A/C.6/58/SR.16, A/C.6/58/SR.18, A/C.6/58/SR.19, A/C.6/58/SR.20, A/C.6/58/SR.21.

<sup>34</sup> Eslovenia, Reino Unido, Estados Unidos.

<sup>35</sup> Guatemala, Portugal, Francia, Chipre, Chile, Austria, Polonia, Nepal, Venezuela, Kenia.

<sup>36</sup> Países Bajos, China, Rumanía, Australia, Malasia, Sierra Leona, India.

<sup>37</sup> Debe citarse a este respecto la carta enviada el 12 de julio de 2004 por el encargado de asuntos exteriores de la Misión Permanente de Cuba, dirigida al Secretario General, manifestando su posición respecto a determinados actos unilaterales de terceros Estados, que afectan directamente a este país que, aunque no constituya una contestación a los cuestionarios enviados a los Estados en años anteriores, sin duda alguna es una reacción frente al tema, lo cual debe destacarse (véase Doc. A/59/140).

## 2) Segundo obstáculo: en busca de una definición operativa mediante el análisis de sus características

Una cuestión crucial que debe desentrañarse para avanzar en el estudio de los actos unilaterales es la contestación a la siguiente pregunta: ¿qué es un acto unilateral? O bien ¿qué actos unilaterales son los relevantes para poder llevar a cabo su codificación? Ni siquiera la Comisión ha podido aún dar una respuesta exacta a esta cuestión –véanse las recomendaciones del Grupo de Trabajo del pasado año, así como los comentarios vertidos por los propios miembros de la Comisión inclusive durante el período de sesiones de 2004– por lo que para ofrecerles un análisis meridianamente claro me referiré a los que considero como caracteres esenciales que han de reunir los actos unilaterales para ser considerados como tales. Así, tanto los asuntos de *Groenlandia Oriental*, como de los *ensayos nucleares* sientan las bases que permiten definir los actos unilaterales. En este último caso, el párrafo 46 de la sentencia de la CIJ exponía lo siguiente:

«Uno de los principios fundamentales que presiden la creación y el cumplimiento de las obligaciones jurídicas, cualquiera que sea su origen, es el de la buena fe. La confianza recíproca es una condición inherente de la cooperación internacional, sobre todo en una época en la que en muchos ámbitos dicha cooperación es cada vez más indispensable. Al igual que el propio principio del Derecho de los Tratados, *pacta sunt servanda*, el carácter obligatorio de un compromiso internacional asumido a través de una declaración unilateral descansa sobre la buena fe. Por ello, para que los Estados interesados puedan tener en cuenta las declaraciones unilaterales y confiar en ellas, tienen derecho a exigir que la obligación así creada sea respetada»<sup>38</sup>.

Las relaciones interestatales en la actualidad suelen desarrollarse de forma vertiginosa, por lo que los actos unilaterales, dada su flexibilidad en comparación con los tratados internacionales, constituyen un medio que facilita la adopción de compromisos en el ámbito internacional; aunque dicha flexibilidad tiene un coste, al carecer normalmente dichos actos de un soporte formal que permita su conocimiento, como si está previsto para los instrumentos convencionales.

-Por ello resulta más necesario, si cabe, intentar delinear los rasgos configuradores de esos actos unilaterales, para definir la figura que habrá de ser objeto de nuestra atención. Esencialmente, son seis los aspectos en los que nos centraremos al objeto de dibujar los contornos –en ocasiones difusos– que los actos unilaterales presentan.

1.El primero de estos caracteres consiste en que el **acto unilateral ha de ser realizado por personas que tengan capacidad para comprometer al Estado**. Pero, ¿quiénes son esas personas? Esta cuestión suscita una doble remisión normativa: a saber, al Derecho interno, que sería el ordenamiento que establece la capacidad de dichas personas de comprometer al Estado en los planos interno e internacional, así como al Derecho Internacional, como marco genérico de referencia, que determina quiénes son esos representantes estatales capaces de generar obligaciones para la entidad estatal a la que representan.

En el plano internacional, tradicionalmente se ha recurrido, por analogía, con los peligros que ello entraña, al art. 7 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. En él se determinan las personas que se considera que representan a su Estado, sin necesidad de presentar plenos poderes, eso sí, en materia de tratados. Respecto de los actos unilaterales son prácticamente inexistentes las referencias que el ordenamiento internacional realiza, al igual que sucede con los ordenamientos internos. En este último caso, las Constituciones no se refieren, a diferencia de lo que sucede con los tratados internacionales, a la posibilidad de vincular al Estado mediante la emisión de actos unilaterales.

Además, en el ordenamiento jurídico español nos encontramos con la peculiaridad de las figuras del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, sometida la primera de ellas a lo establecido en el art. 56.3 de nuestra Constitución: esto es, el necesario refrendo de sus actos, que carecen de validez de no producirse éste. Esta particularidad del ordenamiento jurídico español no encuentra su reflejo, sin embargo, en el orden internacional, donde Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores, se conforman como las figuras situadas en la cúspide, en lo que a la representación estatal se refiere. Dado que las referencias respecto de la capacidad de vincular al Estado mediante la emisión de actos unilaterales son inexistentes a nivel normativo, habrá de ser la vía interpretativa, doctrinal y también jurisprudencial la que nos ofrezca las pistas necesarias para acercarnos a esta materia<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Véase *I.C.J. Reports 1974*, p. 46.

<sup>39</sup> A este respecto, véase A.J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, "Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución", 15 *Revista de Derecho Político* (1982), p. 100.

La cuestión no es baladí, puesto que la realidad internacional es compleja; tropezamos con un hecho cierto: el que cada vez sea mayor el número de materias que guardan relación directa con la esfera internacional, lo que provoca que los órganos internos que se ven involucrados en este terreno sean cada vez más numerosos. Por ello, no resulta extraño que el Relator Especial RODRÍGUEZ CEDEÑO, haya realizado la siguiente afirmación:

«La intención del Estado que formula el acto y la buena fe que debe regir las relaciones internacionales hacen suponer que otros representantes además de los mencionados pueden también obligar al Estado sin necesidad de poderes especiales, y así se refleja claramente en la práctica internacional»<sup>40</sup>.

Por otro lado, el principio de unidad de acción en el exterior se configura como un logro a tener en cuenta necesariamente, dada la dispersión y la posible exigencia de responsabilidades a nivel internacional a la que se podría llegar, de otro modo. Es decir, partiendo de lo que constituye un hecho cierto –el crecimiento experimentado por las materias que cobran relevancia a nivel internacional– debemos mantener ciertas dosis de realismo, teniendo los pies en la tierra: tampoco es aconsejable que la capacidad para vincular al Estado mediante la emisión de actos unilaterales se deje en manos de todos aquellos órganos que, de un modo u otro, realicen actuaciones con repercusiones internacionales. En España, diversas comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores ante el Pleno del Congreso de los Diputados, aunque referidas a la incapacidad de los Presidentes de Gobierno autonómicos para contraer compromisos convencionales que vinculen a España, resultan clarificadoras a este respecto, y tal vez podrían extrapolarse a los actos unilaterales de los Estados<sup>41</sup>.

Casos clave a nivel jurisprudencial fueron los emitidos por la CIJ en 1974 a propósito de *los ensayos nucleares*. Y lo fueron en lo concerniente a las referencias realizadas a nivel general respecto de los actos unilaterales, y en particular al aspecto que nos ocupa. En ellas, así como de igual forma en el asunto de *las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*,<sup>42</sup> las manifestaciones realizadas por personas diferentes al Jefe de Estado, de Gobierno y Ministro de Exteriores, se utilizan, a mayor abundamiento, para corroborar las manifestaciones vertidas previamente por esas personas de las que sí se deduce dicha capacidad. Cosa ésta bien distinta a otorgar la posibilidad de comprometer la voluntad estatal a cualquier ente del ámbito interno del Estado; incluso, yendo más allá, de realizar manifestaciones que pongan en entredicho al Estado de que se trate en el plano internacional. Sin duda, la cautela habrá de ser la premisa esencial que permita afirmar qué personas gozan de capacidad para llevar a cabo manifestaciones que vinculen al Estado<sup>43</sup>.

2. El segundo de los caracteres que revisten los actos unilaterales es la **indiferencia en cuanto a la forma de los mismos**. Esta cuestión, zanjada por el juez Anzilotti en el *asunto de Groenlandia Oriental* (1933)<sup>44</sup>, quedó aún más claramente establecida en *los asuntos de los ensayos nucleares*, así como por el SCHWEBEL con relación a *las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*<sup>45</sup>. Respecto de los ensayos nucleares, la CIJ no dejó duda alguna, al afirmar: «Por lo que se refiere a la forma, conviene subrayar que no es un ámbito en que el derecho internacional imponga reglas estrictas o especiales. El hecho de que una declaración sea verbal o escrita no supone ninguna diferencia esencial, puesto que tales pronunciamientos hechos en circunstancias específicas pueden crear compromisos en Derecho Internacional, sin que necesariamente deban consignarse por escrito. La forma, pues, no es decisiva»<sup>46</sup>. Sí que resulta relevante, y eso mismo lo ha expresado la CIJ, reiterando la opinión manifestada previamente en el asunto del Templo de Preah Vihear, «saber si la redacción empleada en una determinada declaración revela claramente la intención»<sup>47</sup>. Éste es el factor verdaderamente importante, y no otro.

<sup>40</sup> Véase A/CN.4/SR.2593, p. 11, donde cita como ejemplos las actuaciones llevadas a cabo por los ministros de educación, salud, trabajo o comercio, estableciendo programas de cooperación y de asistencia o incluso compromisos más concretos. En este sentido cabe citar el caso del Consejo de la Unión Europea, en cuyas reuniones participan personas que tengan “rango ministerial” de las que se presume que tienen capacidad para representar a sus Estados en la asunción de las obligaciones que de dichas reuniones se deriven.

<sup>41</sup> A este respecto, sirva como ejemplo la afirmación realizada por el Ministro de Asuntos Exteriores de entonces ante el Pleno del Congreso el 9 de marzo de 1994, contestando a una pregunta de un diputado acerca del acuerdo de colaboración suscrito por el vicepresidente cubano y el Presidente del Gobierno Autónomo de Canarias sobre Promoción Comercial: “El acuerdo al que su Señoría hace referencia es una mera declaración de intenciones sobre promoción comercial recíproca. Por consiguiente, este acuerdo no es un tratado de carácter internacional y carece de efectos jurídicos vinculantes para el Estado español. Quiero que lo sepa claramente (...) y repito que no tiene ningún efecto jurídico vinculante para España (...)” (información que puede consultarse en 46 *R.E.D.I.* (1994), p. 644).

<sup>42</sup> Véase *ICJ Reports 1986*, p. 41, párr. 64.

<sup>43</sup> Como lo denota la posición mantenida por Argentina que, respondiendo al cuestionario formulado por la CDI con objeto de obtener información de los Estados, afirma que la capacidad para poder formular actos unilaterales es algo que depende de las circunstancias del caso, de la organización institucional interna del Estado de que se trate, así como de la naturaleza del acto unilateral concreto; aunque también se añade que la consideración de otras personas diferentes a las que tradicionalmente han desempeñado esta función debería realizarse de forma restrictiva, teniendo en cuenta la realidad internacional del momento (véase A/CN.4/511, p. 9).

<sup>44</sup> Véase *PCIJ, Series A/B, núm. 53*, p. 91.

<sup>45</sup> Véase *ICJ Reports 1986*, p. 384.

<sup>46</sup> Véase *ICJ Reports 1974*, pp. 267-268, párr. 45 y p. 473, párr. 48, con idéntico tenor.

La realidad internacional es demostrativa de que una de las escasas cuestiones importantes que guardan relación con la forma que dichos actos unilaterales deben revestir es el hecho de que tengan unos **rasgos lo suficientemente claros y precisos que permitan saber cual es el contenido de la obligación asumida por el Estado**. Por ejemplo, las notificaciones formales de reconocimiento, las protestas mediante una comunicación escrita, un comunicado de prensa o el establecimiento de relaciones diplomáticas como figura de la que se deriva implícitamente el reconocimiento, son diversas fórmulas que los actos unilaterales tienen de salir a la luz. En el último caso mencionado (establecimiento de relaciones diplomáticas), nos hallamos ante un comportamiento –aunque realizado por mutuo acuerdo– del que se desprenden efectos jurídicos que equivaldrían en ese caso a un reconocimiento.

Además, conforme al razonamiento esgrimido por el tribunal que resolvió la controversia relativa a *la frontera Indo-paquistaní* en 1968<sup>48</sup>, los actos unilaterales en virtud de los cuales se establecen derechos para terceros basados en cuestiones políticas o en virtud de una concesión “graciosa”, deben ser interpretados de forma restrictiva.

3. Ligado de algún modo a lo anteriormente dicho, la **necesaria publicidad** (o notoriedad) de que deben estar dotados dichos actos, permite poner de relieve de forma sincera la obligación asumida por el Estado. Pero, ¿qué mecanismos se consideran válidos para dotar de publicidad a dichos actos? Ante todo, debemos ser realistas, teniendo en cuenta que, en la actualidad, los medios de comunicación permiten conocer de forma casi instantánea los acontecimientos internacionales y, por ello, también las manifestaciones que podrían constituir actos unilaterales. En ese sentido, corroboramos la opinión expresada por WATTS en su curso de La Haya cuando afirmaba que hoy día, cualquier Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o Ministro de Exteriores que realice una manifestación ante un órgano parlamentario nacional, debe ser consciente de que lo dicho allí, en la medida en que afecte a cuestiones internacionales de relieve, será conocido de forma instantánea en todo el mundo<sup>49</sup>. En ocasiones, esa publicidad se hace constar inclusive mediante la publicación en un diario oficial, posición especialmente clarificadora cuando se asumen compromisos de carácter económico<sup>50</sup>.

4. La **intención de obligarse**, o de que la manifestación correspondiente produzca efectos jurídicos respecto de su autor, con las dificultades probatorias y caso a caso que ello entraña, es un factor clave a tener en cuenta igualmente. Como el Relator Especial puso de relieve, «no podríamos encontrarlos ante un acto unilateral en el sentido que nos interesa, si el Estado no entiende que asume un compromiso jurídico al formularlo. (...) 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»<sup>51</sup>. Particularmente existe una materia –la relacionada con cuestiones de desarme– en la que la obligación asumida suele estar ligada al establecimiento de contrapartidas por parte de terceros, existiendo una cierta condicionalidad, de la que dan cuenta diversos ejemplos de la práctica<sup>52</sup>.

5. La **licitud de su objeto**, constituye otra característica esencial que los actos unilaterales han de reunir. Es más, suele ser usual que, frente a la adopción de conductas unilaterales –aunque no se trate de actos unilaterales en sentido estricto– consideradas contrarias al orden internacionalmente establecido, se alcen protestas contundentes de condena. Un caso clave en este sentido lo representan las manifestaciones contrarias emanadas como respuestas frente a las Leyes Helms-Burton y d’Amato-Kennedy; por ejemplo, en el caso español, nuestro titular de exteriores se manifestaría en los siguientes términos: «El Gobierno, al igual que la comunidad internacional y en particular la Unión Europea, al margen ya de la cooperación y las relaciones con Cuba, considera inadmisibles, intrínsecamente inaceptables –y así lo hizo saber el Presidente Aznar al Vicepresidente Al Gore– la Ley Helms-Burton, en tanto que introduce elementos de extraterritorialidad, inadmisibles en Derecho Internacional y en cualquier teoría del Derecho. De forma firme y explícita se le ha hecho saber al Vicepresidente de los Estados Unidos»<sup>53</sup>.

<sup>47</sup> Véase *ICJ Reports 1961*, pp. 31-32.

<sup>48</sup> *50 International Law Reports (1976)*, p. 5.

<sup>49</sup> Como señala A. WATTS, “The Legal Position in International Law of Heads of States, Heads of Governments and Foreign Ministers”, *247 Rec. des Cours* (1994), p. 126.

<sup>50</sup> Podemos citar el caso de un Real Decreto-Ley 1/2001, de 19 de enero, por el que se aprueba la concesión de un aval a favor de la República de Argentina y se amplía el límite de aprobación de operaciones por el Consejo de Ministros con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (*BOE* de 20 de enero de 2001).

<sup>51</sup> Véase Doc. A/CN.4/505, pp. 8-9, párs. 35-36.

<sup>52</sup> Sirvan como ejemplos ilustrativos los párrafos 33-38 del Séptimo Informe, dedicados especialmente a esta cuestión (Doc. A/CN.4/542, pp. 19-21).

<sup>53</sup> Comparecencia del Ministro de Exteriores ante la Comisión de Exteriores del Congreso el 30 de mayo de 1996 (48 *R.E.D.I.* (1996), p. 154).

Una cuestión en que la práctica es muy variada es la relativa a la delimitación de espacios marítimos, produciéndose un buen número de protestas cuando no se acepta dicha situación. Valga como ejemplo concerniente nuevamente a la práctica española, la comparecencia del subsecretario de Asuntos Exteriores ante la Comisión de Exteriores del Senado, el 3 de diciembre de 1991 sobre los criterios que han conformado la política del Gobierno respecto a la delimitación de los espacios marítimos españoles: «En cuanto a Portugal, España se ha opuesto, mediante nota verbal presentada a principios del año 1990, a la pretensión portuguesa, materializada en la Ley 30/1977, de 28 de mayo, sobre Zona Económica Exclusiva y un Decreto-ley 119/1978, de 1 de julio, que pretende dar zona económica exclusiva a las islas Salvajes, situadas entre Madeira y las Islas Canarias. La posición española se basa en que, por tratarse de rocas deshabitadas, la pretensión portuguesa está en contradicción con el Derecho Internacional del mar, que sólo reconoce mar territorial y nunca zona económica exclusiva a estos islotes. Por tanto, no se reconoce la pretensión portuguesa y, consecuentemente, se considera por parte española que en esa área la zona económica exclusiva de las costas Canarias llega hasta la mediana con Madeira»<sup>54</sup>. En línea directa con ello, aunque creemos que esta solución podría resultar extrapolable a otros ámbitos, creemos que lleva plena razón CARRILLO SALCEDO, cuando afirma que “en principio, y para producir efectos jurídicos válidos, estos actos unilaterales no precisan del asentimiento de los terceros Estados, siempre que respeten las condiciones generales antes señaladas: próxima vecindad, razonabilidad, respeto al derecho de paso inocuo. Sin embargo, la no abstención de aquéllos, es decir, sus protestas, disminuyen el valor de estas situaciones creadas unilateralmente”<sup>55</sup>.

6. En último término, el hecho de que se trate de una manifestación de voluntad **autónoma** constituye un factor discutido y discutible, respecto al cual la doctrina<sup>56</sup> y los propios miembros de la CDI han manifestado su incomodidad<sup>57</sup>. Desde nuestro punto de vista, habrá que entender la noción de autonomía atendiendo a que dichos actos, por una parte, se consideren unilaterales entendiendo como tales que provienen de un “solo lado”, y que además no se encuentren directamente vinculados a otros regímenes, como serían aquellos que lo hacen al derecho de los tratados, o bien a regímenes convencionales específicos. En otras palabras, un acto unilateral se considera como autónomo si la intención de obligarse surge con independencia de la conducta de otros sujetos interesados en una concreta situación internacional, por lo que ha de ser apreciada sólo en relación con dicho acto.

### 3) Tercer problema a solventar: ¿Resulta útil intentar clasificar los actos unilaterales?

Una vez delineados de forma somera los rasgos que dichos actos unilaterales han de reunir para ser objeto de nuestra atención, pasaremos a cubrir un segundo frente: una aproximación a las diversas clases de actos unilaterales existentes. En primer lugar, partimos de la inexistencia de una posición unánime acerca de esta cuestión: ello se deriva de las respuestas ofrecidas por los Estados al primer cuestionario presentado por el Relator Especial, observándose posiciones divergentes respecto a los tipos de actos unilaterales<sup>58</sup>; es más, el número de Estados que contestan a esta cuestión es bastante menor que los que lo hacen al resto de preguntas planteadas. Incluso, a nivel doctrinal las posiciones no son unánimes. Ni tampoco lo son en el marco de la CDI, donde, en el período de sesiones celebrado durante el verano de 2001, se expresaron posiciones encontradas en relación con los criterios de clasificación de los actos unilaterales propuestos por el Relator Especial, diferenciando entre los actos en virtud de los cuales un Estado asume obligaciones, frente a aquellos por los que se reafirma un derecho<sup>59</sup>. La posibilidad de que no esté tan claro qué tipo de actos entran en cada una de estas categorías nos ha llevado a plantear una distinción alternativa, diferenciando

<sup>54</sup> Véase 44 *R.E.D.I.* (1992), pp. 95-96.

<sup>55</sup> Véase J.A. CARRILLO SALCEDO, “Funciones del acto unilateral en el régimen jurídico de los espacios marítimos”, *Estudios de Derecho Internacional Marítimo*, Zaragoza, 1963, p. 19.

<sup>56</sup> A nuestro juicio, no resulta excesivamente alejada de la realidad la opinión de J.A. BARBERIS, para quien “la manifestación de voluntad del sujeto internacional que crea el acto unilateral no necesita el consentimiento ni ninguna actitud complementaria por parte de cualquier otro sujeto. Esta característica es la que permite distinguir entre el acto jurídico unilateral y los tratados”. Así, J.A. BARBERIS, “Los actos jurídicos unilaterales como fuente del Derecho Internacional Público”, *Homenaje a M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, p. 107.

<sup>57</sup> A este respecto, véase la opinión de A. PELLET (en A/CN.4/SR.2603, pp. 5-6), entre otros.

<sup>58</sup> Véase Doc. A/CN.4/511, pp. 13-14.

<sup>59</sup> De alguna manera ésta ha sido, *grosso modo*, la posición mantenida por el Relator Especial en su Séptimo Informe si bien debe destacarse que cualquier clasificación de la práctica trata simplemente de facilitar su exposición de un modo ordenado, sin que por ello deba considerarse la mejor –y mucho menos la única– de las clasificaciones posibles. Se trata por ello de una clasificación meramente operativa.

entre los actos unilaterales cuya aceptación resulta indiscutida en la actualidad, frente a aquellos otros que no lo son tanto, puesto que atendiendo a sus peculiaridades pueden ser o no verdaderos actos unilaterales que surtan efectos jurídicos.

Entre los primeros distinguiremos la promesa, el reconocimiento y la renuncia; entre otros actos cuya condición de actos unilaterales pudiera resultar cuestionada en ocasiones, tenemos la notificación y la protesta. Además, la práctica ofrece ejemplos en que algunos comportamientos estatales surten efectos jurídicos que podrían resultar asimilables a los producidos por los actos unilaterales (aquiescencia, silencio, *estoppel*...), lo que complica aún más el panorama. Procedemos a realizar una somera distinción de cada una de estas categorías, como cualquier otra, susceptible de revestir matices, así como a citar algunos supuestos ilustrativos de cada una de ellas, constituyendo meras pinceladas de un aspecto enormemente discutible y sobre el que se han vertido ríos de tinta:

Comenzando por la promesa, y superando la visión tradicionalmente asumida por la doctrina e igualmente a nivel jurisprudencial, la CIJ dejó claramente puesto de relieve que no era necesario contar con la aceptación de la misma para que estuviésemos en presencia de un acto unilateral<sup>60</sup>. Un caso curioso fue protagonizado por el Presidente francés, J. Chirac, que anunció, en el curso de una visita a América Central en 1999, que Francia anularía la deuda bilateral debida como ayuda al desarrollo por Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador (un total aproximado de 739 millones de francos), al tratarse de países azotados por el huracán Mitch<sup>61</sup>.

El reconocimiento puede considerarse como uno de los actos unilaterales de mayor calado y arraigo en el ámbito internacional, definido, siguiendo a SUY, como una institución jurídica general a la que los autores consideran de forma unánime como una manifestación de voluntad unilateral que emana de un sujeto de derecho, y por la cual se constata una situación existente y se manifiesta la intención de considerarla como legítima, como expresión del derecho<sup>62</sup>. Uno de los problemas que surgen respecto de este acto unilateral es que, a pesar de ser uno de los que hacen su aparición de forma más profusa en el ordenamiento internacional es, a su vez, una de las cuestiones que resultan más difíciles de analizar, dadas sus enormes connotaciones políticas<sup>63</sup>. Sin ninguna duda, las figuras del reconocimiento de Estados y de Gobiernos han sido las que tradicionalmente han ocupado un lugar preponderante en el análisis doctrinal y de la práctica. Ambas han sido además consideradas como figuras de las que se derivan usualmente una multiplicidad ingente de consecuencias jurídicas, pero respecto de las cuales las connotaciones políticas son incommensurables. El reconocimiento de Estados es una figura que presenta unos contornos bastante más claros que el de Gobiernos, donde las diversas teorías existentes hacen más complejo el panorama en lo que al análisis de la práctica respecta. Igualmente, la forma que el reconocimiento puede revestir (explícito o implícito) y sus modalidades (*de iure* o *de facto*) complican aún más el análisis. Respecto a su cobertura formal, si bien el envío de una nota oficial de reconocimiento solía ser la fórmula clásica para que surtiera plenos efectos, dicha fórmula dejó de ser empleada durante algún tiempo, produciéndose una reactivación de la misma de forma reciente. La que sí se utiliza más profusamente es el establecimiento de relaciones diplomáticas que, aunque se pueda definir como reconocimiento implícito, es, dentro de esta modalidad de reconocimiento, la que ofrece menos dudas respecto a sus consecuencias.

La práctica internacional de los últimos años ofrece una diversidad de supuestos de reconocimiento de Estados, especialmente a raíz de los acontecimientos producidos en la antigua U.R.S.S. y Yugoslavia; inclusive, la aparición en la palestra de determinadas declaraciones emanadas en el ámbito comunitario nos aproximan a lo que ha venido a denominarse "reconocimiento condicionado"<sup>64</sup>.

Respecto al reconocimiento de Gobiernos, otra de las instituciones internacionales claves en este ámbito, desde hace algún tiempo se ha consolidado cierta práctica por parte de algunos Estados que parten del no reconocimiento de Gobiernos, sino únicamente de Estados, atendiendo a las condiciones particulares que, caso a caso, determinen respecto a la política a seguir en relación con la entidad de que se trate. En el caso español, esta posición se expuso de forma nítida por nuestro titular del Ministerio de Exteriores, en el Pleno del Congreso, refiriéndose a las medidas que habría de adoptar nuestro Gobierno respecto a la situación que

<sup>60</sup> Véase *ICJ Reports 1974*, p. 267, p. 43.

<sup>61</sup> Véase la información extraída de 103 *R.G.D.I.P.* (1999), p. 195.

<sup>62</sup> Véase E. SUY, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, París, 1962, p. 191.

<sup>63</sup> En diversas ocasiones se ha planteado ante la CDI, en el último período de sesiones, que la cuestión del reconocimiento fuera eliminada del estudio de los actos unilaterales de los Estados, puesto que su estudio supondría ir más allá de la labor encomendada por la Asamblea General. Esta opinión ha sido manifestada, entre otros, por I. BROWNLIE.

<sup>64</sup> A este respecto, un análisis bastante exhaustivo de la práctica reciente en materia de reconocimiento se recoge en el Séptimo Informe, Doc. A/CN.4/542, pp. 27-38.

Perú vivía en ese momento: «España reconoce Estados y no Gobiernos. Mantenemos relaciones diplomáticas con Estados, al igual que los demás Estados del mundo. (...) Ciertamente, esto no significa que estemos de acuerdo con la situación existente o con el golpe de Estado de Fujimori. Gobiernos democráticos españoles han coexistido con Pinochet o Videla fundamentándose en la doctrina Estrada...sin que ello signifique haber aceptado ninguno de esos regímenes»<sup>65</sup>.

En otro orden de cosas, la renuncia, definida como el acto por el cual un sujeto de Derecho Internacional hace dejación voluntariamente de un derecho subjetivo o pretensión, se encuadra igualmente entre los actos unilaterales cuya existencia resulta indiscutida. Intentando desglosar el contenido de esta figura, algún autor, como SUY, ha planteado la distinción entre la que denomina renuncia abdicativa –en virtud de la cual un Estado se limita a abandonar un derecho– frente a la que se conoce como renuncia traslativa, que implica la transferencia del derecho a otro sujeto determinado<sup>66</sup>, aunque la realidad resulta en ocasiones mucho más compleja, ofreciendo ejemplos que no encajan claramente en ninguna de dichas categorías.

-Existen otros actos cuya condición de “actos unilaterales” resulta cuestionada por algún sector de la doctrina; así, la notificación, siguiendo a MIAJA, “más que una especie particular de acto unilateral, resulta ser uno de los elementos integrantes de los actos unilaterales más importantes, esto es, de los que resultan de una declaración expresa, que lo mismo puede ser de voluntad que de sentimientos o de creencias, aunque sólo las primeras sean constitutivas de un negocio jurídico internacional, que de la realización de un hecho”<sup>67</sup>. En realidad, es un vehículo que permite dotar de público conocimiento al acto unilateral. Las diversas clases de notificaciones existentes motivan el que no en todos los casos en que nos hallamos ante la presencia de una de ellas, haga su aparición un acto unilateral; es más, la práctica ofrece numerosos ejemplos de notificaciones meramente facultativas, que revisten un carácter simplemente informativo.

-Los ejemplos que la práctica muestra de actos de protesta son muy diversos y atienden a materias sumamente heterogéneas; la misma consiste en una manifestación de voluntad por la que no se reconoce como legítima una pretensión determinada, o se contesta el valor de una situación concreta dada. Para que la protesta llegue a surtir efectos debe ser explícita, manifestarse de forma activa y reiterada y además ser enunciada claramente, dependiendo sus efectos en muchas ocasiones del vigor y entereza con que la misma ha sido plasmada. El análisis de la práctica en este apartado es profuso, siendo numerosísimos los supuestos que cabría calificar de protestas, realizados en los últimos años<sup>68</sup>.

La protesta cobra un enorme relieve en el ámbito internacional; eso sí, en muchos casos no implican obligaciones para el Estado que formula la protesta. Más bien suele ser frecuente que lo que llevan aparejado es la no aceptación de algo, o la simple manifestación de condena respecto de una conducta previa de un tercero. En estos casos, ciertamente, la condición de acto unilateral autónomo, tal y como se ha entendido desde el comienzo de este trabajo, encuentra ciertos obstáculos para ser aplicada como si de un molde se tratase, al encontrarse vinculada directamente a una actuación, o a una conducta previa de un tercer Estado. Esta es la razón por la que hay diversos autores que se han decantado por no considerar a la protesta en igualdad de condiciones que otros actos unilaterales, como pudieran ser la promesa o el reconocimiento, de los que se desprende con mayor claridad su carácter de actos unilaterales y los efectos que como tales cobran los mismos en el escenario internacional. Valga un mero ejemplo de protesta curioso: un hecho tan simbólico como la emisión de un sello postal por Francia en abril de 1991, en el que se incluía en la Polinesia francesa una pequeña isla reivindicada por Chile, provocó hondas protestas por parte de este país<sup>69</sup>.

-Un acercamiento a dos principios que considero moduladores de las actuaciones unilaterales estatales – el silencio y el principio de preclusión o *estoppel*– resulta indicativo del papel que los mismos pueden cobrar respecto a la consolidación de determinadas situaciones; a pesar de que no encontramos en ellos la presencia de actos unilaterales “estricto sensu”, sí que se pone de relieve la necesidad de tenerlos en cuenta<sup>70</sup>. El *estoppel* consistiría en el efecto producido por una determinada actitud mantenida por un Estado, que de algún modo le vincula a seguir comportándose de forma coherente, especialmente si ello ha generado expectativas en terceros, como la CIJ tuvo ocasión de señalar en el asunto de la *sentencia arbitral del Rey de España de 23 de diciembre de 1906*<sup>71</sup>, harto conocida, entre otros incontables precedentes jurisprudenciales.

<sup>65</sup> *Diario de Sesiones del Congreso, Pleno, IV Legislatura*, n. 184, p. 9049.

<sup>66</sup> Véase E. SUY, *op. cit.*, p. 155.

<sup>67</sup> Como señala A. MIAJA DE LA MUELA en “Los actos unilaterales en las relaciones internacionales”, 20 *R.E.D.I.* (1967), p. 434.

<sup>68</sup> Al respecto remitimos nuevamente al Séptimo Informe, Doc. A/CN.4/542, pp. 53-69, donde se contemplan situaciones enormemente variadas.

<sup>69</sup> Véase esta información en 96 *R.G.D.I.P.* (1992), p. 120.

<sup>70</sup> A este respecto, E. PECOURT GARCÍA, “El principio del *estoppel* en Derecho internacional público”, 15 *R.E.D.I.* (1962), pp. 104-106.

<sup>71</sup> *ICJ Reports 1960*, pp. 213-214.

Visto lo anterior, en el Séptimo Informe que se ha presentado ante la Comisión, la práctica se ha ordenado intentando lograr una cierta clarificación; y para ello se ha debido seguir algún criterio, siendo éste el de acudir a las categorías de actos unilaterales que hemos considerado más asentadas: reconocimiento, promesa, renuncia, protesta o notificación. También se incluyen, aunque esto habrá de ser objeto de desarrollo en un informe próximo, algunos ejemplos de situaciones de las que se pueden desprender ciertos efectos jurídicos, aunque analizados *grosso modo*, a modo de introducción, que permita sentar las bases para un estudio en profundidad de los mismos, en parte gracias a los materiales proporcionados por los participantes en el Seminario de Derecho Internacional.

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿ES POSIBLE LLEVAR A CABO LA CODIFICACIÓN Y EL DESARROLLO PROGRESIVO DE ESTA MATERIA?

Después de todo lo dicho anteriormente, resulta ineludible preguntarse a la luz de los trabajos realizados por la CDI en los últimos años, si es necesario llevar a cabo un intento de codificación y desarrollo progresivo de esta materia. Varios son los obstáculos que el Relator Especial debería superar y, a nuestro juicio, todos ellos revisten cierta envergadura. Comenzando por la propia naturaleza del objeto de estudio, creemos que llevan razón algunos de los miembros de la Comisión que han aludido al carácter de *terra incognita* que esta materia presenta, así como a las dificultades que su análisis entraña: la naturaleza de los actos unilaterales, las dificultades para poder tener conocimiento de los mismos, su diversidad, así como el carácter difuso de muchos de sus rasgos son escollos relevantes. De todo lo anterior se deduce que los actos unilaterales presentan múltiples recovecos y existen aún diferentes aspectos de los mismos sobre los que no existe acuerdo, ni en la Comisión, ni al menos en apariencia en el panorama estatal internacional. Su diversidad, su carácter flexible y adaptable a la vida de relación internacional hacen que los actos unilaterales sean como son. Sin duda, estos son graves escollos para alcanzar el desarrollo progresivo y, más aún, la codificación de esta materia en la que la necesidad de contar con un análisis sistemático de la práctica internacional es acuciante. El Relator Especial necesita ayuda, dados los múltiples obstáculos que está encontrando en el camino, y sin duda alguna tanto los miembros de la Comisión, como los propios participantes en el seminario, que han vivido la gestación y el desarrollo del proceso codificador en la materia, se la pueden prestar. A las alturas del Séptimo Informe no cabe derrumbarse, sino que se debe derrochar toda la energía necesaria para que este proceso, iniciado en 1996, no quede en saco roto. El camino recorrido por este caminante –el Relator Especial– que parece no cansarse a pesar de las múltiples dificultades halladas en dicho sendero, merece que se le rinda un sincero homenaje, por su ingente labor, plagada de obstáculos. Espero que las líneas anteriores constituyan simplemente una ínfima muestra que rinda tributo a la labor de la Comisión de Derecho Internacional y, especialmente, a todos los miembros de la misma que han aportado su grano de arena al estudio, debate y discusión de este tema, sea cual sea el objetivo que finalmente se logre. Codifíquese o no en estos momentos la controvertida cuestión de los actos unilaterales de los Estados, su análisis por la CDI ofrecerá, sin duda, un marco para el conocimiento del tema y un acercamiento a las múltiples dificultades que el mismo entraña. Tan sólo por eso ya habrá merecido la pena el esfuerzo.

Como homenaje a su denodado esfuerzo, y a ese camino recorrido por el Relator Especial, que ha marcado una senda que no se anduvo anteriormente.