

INTRODUCCION A LOS ACTOS JURÍDICOS Y DE LOS COMPORTAMIENTOS UNILATERALES DEL ESTADO

VÍCTOR RODRÍGUEZ CEDEÑO

Miembro de la Comisión de Derecho Internacional
Organización de Naciones Unidas

I. Introducción

Ante todo permítanme agradecer a las autoridades de esta prestigiosa Universidad por la oportunidad que me brinda para exponer, al menos a título introductorio, un tema de tanta relevancia en las relaciones jurídicas internacionales, como es el relativo a los actos y los comportamientos unilaterales del Estado. Debo felicitar muy sinceramente a la Universidad Centroamericana y en particular al doctor Mauricio Herdocia Sacasa, miembro del Comité Jurídico Interamericano y ex miembro de la Comisión de Derecho Internacional, con quien he tenido el honor de compartir estudios jurídicos en diversos ámbitos internacionales, por esta iniciativa que sin duda alguna marca una pauta sumamente importante en lo que respecta a la promoción, el estudio y la enseñanza del derecho internacional, disciplina que regula las relaciones internacionales, cuya aplicación y plena observancia, contribuye con el mantenimiento y el fortalecimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Las relaciones internacionales se basan en la confianza mutua y, en ese contexto, la seguridad jurídica es fundamental. La comunidad internacional se ha ido estructurando cada vez más, las relaciones jurídicas entre los Estados se han fortalecido y de allí que el proceso de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional, principalmente después de 1945, con la creación de las Naciones Unidas y más adelante, de la Comisión de Derecho Internacional, se ha intensificado en favor de la estabilidad en las relaciones internacionales.

El tema que nos ocupa, como veremos, comienza a ser estudiado por la CDI como materia susceptible de codificación y desarrollo progresivo en 1997. Una

materia sobre la cual existen una doctrina importante pero diversa¹, opiniones no siempre coincidentes, una jurisprudencia no muy abundante pero significativa y una práctica amplia no fácil de determinar, todo lo cual refleja su complejidad.

Pese a las apariencias, que en un primer momento parecían traslucir la posibilidad de que este tema fuese objeto de codificación sin excesivas dificultades, la realidad ha demostrado precisamente todo lo contrario

Me refiero, en esta oportunidad, en primer lugar a los actos jurídicos unilaterales de los Estados en estricto sentido –objeto principal de la labor de la Comisión- que constituyen manifestaciones de voluntad formuladas con la intención de producir determinados efectos jurídicos y, luego, a los comportamientos unilaterales de los Estados que aunque pueden producir efectos jurídicos similares en determinadas circunstancias y sin estar desprovistos de *animus*, no constituyen una manifestación de voluntad en igual sentido.

1. Los actos unilaterales de los Estados

El análisis de los actos unilaterales de los Estados constituye una cuestión clásica del Derecho Internacional, sobre el que existen múltiples luces y sombras, a las que este ordenamiento aún no ha sabido dar una respuesta. La definición de qué se entiende por acto unilateral, cuáles son los rasgos de los que habrán de estar dotados los mismos, las diversas clases de actos de esta índole, su fundamentación jurídica, así como las posibilidades de que se puedan dar por terminados los mismos, suspenderse o revocarse y las particularidades de las reglas de interpretación que les son aplicables, son algunas de los múltiples interrogantes que surgen al abordar esta figura. Además, no podemos ignorar que para algunos autores los actos unilaterales en el sentido estricto del término no existen como institución propia en el derecho internacional, pues todos los actos de esta naturaleza se ubican en una relación bilateral o multilateral,

1 Así, entre los primeros estudios sobre esta materia destacan: J.W. GARNER, «The International Binding Force of Unilateral Oral Declarations», 27 *A.J.I.L.* (1933), pp. 493-497; G. BISCOTTINI, *Contributo alla teoria degli atti unilaterali nel Diritto Internazionale*, Milán, 1951; F. PFLUGER, *Die einseitigen Rechtsgeschäfte im Völkerrecht*, Zürich, 1936. Algún tiempo después verá la luz la obra de E. SUY, *Les actes juridiques unilatéraux en Droit international public*, París, 1962, a la que se contraponen un artículo elaborado por el francés J. DEHAUSSY, «Les actes juridiques unilatéraux en Droit International Public: à propos d'une théorie restrictive», 92 *J.D.I.* (1965), pp. 41-66. Los polémicos pronunciamientos de la CIJ a raíz de los *ensayos nucleares franceses*, provocaron que la doctrina realizase diversos y excelentes comentarios al respecto, con numerosos artículos publicados en el *A.F.D.I.*, la *R.G.D.I.P.*, el *G.Y.B.I.L.* o la *R.E.D.I.*, con lo que sin duda la cuestión de los actos unilaterales se revitalizó.

por lo que no sería necesario elaborar reglas precisas para regular su funcionamiento. Ello es cierto, pero el hecho de que el acto unilateral plantee una relación con otro u otros Estados o sujetos distintos de derecho internacional, no le convencionaliza. Lo importante es determinar que tales actos nacen y producen sus efectos jurídicos al momento de su formulación, desde luego, si se dan las condiciones de validez exigidas para ello. En pocas palabras, la bilateralización de la relación que puede surgir por la formulación de un acto unilateral no le convencionaliza necesariamente.

Todos y cada uno de estos escollos, a los que se suman algunos otros, han salido a la luz cuando la CDI ha comenzado a abordar estos actos, como materia susceptible de ser codificada y desarrollada progresivamente².

El estudio del tema obliga a una referencia permanente al tratado que es, sin lugar a dudas, el instrumento más frecuente mediante el cual el Estado establece sus relaciones jurídicas internacionales. El tratado no es, sin embargo, el único instrumento, el único procedimiento por el cual el Estado puede establecer esa relación. El Estado también puede asumir obligaciones, renunciar a sus derechos o reafirmar sus derechos en relación con otros sujetos de derecho internacional, mediante actos y comportamientos distintos, actos y comportamientos jurídicos unilaterales que pueden ser objeto, por su especificidad, de una labor de codificación y de desarrollo progresivo para establecer reglas particulares que regulen su funcionamiento. Independientemente de su contenido y de su alcance, podemos observar los Estados actúan con mucha frecuencia, en sus relaciones exteriores, mediante la formulación de actos unilaterales, algunos de los cuales, interesan a nuestro estudio. El Estado realiza tales actos por diversas razones, incluso de tipo político, cuando tal modalidad le favorece o porque simplemente no puede concluir un acuerdo o establecer una relación cualquiera con otro u otros Estados sobre una determinada cuestión por una vía diferente.

Después de muchos años de ardua labor, como sabemos, se adopta la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados el cual constituye la esencia del régimen sobre el derecho convencional internacional. Durante el

² Es más, el interés que la cuestión de los actos unilaterales despierta en la Comisión no es algo nuevo, puesto que ya en 1971 se puso de relieve la necesidad de que el estudio de esta materia fuese abordado. Tal y como afirmó la Comisión, "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"; véase *Anuario de la CDI, 1971, vol. II, 2ª parte*, p. 64.

proceso de elaboración de este régimen se excluyó el estudio de los actos unilaterales del Estado, sin que se les negara la importancia que tales actos revisten. Era lógico que estos actos, de naturaleza distinta, fueran separados en esa oportunidad, pero ello no significó que se ignoraran por completo, por lo que años más tarde la Comisión habría de emprender su estudio con el fin de elaborar reglas específicas que regulen su funcionamiento.

El tratado es incuestionablemente una fuente de derecho internacional, como lo establece el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia cuando se refiere a la aplicación del derecho internacional para la adopción de sus decisiones, lo que reconoce ampliamente la doctrina. Esta disposición que no es taxativa y que podría abarcar en el futuro otros actos jurídicos, de acuerdo con la evolución misma de las relaciones internacionales, no menciona los actos unilaterales de los Estados que, como bien lo reconoce una parte importante de la doctrina, pueden constituir también una fuente de derecho internacional o fuentes de derecho y obligaciones subjetivos, aunque no de derecho objetivo o de normas generales. Menos aún, esta disposición hace referencia a los comportamientos activos o a las inacciones del Estado que pese a que no constituyen manifestaciones de voluntad formuladas con un determinado fin, pueden producir efectos jurídicos.

Aunque pudieren tener rasgos comunes importantes, el acto convencional y el acto unilateral difieren entre sí, lo que no obvia que el estudio de éstos requiera una referencia permanente al tratado internacional, sin pretender por ello concluir que las reglas aplicables a los tratados sean aplicables *mutatis mutandis* a los actos unilaterales del Estado.

El tratado es un acto que se funda en la concertación de las voluntades de dos o más sujetos de derecho internacional, o sea, en la manifestación del consentimiento de las partes que lo concluyen. La relación jurídica, es decir, los derechos y las obligaciones del Estado surgen, en ese contexto, a partir del momento en que se perfecciona el consentimiento del Estado, como lo establecen claramente las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986 sobre el derecho de los tratados. Distintamente, el acto unilateral es una manifestación de voluntad unilateral que un sujeto de derecho internacional formula con la intención de producir determinados efectos jurídicos, sin que sea necesaria la participación de otro Estado y sin que sea tampoco necesaria su aceptación ni una reacción que pueda significar ello, de parte del o los destinatarios, para que pueda producir sus efectos jurídicos. Ello quiere decir, aunque no haya una posición común por la doctrina, que el acto unilateral en estricto sentido es autónomo, lo que dibuja, como veremos, uno de sus rasgos característicos.

2. La diversidad de actos unilaterales

El estudio de los actos unilaterales de los Estados exige, ante todo, llevar a cabo un intento de definición, lo cual ha significado un ejercicio complejo en el seno de la Comisión de Derecho Internacional, debido a la diversidad de puntos de vista y de enfoques que se han dado al tema. Para llegar al menos a una definición operativa que permita avanzar en la consideración del tema, resulta indispensable identificar los distintos actos y comportamientos del Estado y excluir aquellos que no se ubican en el ámbito del estudio.

En primer lugar, debemos separar los actos políticos, que conforman una mayoría abrumadora en la práctica internacional. Desde luego, no es tarea fácil identificarlos y determinar su naturaleza. Se requiere una labor de investigación para determinar si estamos ante un acto unilateral de naturaleza política o si estamos frente a un acto mediante el cual el Estado pretende producir efectos jurídicos. La CIJ ha considerado en varias oportunidades actos y comportamientos unilaterales del Estado. En algunos casos ha concluido que ellos pueden producir efectos jurídicos y que son oponibles al Estado, como serían los casos de los *Ensayos Nucleares* (1974) entre Francia y Australia y Nueva Zelanda. En dicha ocasión, la Corte consideró que las declaraciones unilaterales formuladas por las autoridades francesas significaban una promesa internacional y eran vinculantes desde el punto de vista jurídico. En otros casos, la Corte concluyó en forma distinta, como por ejemplo en el caso de la *controversia territorial entre Burkina Faso y Mali* (1986); el tribunal consideró que las declaraciones hechas por el Jefe de Estado de Malí el 11 de abril de 1975 no podían interpretarse como un acto unilateral que produjera efectos jurídicos. Antes, la misma Corte había señalado en el caso de *las Actividades Militares y Paramilitares en Nicaragua y contra ésta* (1986), que no encontró elementos suficientes en la comunicación que la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua hiciera a la OEA, que pudieran hacer concluir que había la intención, por parte de las autoridades nicaragüenses de entonces, de hacer nacer un compromiso jurídico.

Ahora bien, no todos los actos jurídicos unilaterales entran en el ámbito del estudio que ha emprendido la CDI. En primer lugar deben excluirse los actos de las organizaciones internacionales que si bien son unilaterales en su forma, aunque de origen colectivo, y algunos de ellos jurídicos, están fuera del ámbito del estudio que actualmente realiza la Comisión. Ello se debe a razones estrictamente metodológicas, porque el mandato que recibió la Comisión debe circunscribirse al estudio de los actos unilaterales de los Estados. No se descarta, sin embargo, que en el futuro la Comisión aborde el estudio de esos actos que, sin duda, tienen hoy más que nunca una relevancia muy particular en las relaciones internacionales.

Algunos actos jurídicos unilaterales solamente producen efectos jurídicos en el ámbito interno, especialmente cuando mediante ellos se intenta imponer obligaciones jurídicas a otros Estados sin su consentimiento, como sería el caso de las conocidas Leyes Helms-Burton y D'Amato-Kennedy, de los Estados Unidos, sobre las cuales hay un criterio unánime de que "introducen elementos de extraterritorialidad, inadmisibles en derecho internacional y en cualquier teoría del derecho"³.

- 3 Valga como ejemplo de análisis el realizado por la profesora B. STERN, "Vers la mondialisation juridique? Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy", 100 *R.G.D.I.P.* (1996), pp. 979-1003. Una respuesta contundente se produjo, mediante la oportuna protesta realizada por Canadá, que además modificó su Ley sobre medidas extraterritoriales extranjeras, de 28 de noviembre de 1996, y cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de enero de 1997; dicha ley, que forma parte de una estrategia global llevada a cabo por Canadá frente a la Ley Helms-Burton tuvo, entre otras consecuencias, las siguientes: a) garantiza que las sentencias recaídas como consecuencia de la aplicación de la ley estadounidense no serán respetadas ni reconocidas en Canadá; b) permite a los canadienses reclamar ante los tribunales canadienses toda suma pagada a consecuencia de la anterior, mediante la que denomina "cláusula de recuperación". Véase 35 *Canadian Y.B.I.L.* (1997), pp. 346-347; resulta igualmente ilustrativo el artículo de H. SCOTT FAIRLEY, "Exceeding the Limits of Territorial Bounds: The Helms-Burton Act", 34 *Canadian Y.B.I.L.* (1996), pp. 161-213.

Otros Estados han protestado igualmente: los socios comunitarios lo harían por boca del Primer Ministro Británico, que el 17 de febrero decía así: «I have raised US extraterritorial legislation with President Clinton on a number of occasions. I and my colleagues continue to take every opportunity to make it clear to the US administration and Congress that we reject such legislation» (69 *B.Y.B.I.L.* (1998), p. 530). De la misma forma, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el 14 de octubre de 1998, en un debate concerniente a la situación en Cuba, el representante austriaco, en nombre de la Unión Europea, dejaría patente la oposición de los socios comunitarios a la Ley Helms-Burton (A/53/PV.37, p. 17) (69 *B.Y.B.I.L.* (1998), p. 534).

De forma individual, véanse, entre otras, las protestas de Francia (100 *R.G.D.I.P.* (1996), p. 804); o de México, donde se elaboró como reacción, una ley el 2 de octubre de 1996, que constituye una especie de legislación "antídoto", en la que se establece que se adoptarán sanciones contra empresas mexicanas que faciliten información a tribunales o autoridades extranjeras (101 *R.G.D.I.P.* (1997), p. 201).

La posición española ha sido igualmente contundente, de lo que da muestra la siguiente comparecencia de nuestro titular de exteriores, ante la Comisión de Exteriores del Congreso de 30 de mayo de 1996, afirmando que «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» (*B.O.C.G.*, VI Legislatura, Congreso, Comisiones, num. 18, p. 114) (48 *R.E.D.I.* (1996), p. 154).

Otros actos, unilaterales en su forma e indudablemente jurídicos, se ubican fácilmente en las relaciones convencionales como, por ejemplo, los actos relacionados con el derecho de los tratados: la firma, la ratificación, la denuncia, la suspensión, la formulación de reservas o de declaraciones interpretativas. Estos actos están sometidos, sin dificultad, pese a su unilateralidad formal, al derecho de los tratados, por los que se excluye también del ámbito de nuestro estudio.

También deben separarse del ámbito del estudio los actos unilaterales que se ubican en regímenes particulares. Me refiero, por ejemplo, a las declaraciones de aceptación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia que la misma Corte ha considerado en varias oportunidades. Para muchos estos actos, también unilaterales en su forma, es decir, emanados de un solo sujeto o de varios en forma colectiva, se ubican en una relación convencional. Igualmente, se deben excluir los actos por los cuales el Estado fija sus zonas económicas exclusivas que se insertan también en una relación particular.

Finalmente, debemos separar los comportamientos del Estado que no constituyen actos jurídicos en sentido estricto. Se trata de actitudes que como el silencio y la aquiescencia o los relacionados con el *estoppel* pueden producir efectos jurídicos similares a los de los actos unilaterales en estricto sentido. A pesar de sus diferencias, la CDI decidió que ellos también debían ser examinados a fin de determinar si pueden ser o no objeto de una labor de codificación y de desarrollo progresivo.

3. Características de los actos unilaterales e intento de una definición: Autonomía o independencia y notoriedad

Después de identificar los distintos actos unilaterales y de separar algunos que no se ubican en el estudio emprendido por la Comisión y antes de presentar un proyecto de definición de los mismos, debemos destacar sus características principales. Me refiero brevemente a su carácter autónomo o independiente, a la necesidad de que los mismos estén revestidos de notoriedad o que al menos sean conocidos por el o los destinatarios.

La primera característica de los actos unilaterales que nos interesan es su autonomía o independencia, aunque algunos autores consideran que la autonomía no puede ser una característica de estos actos por cuanto ellos están siempre vinculados a otra norma jurídica e incluso autorizados por el derecho internacional. Sin embargo, para distinguirlos de otros actos unilaterales formales se puede afirmar que tales actos son autónomos o independientes, noción que traduciría, en primer lugar, que los mismos pueden ser formulados por un Estado, individual o colectivamente, sin que sea necesaria la participación de otro Estado

para que el mismo pueda nacer y producir sus efectos jurídicos. Y, en segundo lugar, en que estos actos producen efectos jurídicos por sí mismos, sin que sea necesaria una contrapartida, ni su aceptación o una reacción cualquiera que signifique ello, del o los destinatarios del acto, para que puedan producir tales efectos.

El acto unilateral debe ser, además, notorio o revestido de publicidad, en todo caso debe ser del conocimiento del destinatario, aunque para algunos ello se ubicaría, más bien, no en la existencia misma del acto sino en el ámbito probatorio. 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 se podría afirmar que hoy día cualquier Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o Ministro de Relaciones Exteriores que formule una declaración ante un órgano parlamentario nacional, un órgano internacional o ante cualquier medio que le haga público o notorio, debe ser consciente de que lo expresado puede, en la medida en que afecte a cuestiones internacionales de relieve y que sean formulados con una intención clara, puede vincular al Estado que representa y por lo tanto comprometerle a adoptar una determinada conducta en el futuro.

Esa manifestación de voluntad unilateral debe ser, desde luego, ser clara e inequívoca para que pueda producir sus efectos jurídicos.

4. Particularidades del acto unilateral en cuanto a su formulación

El acto unilateral, por su especificidad, tiene algunas particularidades en relación con su formulación.

a) La capacidad de realizar un acto unilateral

En primer lugar, el acto unilateral ha de ser realizado por personas que tengan capacidad para comprometer al Estado. En buena lógica, podría afirmarse que sólo los representantes estatales que gocen de esa capacidad de comprometer al Estado en el plano internacional pueden formular un acto de esta índole, que sea imputable y oponible al Estado que representan; pero, ¿quiénes son estas personas que gozan de esta capacidad? La cuestión no es tan sencilla, pues si analizamos algunos pronunciamientos estatales que tratan de responder a esa pregunta, observamos cómo las respuestas no son, ni mucho menos, idénticas. Se oscila así, entre un cierto relativismo que pudiéramos denominar "realis-

ta"⁴, una remisión en bloque al artículo 7 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados⁵ o a las normas internas del Estado de que se trate⁶ o poniendo de relieve la necesidad –a efectos de seguridad jurídica– de que se adopte un criterio restrictivo a este respecto⁷.

Sin duda alguna, existen diversas personalidades a las que el Derecho Internacional atribuye una presunción de representación del Estado, fundamentándose para ello en las funciones que las mismas ejercen; por ello, debe reconocerse que las mismas personas de las que se presume tienen esa capacidad para vincular al Estado al que representan en el ámbito convencional, también podrán llevar a cabo la misma función respecto de la formulación de actos unilaterales que vinculen a dicha entidad. En ese sentido, el Jefe de Estado o de Gobierno y el Ministro de Relaciones Exteriores⁸ serían tres figuras que gozan de esa capacidad. Y ello, a pesar de que los textos constitucionales de los Estados suelen ser muy reacios a referirse al papel que podrían jugar estas figuras respecto a la asunción de compromisos mediante la formulación de actos unilaterales, a di-

-
- 4 Como lo denota la posición mantenida por Argentina que, respondiendo al cuestionario presentado por la Secretaría a los Gobiernos, preguntándoles acerca de diversas cuestiones relacionadas con los actos unilaterales, 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). Una alusión a que la autoridad competente dependerá de la clase de acto unilateral de que se trate la realiza Italia (*ibid.*, p. 10).
 - 5 Esta es la opinión expresada, por ejemplo, por Finlandia (A/CN.4/511, p. 9), Países Bajos (*ibid.*, p. 10), o Suecia (*ibid.*, p. 10).
 - 6 Como hace Georgia, considerando al Parlamento, en el que está depositado el poder legislativo, como capaz de elaborar leyes que puedan constituir actos unilaterales en el sentido que aquí se pretende (A/CN.4/511, p. 9).
 - 7 Como señaló Israel (A/CN.4/511, p. 10).
 - 8 Tal y como puso de relieve la C.P.J.I., respecto de la "declaración de Ihlen", en el asunto del *Estatuto Jurídico de Groenlandia Oriental*, «The Court considers it beyond all dispute that a reply of this nature given by the Minister for Foreign Affairs on behalf of his Government in response to a request by the diplomatic representative of a foreign Power, in regard to a question falling within his province, is binding upon the country to which the Minister belongs». Véase PCIJ, Series A/B (1933), núm. 53, p. 71.

ferencia de lo que sucede respecto a los tratados internacionales⁹. Por lo general, como sabemos, los textos constitucionales se refieren solamente a la elaboración de los tratados internacionales. Y a la capacidad de determinados órganos del Estado, sin hacer mención a los actos unilaterales.

Pero la complicada realidad internacional hace ver que resulta insuficiente la atribución de la capacidad para formular actos unilaterales únicamente a esas tres figuras que ocupan la "cúspide" respecto a la representación estatal en el ámbito internacional. Por ello, podemos afirmar que «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...»¹⁰. La CIJ consideró en el Caso de *los Ensayos Nucleares* que las declaraciones Ministro de la Defensa junto a las declaraciones del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Exteriores constituían un todo y que comprometían jurídicamente a Francia.¹¹

Es importante destacar que en la práctica algunas personas, entre ellas, por ejemplo, los Ministros de comercio y de integración, entre otros, suelen hacer declaraciones que en algunos casos pueden crear expectativas a favor de otros Estados lo que quizás nos ubique en actos que pueden comprometer al Estado.

De ello no debe inferirse, sin embargo, que deba atribuírsele capacidad de actuación en el plano internacional a todos y cada uno de los organismos que hoy

9 Esto es lo que sucede, por ejemplo, en la Constitución española de 1978; como afirma RODRÍGUEZ CARRIÓN, «la Constitución no ha tenido en cuenta la pluriformidad de las fuentes de derecho internacional y se ha limitado a los tratados. La costumbre y los actos de las organizaciones internacionales sólo son mencionados parcialmente y los actos unilaterales no son objeto de la más mínima mención. El silencio ha sido doble: silencio respecto al control de las actividades exteriores del ejecutivo que originen obligaciones o derechos por alguno de los procedimientos mencionados, y silencio respecto a los efectos jurídicos que las obligaciones y derechos puedan generar en el ordenamiento jurídico español»; véase A.J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, "Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución", 15 *Revista de Derecho Político* (1982), p. 100.

10 Véase A/CN.4/SR.2593, p.11, donde, como Relator Especial del tema, citaba 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. Otras figuras podrían ser los comisionados especiales, los asesores y los embajadores especiales, e incluso, en materia de aprovechamiento o manejo de espacios comunes, entre países vecinos y limítrofes, los ministros de medio ambiente y obras públicas y los comisionados para asuntos fronterizos, que también pueden obligar al Estado mediante la formulación de actos unilaterales autónomos.

11 Véase *I.C.J. Reports 1974*, p. 269, pár. 49.

día llevan a cabo actividades en este ámbito, dado el peligro que tal extensión entrañaría. En todo caso, al igual que en el ámbito del derecho de los tratados, es posible la convalidación de las manifestaciones de voluntad expresadas por personas no autorizadas para actuar en el plano internacional.¹²

También gozarían de esta capacidad, al igual que en el derecho de los tratados, como lo establece en ese contexto la Convención de Viena, las personas previstas en los apartados b) y c) del segundo párrafo del artículo 7: los Jefes de misión diplomática, para la adopción¹³ del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados; e igualmente los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano. No debemos olvidar que la Convención de Viena ha conferido unas funciones limitadas a estos representantes estatales, pudiendo los mismos adoptar el texto del tratado contando, obviamente, con el respaldo de su Estado. Por ello, si en materia de tratados la competencia está

12 Un ejemplo curioso fue protagonizado por la entonces Secretaria de Estado estadounidense –M. Albright– saliendo al paso de unas polémicas declaraciones vertidas por el senador J. Helms, invitado por el representante permanente de Estados Unidos ante Naciones Unidas (R.C. Holbrooke), el 20 de enero de 2000, a una sesión del Consejo de Seguridad, abierta a la prensa y al público. Algunas de las ideas controvertidas del senador fueron las siguientes: «...the money we spend on the UN is not charity. To the contrary, it is an investment...When the United States joins a treaty organization, it holds no legal authority over us. We abide by our treaty obligations because they are the domestic law of our land, and because our elected leaders have judged that the agreement serves our national interest. But no treaty or law can ever supersede the one document that all Americans hold sacred: The U.S. Constitution».

El 24 de enero de 2000, la Secretaria de Estado Albright se apresuró a manifestar que «only the President and the Executive Branch can speak for the United States. Today, on behalf of the President, let me say that the Administration, and I believe most Americans, see our role in the world, and our relationship to this organization, quite differently than does Senator Helms» (<http://secretary.state.gov/www/statements/2000/000124.html> e igualmente 94 *A.J.I.L.* (2000), p. 354). A pesar de que las manifestaciones de Helms no conllevaban vinculación alguna para Estados Unidos si comprometían, díganoslo así, su imagen pública respecto de Naciones Unidas, por lo que la Secretaria de Estado se apresuró a aclarar la postura del país.

13 Obsérvese, sin embargo, una cuestión, puesta ya de relieve por la C.D.I. cuando se estaba debatiendo el proyecto de artículos que serviría de fundamento para la adopción de la Convención de Viena de 1969; allí se puso de relieve que «en la práctica, no se considera que la capacidad de los jefes de misiones diplomáticas para representar a sus Estados alcance, sin la presentación de plenos poderes, a la manifestación del consentimiento de su Estado en obligarse por el tratado. En consecuencia, en el apartado b se limitan las facultades automáticas de tales jefes para representar a su Estado a la «adopción» del texto». Véase *Anuario de la C.D.I.*, 1966, vol. II, p. 212.

muy delimitada en sus rasgos, no sería fácil aceptarla más amplia en el caso de los actos unilaterales.

b) La forma de los actos unilaterales

La segunda particularidad que revisten los actos unilaterales es la **indiferencia en cuanto a su forma**. Esta cuestión, zanjada por el juez Anzilotti en el caso de *Groenlandia Oriental*¹⁴, quedó aún más claramente establecida en *los casos de los Ensayos Nucleares*¹⁵, así como por el juez SCHWEBEL, en su opinión disidente en el caso de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*¹⁶.

De acuerdo con la mayor parte de la doctrina "los actos unilaterales de los Estados pueden ser expresos –manifestados por notificación–, tácitos –revelados al exterior por hechos concluyentes–, y presuntos, es decir, los que se derivan del silencio. Además, estos actos pueden ser escritos u orales lo que no afecta su existencia, su validez y sus efectos jurídicos.

Las manifestaciones expresas son frecuentes en la práctica internacional reciente; valgan como ejemplo las notificaciones formales de reconocimiento¹⁷, las protestas articuladas mediante una comunicación escrita¹⁸, las notificaciones de la

14 Véase *Legal Status of Eastern Greenland*, P.C.I.J., Series A/B, n° 53, p. 91.

15 Véase *I.C.J. Reports 1974*, pp. 267-268, p. 45 y p. 473, p. 48, con idéntico contenido. La CIJ no dejó lugar a dudas, al afirmar que «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».

16 Véase *I.C.J. Reports 1986*, p. 384.

17 Véase como mero ejemplo respecto del reconocimiento de Ucrania, la carta enviada por el Primer Ministro Británico al Presidente Ucraniano el 31 de diciembre de 1991: «...I am writing to place on record that the British Government formally recognises Ukraine as an independent sovereign State...The United Kingdom has separately recognised as independent, sovereign States, the Republics of Armenia, Belarus, Kazakhstan, Moldova, Turkmenistan, Uzbekistan and the Azerbaidzhan Republic» (69 *B.Y.B.I.L.* (1998), p. 486).

18 Son habituales los pronunciamientos británicos de rechazo de las reivindicaciones de soberanía de Argentina respecto de las Islas Falkland; valga como ejemplo la siguiente comunicación enviada por el representante permanente de Reino Unido ante Naciones Unidas en Nueva York: «...my Government rejects the claim of the Argentine Republic, as contained in its note of 3 October annexed to its letter to the Secretary-General of 3 November, to sovereignty over the Falkland Islands, the South Georgia and the South Sandwich Islands. The United Kingdom has and exercises sovereignty over these territories in accordance with international law; it is also in accordance with the wishes of the inhabitants» (56 *B.Y.B.I.L.* (1986), p. 564).

asunción de obligaciones internacionales igualmente escritas¹⁹ o las manifestaciones orales en las que se da cuenta de la asunción de una obligación²⁰.

En cuanto a los hechos de los que se derivaría la existencia de un acto unilateral, es sumamente frecuente el establecimiento de relaciones diplomáticas, del que se extrae como consecuencia el reconocimiento, o la ruptura de relaciones diplomáticas como mecanismo que sirve para poner de relieve la protesta frente a un determinado hecho o pretensión²¹. Ello no quiere decir que el estableci-

- 19 En relación con la moratoria relativa a la exportación de minas antipersonales, el Gobierno español, en una carta de 8 de julio de 1994 enviada al Secretario General de Naciones Unidas, confirmó lo siguiente, en relación con la resolución 48/75 K, titulada "Moratoria sobre la exportación de las minas antipersonales": El Gobierno de España decidió renovar por un período de un año la denegación de cualquier petición de exportación de minas antipersonales. Esta decisión se adoptó el 24 de febrero de 1994 por el órgano competente del Gobierno, tomando nota de ello el 1 de julio de 1994 el Consejo de Ministros (UN Doc. A/49/222, pp. 1-2) reproducida en 3 *Spanish Y.B.I.L.* (1993-94), p. 261.
- 20 Como podría ser el caso mediante el cual el Gobierno español, por medio de su portavoz, J. Piqué, anunció el 4 de febrero de 2000, que no aplicaría unilateralmente ninguna medida contra el nuevo Gobierno austriaco, en el que participaba el ultraderechista Partido Liberal, sino que actuaría en coherencia con el resto de sus socios en la Unión Europea (52 *R.E.D.I.* (2000), p. 97).
- 21 Los comienzos de la década de los ochenta, teniendo en cuenta el convulso escenario internacional de aquellos momentos, propiciaron un enorme conjunto de casos en los que se rompieron las relaciones diplomáticas como mecanismo contundente de protesta; valgan como muestra los siguientes: Arabia Saudita respecto de Libia (28 de octubre de 1980) por las manifestaciones vertidas por Gadafi en un discurso en que afirmaba que La Meca estaba ocupada por militares estadounidenses (85 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 358), siendo restablecidas el 31 de diciembre de 1981 (86 *R.G.D.I.P.* (1982), 550); Gambia respecto de Libia (30 de octubre de 1980) como consecuencia de incidentes producidos en su embajada en Banjul (85 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 397); Ghana respecto de Libia (17 de noviembre de 1980) porque su personal realizó actividades contrarias a las que se derivan de su condición de diplomático (*ibid.*, p. 398), se restablecieron el 10 de enero de 1982 (86 *R.G.D.I.P.* (1982), p. 589). También puede mencionarse la ruptura de relaciones diplomáticas con Corea del Norte, Libia y Siria por parte de Iraq el 10 de octubre de 1980, como protesta por el suministro de armas por estos tres países a Irán (85 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 405). El Ministro de Asuntos Exteriores de Paraguay anunciaba el 2 de octubre de 1980 la ruptura de relaciones diplomáticas con Nicaragua por la presunta implicación de este país en el asesinato de Somoza, refugiado en 1979 en Asunción, y asesinado el mes de septiembre de ese año (85 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 411). Irán anunciaba el 31 de enero de 1981 la ruptura de relaciones diplomáticas con Jordania, a consecuencia del presunto apoyo prestado por este país a Irak, en la guerra que enfrentó a ambos (85 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 579). La misma situación se produjo por la misma causa, respecto de Marruecos (*ibid.*, p. 579). El Ministro de Asuntos Exteriores de Arabia Saudita anunció el 7 de abril de 1981 la ruptura de relaciones diplomáticas con Afganistán (*ibid.*, p. 842). También cabe citar la ruptura de relaciones diplomáticas entre Colombia y Cuba el 23 de marzo de 1981 (85 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 861) y entre Costa Rica y Cuba el 11 de mayo de 1981 (*ibid.* p. 862), entre otros.

miento de relaciones diplomáticas o la ruptura sean actos unilaterales, puesto que en este ámbito rige el acuerdo entre las entidades estatales; sino que de dicho establecimiento de relaciones podría derivarse un reconocimiento o una protesta, que sí son actos unilaterales.

En realidad, lo más importante en relación con la forma es que dichos actos deben ser lo suficientemente claros y precisos que permitan saber cual es el contenido de la obligación asumida por el Estado²².

c) Intento de una definición del acto unilateral

La definición del acto jurídico en estricto sentido y, en consecuencia, del acto jurídico unilateral es una dificultad mayor que la Comisión trata de resolver considerando siempre, por supuesto, las diversas corrientes de pensamiento y las opiniones de los Gobiernos. La corriente de pensamiento jurídico continental entiende el acto jurídico como una manifestación de voluntad que se expresa con el fin de producir efectos jurídicos, mientras que para los autores del *common law* esta definición excluye otros actos o comportamientos del Estado distintos que pueden producir efectos jurídicos similares a los de los actos unilaterales en estricto sentido. Ello ha obligado a la CDI a redefinir el ámbito del estudio, lo que hace que comportamientos o *conducts* de los Estados, como el silencio, especialmente traducido en aquiescencia, deberían ser considerados eventualmente para determinar si es posible establecer reglas jurídicas que regulen su funcionamiento o si una vez determinadas sus especificidades, pueden establecerse principios generales que habrían de facilitar a los Estados su actuación en las relaciones jurídicas internacionales.

La Comisión llegó este año a elaborar un texto que servirá de base para una definición ulterior, a la vez que permitirá avanzar en los trabajos sobre el tema, especialmente, en lo que respecta a la investigación de la práctica que constitu-

Inclusive, otra medida relacionada, que igualmente se puede entender como protesta, sería la reducción del personal que compone la embajada; así, el 1 de marzo de 1981, Turquía limitó su representación ante Israel al nivel de vicesecretario, encargado de asuntos exteriores *ad interim*. Ello fue consecuencia de la votación de la ley de 30 de julio de 1980, mediante la cual se establecía Jerusalem como capital del Estado hebreo (85 *R.G.D.I.P.* (1981), p. 583).

Por lo que afecta a España, tuvo gran relieve la situación producida en la Embajada española en Guatemala el 31 de enero de 1980, llevando consigo la ruptura de relaciones diplomáticas con este país el 1 de febrero de 1980, y restableciéndose el 22 de septiembre de 1984 (véase 84 *R.G.D.I.P.* (1980), pp.866-869 y 89 *R.G.D.I.P.* (1985), p. 425; a este respecto, véase *B.O.C.G.*, Serie E, 14 de febrero de 1980, n. 154-I; *D.S.C.*, Sesión Plenaria, n. 149, de 11 de marzo de 1981 (34 *R.E.D.I.* (1982), pp. 276-277).

22 Véase *I.C.J. Reports 1974*, pp. 269-270, p. 51.

ye una labor preliminar impostergable. El texto adoptado este año por la Comisión, que recoge las diversas y contradictorias posiciones jurídicas de sus Miembros, dice así:

“...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”²³.

Este proyecto de definición operativa deberá constituir, como dije antes, la base de una definición de estos actos, como lo había sugerido el Relator Especial desde que se inició el tratamiento del tema. En todo caso, el acto unilateral en sentido estricto es una manifestación de voluntad notoria formulada por un Estado con la intención de producir determinados efectos jurídicos de acuerdo con el derecho internacional, en relación con otro u otros sujetos de derecho internacional.

Varios elementos que dan reflejados en este proyecto que merecen ser destacados. Su unilateralidad formal, la intención del autor y que el Estado no solamente puede, mediante un acto de esta naturaleza, asumir obligaciones si no que en forma más amplia, el mismo pueden producir efectos jurídicos distintos, como la reafirmación de un derecho o la renuncia a un derecho o a una pretensión jurídica, lo que no significa la asunción de obligaciones.

El acto jurídico unilateral produce efectos jurídicos a partir del momento de su formulación o a partir del momento que se desprenda de tal declaración. De acuerdo con la mayor parte de la doctrina y tal como lo señalara la CIJ en el caso de las Ensayos Nucleares, estos actos son vinculantes desde el punto de vista jurídico lo que tiene su fundamentación en la buena fe y en el principio *acta sunt servanda*, una derivación del principio que regula el régimen de los tratados, *pacta sunt servanda*, lo que no goza de una aceptación unánime por la doctrina ni el seno de la Comisión.

5. La diversidad de actos unilaterales: calificación y clasificación

Los actos unilaterales desde el punto de vista material son muy diversos. Los autores mantienen posiciones distintas no solamente en cuanto a su definición, si no respecto a su calificación y clasificación, lo que viene a complicar aún más el ejercicio de codificación y desarrollo progresivo emprendido por la Comisión..

23 Doc. A/CN.4/L.646, pp.2 y 3.

Un mismo acto unilateral puede ser calificado de distintas formas como es el caso, por ejemplo, de la conocida declaración del Ministro Ihlen, de Noruega, que para algunos es un acto de reconocimiento, mientras que para otros es una promesa o, incluso, una renuncia. No hay siquiera una aceptación unánime acerca de si esta Declaración es un acto unilateral o un acto que se ubica en una relación convencional. Para algunos, basándose en una afirmación de la CPJI en su decisión, ella se ubica más bien en una relación convencional, toda vez que es la respuesta a un ofrecimiento. Igual observación puede hacerse en relación con las dudas doctrinales que surgen al analizar las declaraciones formuladas por Finlandia, Albania, Lituania, Letonia y Estonia relativas a la protección de las Minorías que para algunos son verdaderos actos unilaterales²⁴, mientras que para otros son elementos de un acuerdo.²⁵ El mismo comentario merece la Declaración egipcia del 24 de abril de 1957 sobre el Canal de Suez que para algunos es una promesa, para otros un reconocimiento aunque también se podría concluir que se trata de un acto de ejecución de la Convención de Constantinopla de 1888 y que en consecuencia se ubica en el derecho convencional.

Finalmente, observamos la declaración del Gobierno de Colombia, mediante la cual se reconoce la soberanía de Venezuela sobre los Monjes, que puede ser objeto de igual apreciación. Para algunos, esta declaración es un reconocimiento, pero para otros significa una renuncia. Igual comentario se podría hacer sobre las declaraciones por las cuales los Estados poseedores de armas nucleares ofrecen garantías negativas de seguridad a los Estados no poseedores de esas armas, que pueden ser consideradas una promesa o tal vez una renuncia.

La dificultad que plantea la calificación, incide en la posibilidad de clasificarlos, lo que resulta indispensable, para poder elaborar las reglas que regulen su funcionamiento. Tal y como se ha planteado en nuestros Informes ante la Comisión, los actos unilaterales pueden ser agrupados en tres grandes categorías. Los actos unilaterales por los cuales el Estado ejerce el poder general de obligarse, como la promesa o el reconocimiento; los actos mediante los cuales el Estado ejerce el poder, igualmente intrínseco a su condición, de disponer de sus propios derechos como la renuncia y los actos por los cuales intenta impedir que se consolide una pretensión jurídica o una situación, a favor de otros Estado, como la protesta, aunque para algunos este último así como la notificación, no son actos unilaterales en el sentido estricto que nos ocupa.

Independientemente de su calificación y clasificación, la doctrina en general admite la promesa, el reconocimiento, la renuncia y la protesta, como actos

24 BALLADORE PALLIERI, *Diritto Internazionale Pubblico*, pp: 326 y ss, Milan, 1962.

25 QUADRI, R. *Derecho Internacional Público*, RCADI, 1959 (III), pp: 92 y ss.

unilaterales que producen efectos jurídicos por sí mismos, a los cuales me refero brevemente.

En primer lugar, la **promesa**, una manifestación de voluntad unilateral por la cual el Estado se compromete a asumir en el futuro una determinada conducta en relación con el o los destinatarios de esa declaración o acto sin que sea necesaria una contrapartida o su aceptación de parte del destinatario. 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 lo que confirma su carácter autónomo o independiente.²⁶

El **reconocimiento** puede considerarse como uno de los actos unilaterales de mayor calado y arraigo en el ámbito internacional; el mismo se ha definido 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. 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. 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. De ambas se derivan usualmente una multiplicidad de consecuencias jurídicas, pero cuyo carácter de actos unilaterales está claro. Sin embargo, 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. Igualmente, la forma que el reconocimiento puede revestir (explícito o implícito) y sus modalidades (*de iure* o *de facto*) complican aún más el análisis. El reconocimiento de Estados puede derivarse de actos concluyentes como el establecimiento de relaciones diplomáticas o por la conclusión de un tratado, actos que no significan actos unilaterales en el sentido estricto del término aunque no por ello debe ser desconsiderados. El que más importa es el acto de reconocimiento expresamente formulado para ello.

26 Aproximado Un caso relativamente reciente, fue el 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 de 739 millones de francos), al tratarse de países azotados por el huracán Mitch, declaración que podría considerarse una promesa con las implicaciones jurídicas que se derivan de estos actos.

El reconocimiento no se refiere solamente a Estados y Gobiernos. Su objeto puede ser una situación de hecho o de derecho o una pretensión jurídica, lo que ocurre con frecuencia en el marco de las cuestiones territoriales o de delimitación y no solo por actos expresos, sino por comportamientos que permiten deducir una determinada posición del Estado en relación con ello. Con menos frecuencia hoy observamos las declaraciones de reconocimiento del estado de beligerancia o de insurgencia o los relacionados con la neutralidad.

Por otra parte, la **renuncia**, definida como el acto por el cual un sujeto de Derecho Internacional abandona voluntariamente un derecho subjetivo o pretensión, se encuadra igualmente entre los actos unilaterales cuya existencia resulta indiscutida. Intentando desglosar el contenido de esta figura, algunos autores han planteado la distinción entre la denominada renuncia abdicativa, en virtud de la cual un Estado se limita a abandonar un derecho, como sería el caso de la declaración de Italia después de la Segunda Guerra mundial, cuando renuncia a todos los derechos o títulos sobre sus posesiones en África. Y la renuncia traslativa que implica la transferencia del derecho a otro sujeto determinado como sería el caso aunque se ubique en una relación convencional, el artículo 119 del Tratado de Versalles en el que se establece que Alemania renuncia a todos los derechos y títulos sobre sus posesiones de ultramar, a favor de las principales potencias aliadas.

La **renuncia**, es importante precisar, no se presume como se establece en la decisión arbitral en el caso *Campbell*, del 10 de junio de 1931 y más tarde, con igual precisión, en el caso *Nottebohm*, del 6 de abril de 1955, entre otros.

La **protesta** es una figura que para algunos no es un acto unilateral en sentido estricto, aunque la misma suele ser muy frecuente en las relaciones externas de los Estados. Los ejemplos que la práctica muestra sobre estos actos son muy diversos y atienden a materias sumamente heterogéneas. La protesta consiste, según definición aceptada generalmente por la doctrina, 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 se plasme. El análisis de la práctica en este apartado es profuso, siendo numerosísimos los supuestos que cabría calificar de protestas, realizados en los últimos años.

La **protesta** cobra un enorme relieve en el ámbito internacional: sus manifestaciones son múltiples y responden a las situaciones más variadas pero no implica

la sunción de obligaciones a cargo del autor. Por el contrario, mediante una protesta se trata de preservar un derecho o una pretensión jurídica para impedir su consolidación favorable a otro Estado. La protesta puede llevar aparejada 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 al encontrarse vinculada directamente a una actuación, o a una conducta previa de un tercer Estado. Esta es la razón por la que hay 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.

Existen otros actos cuya condición de "actos unilaterales" resulta cuestionada por algún sector de la doctrina, como la **notificación**. En nuestra opinión, la notificación es un vehículo que permite hacer conocer el acto. Por lo general, el acto de notificación no es un acto en sí mismo, más bien se trata de un mecanismo vinculado a los actos unilaterales más importantes.

II. Los comportamientos unilaterales del Estado que pueden producir efectos jurídicos similares a los de los actos unilaterales en estricto sentido: El silencio y la aquiescencia y los actos y comportamientos relacionados con el *estoppel*

El examen de los actos unilaterales obliga a considerar los comportamientos unilaterales de los Estados que sin ser manifestaciones formales de voluntad, aunque no por ello desprovistos de *animus*, pueden producir efectos jurídicos similares a los de los primeros. La cuestión de separar los comportamientos de los actos ha sido discutida ampliamente en la CDI. Para algunos Miembros de la CDI, el estudio del tema debe limitarse al examen de las manifestaciones formales de voluntad por parte de un Estado, mientras que para otros el aspecto más interesante del tema consiste en estudiar precisamente los comportamientos estatales que no revisten la manifestación formal de voluntad pero que producen efectos jurídicos.²⁷

Algunos de estos comportamientos o actitudes no son activos, como el silencio y la aquiescencia que en algunos casos y determinadas circunstancias se deriva, mientras que otros son acciones más claras, como lo pueden ser algunos comportamientos unilaterales relacionados con el *estoppel* figura procesal de

²⁷ Informe del Presidenter del Grupo de Trabajo. Doc. A/CN.4/L.646, Anexo, párrafo 1, p. 5.

derecho anglo-sajón, equivalente a la preclusión en el sistema de derecho continental, aunque, es cierto, como veremos, es posible plantear el *estoppel* por comportamientos pasivos. Hay, sin duda, una estrecha relación entre la aquiescencia y el *estoppel* aunque se basan en fundamentos diferentes. La aquiescencia equivale a una aceptación tácita que la otra parte puede interpretar como consentimiento, mientras que el *estoppel* está vinculado a la idea de preclusión, como veremos enseguida.

El tema es amplio, complejo y controversial, es apenas esbozado en esta última Parte por su relación con los actos unilaterales en estricto sentido. Entendemos que no se trata de figuras autónomas que producen efectos por sí mismos, o comportamientos que emanan de un solo Estado. No hay dudas en cuanto a la relación entre la aquiescencia y el reconocimiento, la aceptación, o entre los efectos de la promesa y los derivados de los actos relacionados con el *estoppel*.

A. El silencio y la aquiescencia

El silencio no es, como lo señala la mayor parte de la doctrina, un acto jurídico en el sentido estricto del término aunque, sin duda, produce en determinadas circunstancias efectos jurídicos incuestionables similares a los de cualquier decisión voluntarista. El silencio no se traduce en aquiescencia en todos los casos. Es necesario para ello que el Estado que debía actuar, es decir, el Estado que guarda silencio, tenga conocimiento de la situación o pretensión de que se trate y que no reaccione en forma prolongada ante ello, dentro de un plazo razonable. La aquiescencia podría traducirse en la ausencia de protesta en circunstancias que exigen una reacción positiva para preservar un derecho.²⁸ Para algunos la aquiescencia no es una manifestación de voluntad, si no un equivalente al consentimiento en cuanto a sus efectos, puede ser entendida entonces como un comportamiento puramente pasivo de un Estado *vis a vis* una situación de hecho o de derecho determinada, en circunstancias que exigen en general, una reacción de su parte.

En la Convención de Viena se trata claramente la aquiescencia ante la falta de reacción ante una exigencia. La falta de reacción de un Estado parte en tratado, ante la formulación de una reserva de otro Estado parte, constituye su aceptación. El artículo 20, párrafo 5 de ese texto señala expresamente que: "...se considerará que una reserva ha sido aceptada por un Estado cuando éste no ha formulado ninguna objeción a la reserva dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que haya recibido la notificación...."

28 MacGIBBON, *The Scope of Acquiescence in International Law*, B.Y.I.L, 1954.

La jurisprudencia ha examinado este comportamiento del Estado en varios de sus casos, entre los cuales destacan los de *Grisbadarna* (R.I.A.A, 1955, 1909), *Isla de Palmas* (R.I.A.A, 1955, 1927), *Lotus* (CPJI, Aerie A, No. 10, 1927), *Pesque-rías anglo-noruegas* (CIJ, 1951, p: 116 a 139); *Soberanía sobre algunas parcelas fronterizas* (Rec. CIJ, 1959, p. 209); *Templo Preah Vihear*²⁹ (Rec. CIJ, 1962); *Sentencia arbitral del Rey de España* (Rec. CIJ, 1969, pp:209 a 214); *Plataforma Continental* (Rec. CIJ, 1987, pp: 83 a 87); *Golfo de Maine* (Rec. CIJ, 1984, pp: 304 y 305); *Controversia fronteriza territorial, insular y marítima* (Rec. CIJ, 1992, pp: 408-409).

La Corte ha concluido en algunos Casos que comportamientos unilaterales de esta naturaleza son oponibles al Estado. Tales son los Casos del *Templo Preah Vihear* y el de la *Sentencia Arbitral del Rey de España*. En el primer Caso, por la falta de reacción y algunos comportamientos ulteriores, la Corte concluyó que Tailandia había reconocido los Mapas a que se refiere la controversia. En el segundo Caso, el tribunal la consideró, además de como un elemento de interpretación, como un impedimento para invocar la nulidad de la sentencia. La Corte consideró entonces que el argumento de Honduras era válido en el sentido que el comportamiento y la actitud de Nicaragua demostraban que aceptaba el laudo como obligatorio y que, en consecuencia, dicha aceptación y el hecho de que durante varios años no hubiera formulado ninguna objeción, Nicaragua no podía impugnar la validez del laudo.”³⁰

La aquiescencia, como lo ha reconocido alguna parte de la doctrina, no es una institución autónoma de derecho internacional. Ella debe ser considerada en relación con los diversos actos unilaterales materiales. Así, aceptar tácitamente una situación determinada se puede asimilar al reconocimiento e incluso, en circunstancias muy particulares, a la renuncia aunque, es cierto, la renuncia no se presume, en principio, como vimos antes. La aquiescencia es, sin duda, la contrapartida de la protesta.

Ahora bien, independientemente de que el silencio traducido en aquiescencia sea considerado o no un acto unilateral, ella no puede si no ubicarse en una relación convencional. Se trata de comportamientos reactivos que la ubican en

29 En este Caso, por ejemplo, el Tribunal indicó que "...es claro que las circunstancias eran de tal naturaleza que exigían, en un plazo razonable, una reacción de parte de las autoridades siamesas (...) Así, ellas no renunciaron ni en la época ni por numerosos años y por ello debemos concluir en su aquiescencia. 29 Rec. CIJ, 1962, pp: 23-24

30 Resumen de los Fallos, Opiniones Consultivas y Providencias de la CIJ (1948-1991), doc. ONU, ST/LEG/SER/F.1, p: 78.

ese ámbito. Tal como lo han señalado algunos autores, el silencio no puede producir efectos autónomos por que es necesario otro acto que le permita surtir sus efectos. No son, en pocas palabras, comportamientos o actitudes autónomas dotadas de efectos propios.

B) Los actos unilaterales y el *estoppel*

Los actos relacionados con el *estoppel*, como dijimos antes, están íntimamente relacionados con el estudio de los actos unilaterales en sentido estricto aunque, es cierto, ellos se relacionan más con el reconocimiento de una situación de hecho o de derecho o de una pretensión jurídica que con cualquier otro acto unilateral material.

El *estoppel* se presenta en formas distintas, principalmente, aunque se admiten otras categorías: *estoppel by res judicata* y el *estoppel by representation*.

El *estoppel* por representación podría ser definido así: "Cuando una persona, por sus declaraciones, sus actos o sus actitudes, es decir, por la representación que hace, ha llevado a otra persona a creer en la existencia de un cierto estado de cosas sobre la fe que le ha incitado a actuar de manera de modificar su posición en su perjuicio, la primera está impedida por *estoppel* de establecer, en contra de la segunda, un estado de cosas diferente del que había antes representado como existente."³¹ El *estoppel by res judicata*, aparece como "la prohibición de contradecir o de impugnar en un proceso un punto de hecho o de derecho antes resuelto por una decisión judicial.

El *estoppel* en general significa que cuando un tercero ha puesto su confianza en las declaraciones o conducta objeto del acto unilateral y el autor del acto pretende negar o desconocer su propio acto, rige el principio del *estoppel* que determina la oponibilidad del acto unilateral frente a su propio autor, de acuerdo con el principio *adversus factus suum quis venire non potest*.

Los elementos fundamentales del *estoppel* son: una actitud primaria de un Estado que genera un determinado comportamiento en otro Estado que actúa en base a la conducta anterior. Y, que por ello, surge la imposibilidad de que el Estado que asume la actitud primaria pueda actuar en forma distinta.

La conducta que da lugar al *estoppel* puede derivarse de un acto positivo o una inacción, como el silencio y la aquiescencia derivado de él, que como se estableció anteriormente no cabe dentro del término de acto que nos interesa.

31 MARTIN, Antoine, *L'Estoppel en Droit International Public*, p.16, Pedone, Paris, 1979.

Sin embargo, no todos los comportamientos pueden permitir la aplicación de *estoppel*, es decir, obligar al Estado a comportarse de determinada manera. Tal como señalan algunos, una de las condiciones especiales del *estoppel* es que las afirmaciones y los comportamientos sean claros, no ambiguos, voluntarios y propios de un órgano competente del Estado.³² En relación con esto debemos recordar la decisión relativa al Caso de los *Empréstitos serbios*, cuando la CPJI rechazó la aplicación del principio invocado por los serbios, afirmando que la declaración francesa no habían sido clara e inequívoca sobre la cual el Estado deudor se podía fundar.

El *estoppel* por conducta ha sido considerado en varias ocasiones por los tribunales internacionales, dentro de sus aspectos procesales, como serían, entre otros, el Caso de los *Empréstitos Serbios* en el que la CPJI, arriba referida, al aceptar de alguna manera la transposición de esta figura procesal de derecho interno, al derecho internacional, la considera inaceptable; en el Caso del *Templo Preah Vihear*, en cuya Decisión el tribunal, aunque no lo considera expresamente, señala que "...incluso si existían dudas acerca de la aceptación del Mapa de Siam, en 1908 (...) la Corte, teniendo en cuenta los sucesos ulteriores consideró que Tailandia tenía, en razón de su conducta, no podía afirmar que no había aceptado el Mapa." Otros Casos deben ser examinados como *Nottebohm* (2a. fase, 1955); *Sentencia arbitral del Rey de España, ya citado*; y, el de la *Barcelona Traction* (excepciones preliminares, 1964).

También algunos jueces, en sus Opiniones Separadas o Disidentes se han referido a esta figura procesal. Es el caso, por ejemplo, del Presidente Alfaro en ese mismo Asunto, quien estimó que la decisión estaba esencialmente basada en un principio de derecho, frecuentemente aplicado por los tribunales internacionales, según el cual un Estado parte en un litigio internacional está obligado por sus actos anteriores cuando éstos están en contradicción con sus pretensiones en el litigio.³³ En el mismo Caso, los jueces Fitzmaurice, Koo y Percy Spender, formulan comentarios y precisan la definición del *estoppel*.

En algunos Asuntos arbitrales, también ha sido considerada la figura del *estoppel*.³⁴ Así, por ejemplo, en el Asunto *Sharpe*, 1971, en el que el Agente de los Estados Unidos planteó que aunque no se estaba ante el *estoppel*, en el sentido estricto del término, el señor Sharpe estaba impedido de pretender la nacionalidad británica, por que ejercía los derechos de elector en los Estados Unidos. Igualmente, fue considerada en los Casos de *Minquiers et Ecrhéous*, 1953.

32 BOWETT, D, *Estoppel before International Tribunals and its relations with to acquiescence*, B.Y.I.L., 1958.

33 CIJ, Rec. 1962, pp: 39-51.

34 MARTIN, A., *op. cit.* pp: 78 y ss.

En todo caso, aunque no por ello deja de tener interés para el estudio emprendido sobre los Actos Unilaterales en estricto sentido, el *estoppel* no puede ser considerado un acto unilateral. Es más bien, la consecuencia de un acto o de un comportamiento de un Estado, realizado en determinadas circunstancias.

Conclusión

He tratado en esta disertación de presentar en forma muy resumida los aspectos fundamentales del tema, lo que puede servir de guía para profundizar el estudio de los actos y de los comportamientos unilaterales del Estado que pueden producir efectos jurídicos en el ámbito internacional. La institución de los actos unilaterales de los Estados no es clara en derecho internacional. No hay todavía, como dije, una teoría sobre estos actos y comportamientos. Tampoco podemos encontrar con facilidad normas de derecho consuetudinario que puedan permitir o facilitar la codificación de las reglas que regulen su funcionamiento.

A pesar de ello, no parece haber dudas en cuanto a que el Estado puede realizar actos que producen efectos jurídicos incuestionables en sus relaciones internacionales. Mediante ellos, el Estado puede asumir compromisos internacionales que le son oponibles y que debe observar de acuerdo con los términos de su declaración que recoge la intención del mismo en relación con determinadas situaciones de hecho o de derecho o de algunas pretensiones jurídicas, como quedó evidenciado en el caso de los Ensayos Nucleares, referido antes.

Es fácil apreciar que los Estados realizan cada vez con más frecuencia, en sus relaciones internacionales, actos y comportamientos de esta naturaleza. Sin embargo, todavía no se ha examinado de la mejor forma la práctica de los Estados para extraer conclusiones válidas que permitan sustentar la labor de la Comisión. Para responder a esa necesidad hemos emprendido, conjuntamente con la Universidad de Málaga, España, un estudio sistemático de tal práctica, sobre cuyos resultados presentaremos un Informe en el 2004 a la Comisión.

Debo expresar mi mayor agradecimiento y reconocimiento a la profesora María Isabel Torres Cazorla, de esa institución universitaria, quien ha contribuido en forma dedicada y muy constructiva con el estudio de este tema e incluso, con la elaboración de esta ponencia que no es más que un aporte doctrinal que busca facilitar a los estudiosos y a los que representan al Estado en sus relaciones externas, para comprender mejor el contenido y el alcance estos actos y sobre todos, las consecuencias jurídicas que de ellos se pueden derivar.

Managua, 19 de septiembre de 2003