
¿Convención de Viena sobre el Derecho de los actos unilaterales de los Estados?

La conveniencia de su codificación

Johanna Holz Rincón^(*)

1. Introducción

Los Estados, por su propia naturaleza, se encuentran facultados para actuar unilateralmente en una variedad de actividades. Sin embargo, mientras que tienen absoluta autonomía dentro de su jurisdicción doméstica, en base al principio de soberanía territorial del Estado, no ocurre lo mismo en el ámbito de su participación en la comunidad internacional.

En efecto, en ese ámbito, la conducta de los Estados se encuentra limitada, mediante acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, así como por su interrelación con organizaciones internacionales, sin dejar de lado las limitaciones generadas por la costumbre y los principios. Por ello, las acciones que pueden emprender los Estados, en el ámbito internacional, tienden a ser complejas.

En el caso específico de los actos unilaterales de los Estados, la complejidad se ve intensificada por la naturaleza altamente controvertida del tema. En parte por ello, y en parte por su creciente utilización en las relaciones interestatales, los actos unilaterales han cobrado una importancia creciente en el Derecho Internacional y han atraído un considerable interés de parte de la comunidad y doctrina internacional. En este sentido, la Comisión de Derecho de Internacional de las Naciones Unidas viene cumpliendo desde 1996 el mandato de la Asamblea General mediante Resolución 51/60, investigando dicho tema con el propósito de establecer si resultaría apropiado codificar los actos unilaterales de los Estados y, de ser así, cómo llevar a cabo esta tarea.

Con la finalidad de lograr un entendimiento integral del tema, la sección 2 del presente trabajo analiza la naturaleza de la codificación a la luz del Derecho Internacional Público. Para ello, se estudiará

el rol de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, los objetivos que debe cumplir una codificación en el Derecho Internacional, y el proceso de creación de normas internacionales.

La sección 3 examinará la teoría de los actos unilaterales de los Estados, partiendo de la experiencia que ha tenido la Comisión de Derecho Internacional intentado aproximarse a una definición adecuada de los actos unilaterales. Asimismo, desarrollaremos qué principios de interpretación resultan aplicables a esta categoría jurídica y, si es posible aplicar *mutatis mutandis*, los principios de interpretación aplicables al Derecho de los Tratados. Finalmente, expondremos una clasificación tentativa de los actos unilaterales, con la finalidad de dejar en claro qué conductas integran esta categoría jurídica.

Finalmente, a la luz de los conceptos examinados, en la sección 4 examinaremos si es que la conjunción de ambos elementos resultaría en un conjunto de normas armonioso y eficiente para regular, partiendo de si la teoría de los actos unilaterales, en su actual estado, se encuentra propicia para ser codificada. Dicho análisis se basará en la experiencia de los Estados y la vigencia del tema, así como las características que deberá tener la codificación para ser flexible al dinámico entorno de las relaciones internacionales actuales. Asimismo, daremos una mirada a varias de las críticas en torno a una posible concreción de los actos unilaterales, discutiendo su independencia y autonomía de otros institutos jurídicos. Finalmente, veremos si esta codificación debe darse en la forma de un tratado o si, en cambio, la Comisión de Derecho Internacional debería enfocarse más en el extremo del desarrollo progresivo de su objetivo, y enfocar sus resultados en otra forma.

(*) Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Asociación Civil *ius et veritas*.

2. La codificación y su naturaleza en el Derecho Internacional

La labor de codificación a lo largo del tiempo ha sido emprendida por los Estados como parte del ordenamiento de su Derecho interno. Entre las primeras codificación destaca el *Corpus Juris Civilis* de Justiniano y el Código de Napoleón, predecesor de la fiebre de codificación que siguió a su promulgación. Sin embargo, en el Derecho Internacional Público, la codificación tiene particularidades propias, puesto que no existe un cuerpo legislativo, como en el caso del Derecho interno, con la facultad de promulgar leyes generales, y también carece de un tribunal judicial capaz de ejercer jurisdicción mediante decisiones vinculantes. La importancia del tema no ha sido soslayada por la comunidad internacional, en especial, las Naciones Unidas, predominantemente mediante la creación de la Comisión de Derecho Internacional.

2.1. La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas

La labor de codificación en el Derecho Internacional ha sido llevada a cabo principalmente por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Si bien no todos los esfuerzos de codificación de la mencionada Comisión han sido exitosos, los resultados, en conjunto, pueden ser considerados positivos.

La regulación intergubernamental de asuntos de interés general tuvo sus inicios en el Congreso de Viena de 1814 a 1815, en donde se discutió la regulación de algunos asuntos como los regímenes de ríos internacionales, la prohibición de la trata de esclavos y el rango de agentes diplomáticos, culminando con la adopción del Tratado de París de 1814. Desde entonces se han desarrollado normas internacionales a nivel de conferencias diplomáticas mundiales, respecto de diversos temas⁽¹⁾.

El mandato de la Comisión de Derecho Internacional, otorgado por la Asamblea General en 1947, fue el de codificar y progresivamente desarrollar el Derecho Internacional⁽²⁾. La labor de

codificar, entendida en sentido estricto, básicamente supone recopilar reglas legales ya existentes, mientras que el desarrollo progresivo del Derecho va un paso más allá, con la creación de normas.

La Comisión generalmente cumple con el mandato de codificar y desarrollar el Derecho Internacional mediante la creación de borradores de tratados, aun cuando también utiliza otras formas como reglas modelos, comentarios o recomendaciones. Sin embargo, la tendencia es a elaborar sus propuestas en forma de borradores de tratados, probablemente porque dicho formato le permite cumplir con el doble mandato de codificar y progresivamente desarrollar el Derecho Internacional. Asimismo, ha sido la forma empleada en uno de los trabajos más exitosos de la Comisión: la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Una vez elaborado el borrador del tratado, la Comisión de Derecho Internacional lo presenta en una conferencia internacional de codificación, o a las Naciones Unidas, para su moldeado final⁽³⁾.

Pero, cabe hacernos la pregunta de ¿por qué resulta tan importante, en el marco del Derecho Internacional, codificar conductas mediante la creación de reglas? Ello se verá a continuación.

2.2. Objetivos de una codificación

La gran acogida que ha tenido el fenómeno de la codificación en el Derecho Internacional tiene su fundamento en la creencia que una codificación adecuada eliminará la incertidumbre generada por la costumbre y precisará principios generales cuya aplicación no es pacífica⁽⁴⁾.

Ello es de especial importancia en el ámbito de Derecho Internacional, puesto que al no contar con un poder legislativo supranacional, uno de los mayores retos para fortalecer el Estado de Derecho o *rule of law* es la creación de certidumbre, predictibilidad y estabilidad en las relaciones internacionales⁽⁵⁾. Es evidente que la claridad en las normas que regulan las conductas de los sujetos objeto de dichas normas, incrementan su capacidad para guiarlos⁽⁶⁾.

(1) Algunos de los temas vistos en conferencias diplomáticas han sido normas de guerra (*ius ad bellum*), la solución pacífica de controversias internacionales, la protección de propiedad intelectual, entre otras. Véase <http://untreaty.un.org/ilc/ilcintro.htm>.

(2) La Asamblea General creó la Comisión de Derecho Internacional mediante la Resolución 174 (II) del 21 de noviembre de 1947. Como anexo de esa resolución se encontraba la versión original del Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional, cuyo artículo 1 señala "La Comisión de Derecho Internacional tendrá por objeto la promoción del desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación". (Traducción personal de: "Article 1: The International Law Commission shall have for its object the promotion of the progressive development of international law and its codification (...)"). Véase la resolución en: <http://www.un.org/documents/ga/res/2/ares2.htm>.

(3) Como ejemplo de conferencias internacionales de codificación se encuentran las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas, las cuales, en el pasado, se han congregado para discutir temas urgentes como los derechos de los niños y de las mujeres, derechos humanos, medio ambiente, población, desarrollo social, prevención de crímenes, racismo y xenofobia. Estas conferencias pueden culminar en tratados o declaraciones, siendo de esta manera, positivas para la codificación de temas con relevancia internacional.

(4) En: <http://untreaty.un.org/ilc/ilcintro.htm>.

(5) RODRÍGUEZ CEDEÑO, Víctor. *Primer informe sobre los actos unilaterales del Estado*. Comisión de Derecho Internacional. 52 período de sesiones. A/CN.4/486.

(6) Sin embargo, los detractores de las codificaciones consideran que genera una rigidez no deseada. Uno de sus críticos iniciales fue

Sin embargo, no cualquier codificación alcanzará los mencionados objetivos pues es necesario que exista cierta vigencia y notoriedad del tema a ser codificado, lo que será analizado en el siguiente punto. En este sentido, de acuerdo con David Caron, es necesario que existan varios factores para lograr una codificación útil: (i) un grado sustancial de consenso entre varios de los Estados involucrados que permitirá la aplicación de la norma internacional; (ii) cierta estabilidad de la materia a ser codificada, pues de lo contrario la codificación siempre se encontraría desfasada; y, (iii) mecanismos de flexibilización de la norma para adaptarse a los cambios propios de una sociedad globalizada⁽⁷⁾.

Respecto de los mecanismos de flexibilización, cabe destacar que ello generalmente ocurre mediante la interpretación de los tribunales encargados de su aplicación, o a través de los órganos legislativos que pueden modificar las normas. Sin embargo, como ya mencionamos, en el marco del Derecho Internacional, no se cuenta con un órgano legislativo universal que pueda modificar las normas ni con una autoridad judicial con jurisdicción universal⁽⁸⁾. Por ello, este factor cobra singular importancia a fin de evitar codificaciones estáticas que limiten, en vez de coadyuvar, las relaciones internacionales.

2.3. Proceso de creación normativa: *hard law* versus *soft law*

Puede decirse que la generación de una norma internacional contempla diferentes etapas, aun cuando no todas las normas siguen el mismo derrotero. Si bien los tratados son la expresión más visible de normas internacionales en los últimos tiempos, no son el único mecanismo de generación de reglas internacionales.

En efecto, existen otros instrumentos que tienen por efecto generar normas internacionales. Para ello, de acuerdo con Buergenthal⁽⁹⁾, es necesario identificar las fuentes del Derecho Internacional, que son métodos para elaborar reglas o normas

internacionales. Recordemos que el artículo 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia reconoce como fuentes a las convenciones internacionales, la costumbre internacional, y los principios generales de Derecho. En cuanto a las decisiones judiciales y la doctrina, son considerados como medios que auxilian en la definición del Derecho aplicable.

La creación de normas o principios que rigen la conducta en el ámbito del Derecho Internacional tiene como correlato la voluntad política de los Estados de obligarse por dicha norma de Derecho Internacional. Sin embargo, existen casos en los que ello se ha relativizado, como en las normas de *ius cogens* o algunas normas de derechos humanos.

Debemos distinguir, por otro lado, el *soft law* del *hard law*, dentro del proceso de creación de normas internacionales. De acuerdo con Boyle, “el derecho suave” no es vinculante y consiste en normas generales o principios, pero no reglas⁽¹⁰⁾. En este sentido, los tratados siempre son *hard law* puesto que, por definición, son vinculantes entre las partes. En el mismo sentido, el juez Baxter ha señalado que existen “normas con diversos grados de persuasividad y consenso que son incorporadas en acuerdos entre Estados, pero que no crean derechos y deberes aplicables. Ellos pueden ser descritos como Soft Law en distinción al Hard Law”⁽¹¹⁾. Algunos ejemplos de *soft law* son las declaraciones de conferencias internacionales de medio ambiente, o las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en tanto no son de obligatorio cumplimiento⁽¹²⁾.

Cabe destacar que las normas no son estáticas, y suele ocurrir que normas propias del *soft law* luego se conviertan en un instrumento de *hard law*, siguiendo un proceso de creación normativa, aunque nuevamente enfatizamos que no ocurre en todos los casos, ni es un prerequisite para la creación de una norma internacional. Por otro lado, tampoco es necesario que un tema relevante pase por todas las etapas ni siga el mismo orden que mencionaremos a continuación, para llegar a consagrarse como norma internacional.

Friedrich Karl von Savigny, que se oponía a la codificación en Alemania a comienzo del siglo XIX, puesto que consideraba que las normas son un fenómeno evolutivo y dinámico, que cambia constantemente, por lo que no debían ser congeladas en códigos. Véase REIMANN, Mathias. *The Historical School Against Codification: Savigny, Carter, and the Defeat of the New York Civil Code*. En: CARON, David R. *The ILC Articles on State Responsibility: The Paradoxical Relationship Between Form and Authority*. En: *The American Journal of International Law*. Volumen 96. p. 860.

En efecto, Savigny consideraba que el Código alemán era producto del Derecho Romano y Cristiano, en tanto el Cristianismo había transformado las normas consuetudinarias romanas. La gran paradoja de Savigny, sin embargo, yace en que, a pesar de no creer en la universalidad del derecho ni de los derechos humanos (puesto que creía en costumbres particulares para cada nación), su idea del Derecho como instrumento para proteger la libertad humana, es completamente universal. (Extracto del curso *Comparative Law: The Globalization of the Law in Historical Perspective*, dictado por el Profesor Duncan Kennedy en la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard [febrero 2006]).

(7) CARON, David R. *Op. cit.*; pp. 860 y 861.

(8) *Ibid.*; p. 861.

(9) BUERGENTHAL, Thomas y otros. *Manual de Derecho Internacional Público*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 25.

(10) BOYLE, A.E. *Some reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law*. En: COLÍN VILLAVICENCIO, Luis Guillermo. *El Soft Law, ¿una fuente formal más del Derecho Internacional?* p. 1. En: <http://ww.tuobra.unam.mx/publicadas/030330120008.html>.

(11) BAXTER, R. R. *International Law in “her infinite variety”*. En: COLÍN VILLAVICENCIO, Luis Guillermo. *El Soft Law, ¿una fuente formal más del Derecho Internacional?* p. 1. En: <http://ww.tuobra.unam.mx/publicadas/030330120008.html>

(12) BOYLE, A.E. *Op. cit.*; p. 2.

“La codificación cobra importancia en el momento en que algún Estado quiere desconocer los efectos de los actos unilaterales, surgiendo la disputa o conflicto, que debe ser esclarecido por el bien de las relaciones internacionales. Los Estados deben saber qué esperar para poder saber cómo actuar, o por lo menos, las consecuencias que tendrán sus actitudes. Por ello, resulta importante establecer reglas generales para estos actos, que beneficiarán la seguridad jurídica”.

El punto de partida de este proceso de creación normativa ocurre cuando surge el tema en concreto, a raíz de la particular situación histórica-social, logrando la atención de la comunidad internacional y su consagración como tema relevante o discutido, tanto a nivel doctrinario como jurisprudencial. A raíz de esta aparición en los temas de preocupación de la Sociedad Internacional, algunos Estados pueden decidir emitir declaraciones unilaterales al respecto, opinando sobre el tema o modificar su normativa interna. Asimismo, la influencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden aumentar la importancia de la materia, buscando lograr un pronunciamiento por parte de la Comunidad Internacional⁽¹³⁾.

Como punto de convergencia entre las etapas del surgimiento del tema, las declaraciones unilaterales de los Estados y la influencia de las ONG, se encuentra la fase en la que se emiten declaraciones. Esta declaración no es *hard law*, puesto que no es vinculante (excepto en el caso particular de la Declaración Universal de Derechos Humanos). Algunas declaraciones trascienden otro grado y adquieren el carácter de principios, como ocurrió con los Principios de Siracusa en contra de los tratos inhumanos y degradantes. Estos principios pueden, a su vez, establecer guías de conductas, volviéndose estándares, como es el caso de los estándares para la aplicación de los derechos humanos.

Finalmente, el proceso de creación normativa puede culminar en un tratado, que pudo haber venido precedido por declaraciones, principios y estándares,

como conclusión a un proceso de cristalización del tema, o todo lo contrario, puede que el nivel de convocatoria del asunto tenga tanta acogida, que se plasme casi inmediatamente en un acuerdo convencional, sin haber visitado alguna de las etapas mencionadas.

Ello resulta interesante puesto que, en aras de la promoción del Derecho Internacional en materia de actos unilaterales, debemos analizar si las reglas que normen dichos actos deberían ser materializados en un instrumento de *hard law*, o si deberían, en vez, continuar un desarrollo progresivo a nivel de *soft law*. Asimismo, para determinar si es que la teoría de los actos unilaterales se encuentra lo suficientemente madura como para consagrarse en un tratado, uno de los indicios será analizar en qué fase, si acaso alguna, se encuentra la teoría de los actos unilaterales y, de esta manera, tener un elemento más a tomar en cuenta para absolver el problema principal del presente trabajo: ¿resulta pertinente codificar los actos unilaterales de los Estados?

3. Los actos unilaterales de los Estados y su teoría

Que los actos unilaterales existen resulta incuestionable. Resulta tan válido para los Estados asumir obligaciones en base a tratados bilaterales o multilaterales como generar obligaciones en base a actos llevados a cabo unilateralmente. A la luz de los avances de la tecnología y el dinamismo de la interacción de los Estados a nivel internacional, resulta natural que las normas internacionales deban adaptarse para seguir el paso de los cambios. Como consecuencia de ello, la importancia de los actos unilaterales como mecanismo que permite una mejor flexibilidad y adaptación a los cambios ha venido en aumento y parece seguir por la misma senda. Teniendo esto en cuenta, a continuación analizaremos la definición propuesta por la Comisión de Derecho Internacional para los actos unilaterales, así como sus principios interpretativos y, por último, desarrollaremos una clasificación de dichos actos.

3.1. Definición de un acto unilateral

La Comisión de Derecho Internacional ha manifestado las razones principales por las cuales resulta deseable definir en qué consisten los actos unilaterales realizados por los Estados, las cuales coinciden con los objetivos generales de las codificaciones antes mencionados: incrementar la seguridad jurídica, predictibilidad y estabilidad en las relaciones internacionales y, en consecuencia, fortalecer el Estado de Derecho o *rule of law*. En

(13) En esta labor se concentran las organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, Pax Romana, Caritas Internacional y la Comisión Internacional de Juristas.

específico, sin embargo, algunas de las razones por las cuales podría resultar deseable codificar, o siquiera definir en qué consiste un acto unilateral, son el crecimiento de su importancia y utilización a nivel internacional y la consideración de que se encuentra en un momento de madurez suficiente como para ser abordado. Ello será materia de posterior análisis.

Otra razón por la que resulta importante definir un acto unilateral ha sido esbozada por Weingerl, en base a la reciente adopción del borrador de artículos sobre responsabilidad de los Estados por actos internacionalmente incorrectos. Para él, resulta saltante que ahora existe un régimen legal que regula el quebrantamiento de obligaciones internacionales que han sido asumidas unilateralmente, pero no existe una regulación escrita sobre la asunción de obligaciones internacionales por medio de actos unilaterales⁽¹⁴⁾. No existe al día de hoy un tratado que defina los actos unilaterales como un concepto general, ni tampoco se encuentra consagrado en la costumbre internacional⁽¹⁵⁾. En cuanto a la doctrina, esta ha definido al acto unilateral como “aquellas manifestaciones de voluntad emanadas del Estado y que tienden a producir ciertos efectos jurídicos”⁽¹⁶⁾. Así también, Ales Weingerl ha definido los actos unilaterales como “las transacciones legales internacionales, que representan medios legalmente reconocidos de manifestación o expresión de consentimiento unilateral para vincularse y crear, modificar, suspender o extinguir derechos y obligaciones internacionales de acuerdo con el Derecho Internacional”⁽¹⁷⁾.

Asimismo, la Comisión de Derecho Internacional ha propuesto una definición que pasaremos a analizar, a fin de discernir si resulta apropiada y efectiva para una posterior probable codificación: que sea una manifestación de voluntad formulada por uno o varios Estados, con la intención de producir efectos legales en relación con otros sujetos de Derecho Internacional y que es conocida por esos otros sujetos.

3.1.1. Manifestación de voluntad autónoma

La manifestación de voluntad implica que debe existir un asentimiento o declaración de voluntad de parte del Estado. Así, solo es necesario que exista una única manifestación de voluntad. Esto no quiere decir, sin embargo, que un acto unilateral no puede ser manifestado por dos o más Estados. Lo importante es, como ha señalado Monaco, que sea “capaz de producir sus efectos sin el concurso de otra declaración de voluntad”⁽¹⁸⁾. Es decir, se trata de una única manifestación de voluntad en tanto el o los autores se encuentren en una misma posición jurídica en la relación legal que crean⁽¹⁹⁾.

Debemos diferenciar a la declaración del acto unilateral en sí mismo, puesto que la primera es el procedimiento para crear el segundo. En forma análoga a los tratados, donde el procedimiento para la creación del tratado es distinto del acuerdo final que se refleja en el instrumento y crea norma internacionales, en la materia bajo análisis, las declaraciones son el procedimiento para la creación de normas internacionales, distintas del contenido mismo del acto unilateral⁽²⁰⁾.

Esta manifestación de voluntad no parece requerir una forma específica para manifestarse, pues así lo ha determinado la Corte Internacional de Justicia en el caso de los Ensayos Nucleares, al señalar lo siguiente:

“En cuanto a la cuestión de forma, debe observarse que el Derecho Internacional no ha impuesto ningún requerimiento estricto ni especial en torno a ello. Que una declaración sea hecha oralmente o por escrito no hace ninguna diferencia esencial, pues dichas declaraciones realizadas bajo circunstancias particulares pueden generar deberes en el Derecho Internacional, sin que deben ser expresadas en forma escrita. Así, la cuestión formal no es decisiva. Como dijo la Corte en la Decisión sobre las objeciones preliminares en el caso sobre el Templo de Preah Vihear:

‘Como (...) generalmente es el caso en Derecho Internacional, que pone el énfasis principal en la intención de las partes, el Derecho no prescribe

(14) WEINGERL, Aleš. *Definition of unilateral acts of States*. En: <http://www.esil-sedi.org/english/pdf/Weingerl.PDF>. p. 1.

(15) *Ibid.*; p. 2.

(16) MONCAYO, Guillermo y otros. *Derecho Internacional Público*. En: NOVAK TALAVERA, Fabián. *La teoría de los actos unilaterales de los Estados*. En: *Agenda Internacional*. Lima: IDEI. Año 1. Número 1. p. 150.

(17) WEINGERL, Aleš. *Op. cit.*; p. 8. Traducción propia de: “Unilateral acts of States are international legal transactions (permissible State conduct), representing legally recognized means of manifesting (or expressing) unilateral consent to be bound (precipitating conduct) and creating, modifying, suspending or terminating international rights and obligations in accordance with international law”.

(18) NOVAK TALAVERA, Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO MOYANO. *Derecho Internacional Público*. Tomo I: Introducción y Fuentes. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.

(19) COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *First report on unilateral acts of status*. Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. A/CN.4/486. En: http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_486.pdf. p. 26.

(20) REUTER, Paul. *Introduction to the Law of Treaties*. En: COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *First report on unilateral acts of status... Op. cit.*; p. 14.

una forma particular, las partes son libres de escoger la forma que deseen, siempre que su intención pueda reflejarse claramente. (Informes de la Comisión de Derecho Internacional 1961, p. 31)⁽²¹⁾.

Queda claro, entonces, que la forma solo interesa como prueba para determinar que realmente existe una manifestación de voluntad, es decir, una intención del Estado.

3.1.2. Realizada por un Estado

No está incluido en el análisis del presente trabajo las manifestaciones de voluntad unilaterales de otros sujetos de Derecho Internacional, aunque haremos un breve comentario respecto de los actos unilaterales de las organizaciones internacionales en la última parte. Esta distinción se basa, no en mérito a la importancia de los sujetos, sino en base al contexto en que se llevan a cabo los actos y por las diferencias en su formulación. En el caso de los actos unilaterales de los Estados, estamos en un ámbito de coordinación, mientras que las organizaciones internacionales se encuentran en un ámbito de asociación. Es así que las relaciones de coordinación se basan en la soberanía estatal y, como veremos, en base al principio de igualdad soberana, no es posible imponer obligaciones en otros Estados sin su aceptación. En cambio, en el caso de las relaciones de asociación, la organización internacional sí tendría la facultad de imponer obligaciones dependiendo de las competencias que le han sido asignadas por los Estados, en el ejercicio de su soberanía.

La conducta de los Estados puede ser (i) bilateral y/o multilateral; o, (ii) unilateral. En el primer caso, las voluntades de dos o más Estados deben asociarse para generar efectos legales. En cambio, una conducta unilateral, no depende de la voluntad

de dos o más Estados para generar efectos legales, sino que basta una sola manifestación de voluntad, ya sea emitida por uno o más Estados. Lo importante en este caso no es el número de emisores, sino el hecho de que esta manifestación de voluntad, por sí sola, va a producir efectos jurídicos, sin ser necesario que se conjugue con otra⁽²²⁾.

En cuanto a los sujetos con capacidad para vincular al Estado, queda claro a partir del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1961⁽²³⁾ qué personas tienen plenos poderes para representarlo, no siendo necesaria mayor elaboración.

3.1.3. Con la intención de producir efectos jurídicos

La creación de efectos jurídicos implica que se genere una obligación a cargo del Estado que ha realizado la conducta unilateral y, en contraposición, un derecho a favor del sujeto destinatario del acto unilateral. No es posible, sin embargo, que el acto unilateral cree una obligación a cargo de otro Estado, puesto que el principio de igualdad soberana consagra que no es posible imponer obligaciones sin el previo consentimiento de un Estado⁽²⁴⁾. Y, si nos encontramos ante un consentimiento dado por un Estado receptor, ya no estaríamos frente a un acto unilateral puesto que no estaría generando efectos jurídicos por sí mismo.

Ello está consagrado en el artículo 34 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en base al principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, señalado que "(u)n tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento".

Así también, resulta importante resaltar que los efectos creados deben ser jurídicos. De esta

(21) COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *First report on unilateral acts of states...* Op. cit.; p. 16. Traducción propia de: "With regard to the question of form, it should be observed that this is not a domain in which international law imposes any special or strict requirements. Whether a statement is made orally or in writing makes no essential difference, for such statements made in particular circumstances may create commitments in international law, which does not require that they should be couched in written form. Thus the question of form is not decisive. As the Court said in its Judgment on the preliminary objections in the case concerning the Temple of Preah Vihear: 'Where (...) as is generally the case in International Law, which places the principal emphasis on the intention of the parties, the law prescribes no particular form, parties are free to choose what form they please provided their intention clearly results from it' (I.C.J. Reports 1961, p. 31)".

(22) WEINGERL, Aleš. Op. cit.; p. 4.

(23) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 Artículo 7. Plenos poderes.

1. Para la adopción la autenticación del texto de un tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

a) si se presentan los adecuados plenos poderes; o,

b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;

b) los Jefes de misión diplomáticas, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados; y,

c) 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.

(24) NOVAK TALAVERA, Fabián. *La teoría de los actos unilaterales de los Estados*. En: *Agenda Internacional*. Lima: IDEI. Año 1. Número 1. p. 150.

manera, se excluyen los actos que tienen efectos políticos y que existen fuera del ámbito de la esfera legal. Un acto político es un acto realizado por un Estado con la intención de crear una relación política con otro Estado y cuya base obligatoria se basa en cuestiones políticas y morales, y no legales⁽²⁵⁾. Es así que ante un incumplimiento político, un Estado puede reaccionar de modo político, más no legal. Para poder delimitar adecuadamente los actos políticos de los legales, debe tenerse en consideración tanto la intención como la persona que emite de la manifestación.

En el caso de los *Ensayos Nucleares*, la Corte Internacional de Justicia señaló que no todos los actos unilaterales importan obligaciones, al opinar que existía la posibilidad de que creen dichas obligaciones: “Es bien conocido que las declaraciones realizadas mediante actos unilaterales, en torno a situaciones legales o fácticas, pueden tener el efecto de crear obligaciones legales. Las declaraciones de este tipo pueden ser, y usualmente son, bastante específicas. Cuando el Estado declarante tiene la intención de vincularse de acuerdo con los términos de su declaración, la intención le confiere el carácter de obligación legal, estando el Estado legalmente requerido a cumplir con una conducta consistente con la declaración. Una obligación de este tipo, si ha sido formulada públicamente y con la intención de vincularse, aun cuando no sea realizada en un contexto de negociaciones internacionales, es vinculante. En estas circunstancias, nada en la naturaleza de un *quid pro quo*, ni una aceptación posterior a la declaración, ni siquiera una respuesta o reacción de otros Estados, es requerida para que la declaración tenga efectos, puesto que ese requisito sería inconsistente con la naturaleza estrictamente unilateral del acto jurídico por el cual el Estado se pronunció”⁽²⁶⁾.

Sin embargo, en opinión de Fabián Novak, si un acto unilateral no genera obligaciones, entonces no tiene efectos jurídicos, y no debería ser considerado un acto unilateral: “En efecto, si como hemos señalado, el acto unilateral de un Estado no puede imponer obligaciones o deber a un tercer

Estado en provecho suyo y, por otra parte, aceptamos la afirmación de la Corte en el sentido que existen actos que tampoco crean derechos a favor de estos terceros Estados, pues entonces ¿de qué actos estamos hablando? Estaríamos hablando de actos carentes de todo efecto jurídico y, consecuentemente, de actos ajenos al mundo de Derecho”⁽²⁷⁾.

La intención de crear efectos jurídicos ha sido materia de pronunciamiento por parte de la Comisión de Derecho Internacional, que ha señalado que “(n)o podríamos encontrarnos ante un acto unilateral en el sentido que nos interesa, si el Estado no entiende que asume un compromiso jurídico al formularlo (...)”⁽²⁸⁾.

3.1.4. Respecto de otros sujetos de Derecho Internacional y conocido por dichos sujetos

En la creación de una obligación a cargo del Estado que emite el acto unilateral, existe el correlato de la creación de un derecho a favor de otro sujeto de Derecho Internacional, que no se limita a los Estados. Somos de la posición, por lo tanto, que los sujetos receptores de los actos unilaterales pueden ser los sujetos de derecho internacional, según las particularidades de cada caso, por lo que podrían ser tanto organizaciones internacionales como individuos, o la Santa Sede, el Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Soberana y Militar Orden de Malta, entre otros.

Asimismo, en virtud del principio de publicidad, es necesario que el acto unilateral, haya trascendido la esfera interna del Estado emisor, de tal modo que llegue a ser conocido por el sujeto que se beneficiará de la obligación asumida. Solo en esos casos podrá llegar a producir efectos jurídicos, puesto que habría generado una expectativa en el sujeto receptor, convirtiendo la obligación en exigible.

Cabe destacar, en base a la autonomía de la manifestación de voluntad que mencionábamos anteriormente, que no es necesario que los sujetos receptores de los derechos emanados del acto unilateral, manifiesten su consentimiento. Todo lo contrario, es inherente a la naturaleza de los actos unilateral que los efectos jurídicos sean creados sin

(25) COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *First report on unilateral acts of status...* Op. cit.

(26) Caso *Ensayos Nucleares. Nueva Zelandia v. Francia*. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, 20 de diciembre de 1974. Párrafo 46. Traducción propia de: “It is well recognized that declarations made by way of unilateral acts, concerning legal or factual situations, may have the effect of creating legal obligations. Declarations of this kind may be, and often are, very specific. When it is the intention of the State making the declaration that it should become bound according to its terms, that intention confers on the declaration the character of a legal undertaking, the State being thenceforth legally required to follow a course of conduct consistent with the declaration. An undertaking of this kind, if given publicly, and with an intent to be bound, even though not made within the context of international negotiations, is binding. In these circumstances, nothing in the nature of a *quid pro quo*, nor any subsequent acceptance of the declaration, nor even any reply or reaction from other States, is required for the declaration to take effect, since such a requirement would be inconsistent with the strictly unilateral nature of the juridical act by which the pronouncement by the State was made”.

(27) NOVAK TALAVERA, Fabián. *La teoría de los actos unilaterales de los Estados...* Op. cit.; p. 151.

(28) COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Tercer informe sobre los actos unilaterales de los Estados*. Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial. 17 de febrero de 2000. p. 7.

que exista ninguna manifestación por parte del sujeto receptor.

3.1.5. Y qué es conforme al Derecho Internacional

Conductas no permitidas de los Estados, principalmente actos que no sean conforme con el Derecho Internacional, no deben estar incluidas en la definición de actos unilaterales de los Estados. Ello, puesto que las conductas contrarias al Derecho Internacional pertenecen a un régimen legal distinto: el Derecho de la responsabilidad de los Estados.

Es así que para constatar si un acto constituye o no un acto unilateral no debe ser contrario a lo permitido por el Derecho Internacional. Sin embargo, delimitar qué resulta permitido o no, no siempre es una tarea fácil, especialmente considerando que los Estados cuya conducta es cuestionada, intentarán convencer a la Comunidad Internacional que sus actos sí se encuentran permitidos.

Un análisis exhaustivo de la delimitación de actos permitidos y no permitidos sobrepasaría el ámbito del presente trabajo. A pesar de ello, no queremos dejar de puntualizar que es un tema álgido en el creciente debate sobre los actos unilaterales y no siempre es comprendido. El hecho de no incluir actos unilaterales ilegales en la codificación no implica que dichos actos no vayan a conllevar consecuencias legales, sino solo que esas consecuencias no van a ser creadas por una regulación de actos unilaterales. Esas consecuencias ya existen, bajo el umbral de la responsabilidad estatal, pues cualquier conducta que contrarie lo permitido por el Derecho Internacional, sea llevada a cabo mediante actos unilaterales, bilaterales o multilaterales, generará responsabilidad del Estado⁽²⁹⁾.

Para Novak, si un acto unilateral contraviene una norma de Derecho Internacional, el acto será ilícito y la consecuencia es su invalidez. En el caso de contrariar normas de *ius cogens*, el acto no solo será inválido, sino que será nulo⁽³⁰⁾.

Es por ello que la anexión del territorio árabe de Golán por parte de Israel, mediante una ley interna en 1981, por ejemplo, no sería un acto unilateral, puesto que esa conducta resultaba contraria a las normas de Derecho Internacional, y fue declarado ilícita por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Otro pretendido acto unilateral fue el intento de retiro del Perú de la jurisdicción contenciosa de la

Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el gobierno de Fujimori (1990-2000), bajo el argumento de que era un acto unilateral y, por lo tanto, fuente de Derecho. Así, se llegaba a la errónea conclusión que el Perú habría obrado legítimamente⁽³¹⁾. Como es evidente, dicha conclusión no es válida, puesto que el pretendido retiro realmente no es un acto unilateral, en tanto es ilegal, al violar normas de Derecho Internacional configuradas por la Convención de San José.

3.2. La interpretación de los actos unilaterales de los Estados

En la práctica de las relaciones interestatales, se puede observar que generalmente surgen conflictos relacionados con la interpretación de los tratados o el contenido de actos unilaterales. En este sentido, cabe analizar si es que los actos unilaterales pueden ser interpretados, *mutatis mutandis*, por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, o si debe ser tomado como marco referencial, o por último, si es posible aplicar reglas de interpretación generales a todos los actos unilaterales.

Resulta pertinente comentar, respecto de la teoría de la interpretación, lo esbozado por Marcial Rubio Correa⁽³²⁾: “La teoría de la interpretación jurídica, de esta manera, es la parte de la teoría general del Derecho destinada a desentrañar el significado último del contenido de las normas jurídicas cuando su sentido normativo no queda claro a partir del análisis lógico-jurídico interno de la norma (...) Este problema de interpretación puede surgir del texto mismo (es oscuro en sí) o de su aplicabilidad a un caso concreto (el texto normativo es claro, pero no se puede saber con claridad su significado a partir de los matices fácticos del caso al que se quiere aplicarla). En cualquier situación, la teoría de interpretación está destinada a desentrañar el qué quiere decir la norma jurídica”.

Cabe destacar, sin embargo, que la interpretación no se limita a supuestos en los cuales existe un texto escrito, como el caso de los tratados, sino que también se interpretan también las declaraciones orales y escritas, con el propósito de definir el ámbito de aplicación y esclarecer cualquier ambigüedad.

Para ello, analizaremos algunos de los principios de interpretación comúnmente utilizados.

(29) Para Weingerl, uno de los motivos por los cuales resulta problemático definir la permisibilidad de la conducta de los Estados, cuando está basada en la costumbre internacional como fuente de Derecho, es que la impermisibilidad se sabe a ciencia cierta sólo *ex post*. Véase WEINGERL, Aleš. *Op. cit.*; p. 3.

(30) NOVAK TALAVERA, Fabián. *La teoría de los actos unilaterales de los Estados... Op. cit.*; p. 151.

(31) HERNÁNDEZ CAMPOS, Augusto. *Los actos unilaterales de los Estados y los actos de las organizaciones internacionales como fuentes no reconocidas por el Derecho Internacional*. En: *Revista Peruana de Derecho Internacional*. Tomo LIV. Número 124. Lima: Enero - abril 2004. p. 64.

(32) RUBIO CORREA, Marcial. *El sistema jurídico: Introducción al Derecho*. 8va edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001. pp. 245-248.

3.2.1. La voluntad declarada

Así como en el Derecho de los Tratados, uno de los elementos más importantes es el acuerdo, así también en el “Derecho de los actos unilaterales”, trasciende la manifestación de voluntad ya analizada en el punto anterior. No obstante, esta voluntad no es solo importante al momento de crear un acto unilateral, sino también posteriormente, para analizar los alcances de dicho acto.

No cabe duda, como lo puntualiza la Comisión de Derecho Internacional, que interpretar la voluntad declarada por los autores de un acto convencional es menos complicado que en el caso de un acto unilateral⁽³³⁾, pues, tal como lo ha mencionado Sicault⁽³⁴⁾, las partes conocen su común intención, aun de encontrarse imperfectamente contenido en el texto. En cambio, en el caso de los actos unilaterales, solo el Estado autor tiene conocimiento de la verdadera intención.

No obstante, la Corte Internacional de Justicia ha utilizado este principio al momento de interpretar actos unilaterales, como ha ocurrido en el Caso Anglo-Iranian Oil Co. (Reino Unido v. Iran) en donde la Corte se refiere al principio de acuerdo con el cual la voluntad de las partes es la base de su jurisdicción, al analizar si existen declaraciones que acepten su jurisdicción contenciosa⁽³⁵⁾.

De esta manera, podemos ver que el principio de la voluntad declarada por los Estados es plenamente aplicable a la particulares características de los actos unilaterales lo que, sin embargo, también implica que la voluntad deba ser interpretada restrictivamente, al tratarse de actos que imponen obligaciones a los Estados autores como lo veremos⁽³⁶⁾.

3.2.2. Buena fe

Si bien la voluntad declarada de los Estados tiene un papel central en la creación e interpretación del acto unilateral, la buena fe ha sido acusada de generar la vinculatoriedad de la obligación⁽³⁷⁾. La Convención de Viena sobre el Derecho de los

Tratados consagra al principio de buena fe en su artículo 26, junto con el principio *pacta sunt servanda*, por lo que resulta importante diferenciar ambos. En el caso del principio *pacta sunt servanda*, generalmente es entendido en el sentido que los tratados son vinculantes respecto de las partes, pero no establece el contenido de la obligación, sino que enuncia el mandato de que la obligación debe ser cumplida. En cambio, la buena fe sí delimita el contenido de la obligación en el sentido de corregir defectos de voluntad o formalidades cuando así es requerido en aras de la equidad. La buena fe es un principio integrador de todo el Derecho, que sirve de base a otras reglas como el *pacta sunt servanda*, *rebus sic stantibus* y el *estoppel*⁽³⁸⁾.

Resulta evidente que el principio de buena fe debe poder ser aplicado a los actos unilaterales, al intentar interpretar lo que el Estado autor realmente ha querido manifestar. Ello ha sido materia de pronunciamiento por parte de la Corte Internacional de Justicia en el ya mencionado caso de los *Ensayos Nucleares*:

“Uno de los principios básicos que gobierna la creación y ejecución de las obligaciones legales, de cualquier fuente, es el principio de buena fe. La confianza es inherente en la cooperación internacional, particularmente en una época en la cual esta cooperación en muchos campos ha incrementado su importancia. Así como la regla del *pacta sunt servanda* en el Derecho de los tratados está basada en la buena fe, así también ocurre con el carácter vinculante de una obligación internacional asumida por una declaración unilateral. Así, los Estados interesados pueden tomar conocimiento de las declaraciones unilaterales y confiar en ellas, teniendo el derecho de requerir que la obligación así creada sea respetada”⁽³⁹⁾.

Sin embargo, si bien resulta indudable que el principio de buena fe es plenamente aplicable a la interpretación todos los tipos de actos unilaterales, no resulta igualmente claro la aplicabilidad del *pacta sunt servanda*.

(33) COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Cuarto informe sobre los actos unilaterales de los Estados*. Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial. A/CN.4/519. En: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/389/03/PDF/N0138903.pdf?OpenElement>. p. 26.

(34) SICAULT, Didier. *Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux*. En: COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Cuarto informe sobre los actos unilaterales de los Estados*. Op. cit.

(35) Véase <http://www.icj-cij.org/icjwww/iddecisiones/summaries/iukisummary520722.htm>.

(36) Ello ha sido establecido también por la Corte Internacional de Justicia en el Caso *de los Ensayos Nucleares*, señalando que “Cuando los Estados realizan declaraciones por las cuales su libertad para actuar va a ser limitada, una interpretación restrictiva debe ser utilizada”. Traducción propia de: “When States make statements by which their freedom of action is to be limited, a restrictive interpretation is called for”. Caso *Ensayos Nucleares. Nueva Zelandia v. Francia*. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, 20 de diciembre de 1974. Párrafo 47.

(37) GOODMAN, Camille. *Acta Sunt Servanda? A regime for the unilateral acts of States at International Law*. Ensayo presentado en la Conferencia ANSZIL 2005. Disponible en: <http://law.anu.edu.au/cipl/Conferences&SawerLecture/05%20ANZSIL%20Papers/Goodman.pdf>. p. 23.

(38) *Ibid.*; p. 24.

(39) Caso *Ensayos Nucleares. Nueva Zelandia v. Francia*. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, 20 de diciembre de 1974. Párrafo 49. Traducción propia de: “One of the basic principles governing the creation and performance of legal obligations, whatever their source, is the principle of good faith. Trust and confidence are inherent in international co-operation, in particular in an age when this co-operation

3.2.3. *Acta sunt servanda*

En efecto, como hemos señalado, el *pacta sunt servanda* explica la naturaleza vinculante de los tratados respecto de las partes. El artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados señala que “(t)odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Hay quienes han sugerido que en tanto este principio se refiere principalmente a *pactum*, no puede ser aplicado a los actos unilaterales pues contravendría su esencia.

Sin embargo, concordamos con la posición que establece extensión del mencionado principio a todas las conductas de los Estados, pues es necesaria para asegurar la predictibilidad y seguridad jurídica de las relaciones interestatales. En efecto, tal como lo señala Goodman, “(s)i esta norma, por la cual los compromisos deben ser respetados, es la clave de las relaciones internacionales legales, entonces el considerar que los acuerdos convencionales son obligatorios porque están fundados en la voluntad concordada de dos o más Estados, y a la vez rehusar atribuirle el mismo valor a los actos unilaterales porque la voluntad no es concordada con otra, es un acercamiento rígido y formalista en detrimento de los propios objetivos de una regulación la seguridad y armonía de las relaciones internacionales”⁽⁴⁰⁾.

Por ello, en tanto lo esencial es el fondo del principio y no su nombre, podría alterarse ligeramente para comprender específicamente los actos unilaterales: *acta sunt servanda*. De esta manera, se logra comprender un principio necesario para la estabilidad y seguridad de las relaciones internacionales, que finalmente es el objetivo que se busca con la codificación misma de estos actos⁽⁴¹⁾. Asimismo, se ha señalado que existe la costumbre internacional por la cual existe una obligación de cumplir las promesas formuladas⁽⁴²⁾.

3.2.4. Otros principios interpretativos

De los fallos emitidos por la jurisprudencia internacional, podemos establecer que la interpretación de los actos unilaterales debe ser restrictiva. Ello, en tanto estamos ante una limitación del actuar de los Estados puesto que un acto unilateral crea obligaciones. Por ello, la Corte Internacional de Justicia ha establecido, en el Caso de los *Ensayos Nucleares*, que “Cuando los Estados realizan declaraciones por las cuales su libertad para actuar va a ser limitada, una interpretación restrictiva debe ser utilizada”⁽⁴³⁾. De esta manera, no cabe interpretar por analogía ni extensivamente una manifestación de voluntad para atribuirle la naturaleza de acto unilateral.

Así también, la interpretación debe ser razonable con el sentido de la declaración, no necesariamente en base a una interpretación estrictamente gramatical del texto, como ha sido establecido por la Corte Internacional de Justicia en el Asunto *Anglo-Iranian Oil Company*⁽⁴⁴⁾.

3.3. Clasificación

Finalmente, cabe analizar la clasificación de actos unilaterales particulares, para dejar en claro cuáles si constituyen un acto unilateral puro. Para ello, estudiaremos: (i) los actos que no constituyen actos unilaterales *strictu sensu* pero son fácilmente confundibles con ellos; (ii) los actos por los cuales un Estado asume una obligación; y, (iii) los actos por los que un Estado reafirma un derecho o posición legal.

3.3.1. Actos que no constituyen actos unilaterales

3.3.1.1. Notificación

La notificación es “la manifestación de voluntad de un Estado, por la cual comunica oficialmente a otro determinado documento, hecho o situación, fijando sus puntos de vista sobre cuestiones de importancia internacional”⁽⁴⁵⁾.

in many fields is becoming increasingly essential. Just as the very rule of ‘pacta sunt servanda’ in the law of treaties is based on good faith, so also is the binding character of a international obligation assumed by unilateral declaration. Thus interested States may take cognizance of unilateral declarations and place confidence in them, and are entitled to require that the obligation thus created be respected”.

(40) GOODMAN, Camille. *Op. cit.*; p. 24. Traducción propia de: “If this norm, according to which engagements must be respected, is key to international legal relations, then to consider conventional agreements obligatory because they are founded on the concordant will of two or more states, whilst refusing to ascribe the same value to unilateral acts because the will is not met by another will, is a rigid and formalistic approach which does away with the very aim of regulation -the security and harmony of international relations”.

(41) Es indudable que este principio puede ser aplicado tanto a las promesas, al reconocimiento y a las renunciaciones, aunque queda la duda de si es aplicable a algún otro tipo de acto unilateral (si existe, conforme veremos en el siguiente punto). Sin embargo, ello no obsta para la aplicación del principio, puesto que no necesariamente deberá aplicarse a todos los actos unilaterales, pudiendo perfectamente limitarse a los ya señalados. En efecto, el *pacta sunt servanda* en sus inicios fue formulado para aplicarse no a todas las convenciones internacionales, sino solo a los tratados.

(42) Así ha sido reconocido por Venturini, Guggenheim y Grotius. Véase, COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *First report on unilateral acts of status...* *Op. cit.*; p. 29.

(43) Traducción propia de: “When States make statements by which their freedom of action is to be limited, a restrictive interpretation is called for”. Caso *Ensayos Nucleares. Nueva Zelanda v. Francia*. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, 20 de diciembre de 1974. Párrafo 47.

(44) NOVAK TALAVERA, Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO MOYANO. *Derecho Internacional Público...* *Op. cit.*; p. 484.

(45) NOVAK TALAVERA, Fabián. *La teoría de los actos unilaterales de los Estados...* *Op. cit.*; p. 152.

Las notificaciones pueden ser clasificadas como voluntarias u obligatorias. En el primer caso, se da cuando se realiza una declaración que no está comprendida dentro de una obligación internacional, como el cambio de un jefe de Estado o la ruptura de relaciones diplomáticas. En cambio, en el caso de las notificaciones obligatorias, es necesario cumplir con la declaración para que se cumpla la obligación internacional, como en el caso de un bloqueo en guerras marítimas o la notificación de un Estado de guerra realizada por los Estados beligerantes a los Estados neutrales⁽⁴⁶⁾.

Novak considera que en el caso de las notificaciones obligatorias, estamos ante condiciones para el cumplimiento de un requisito de validez de otro acto, como un bloqueo marítimo. Para que este sea legítimo, deberá notificarse, pero los efectos jurídicos son producidos por el bloqueo, no por la notificación⁽⁴⁷⁾. Es así que no cumpliría con el requisito de la autonomía de los efectos jurídicos.

De otro lado, en el caso de las notificaciones voluntarias, realmente no generan efectos jurídicos en tanto son meramente informativas. Por ello, no se considera que las notificaciones sean actos unilaterales sino meramente un instrumento de comunicación carente de contenidos jurídicos.

3.3.1.2. *Suscripción, ratificación, adhesión, denuncia y terminación de tratados*

Si bien estos actos son unilaterales en su forma, todos dependientes de un tratado, que es la única razón de su existencia. Así, mediante la suscripción de un tratado, un Estado acepta el texto del tratado, produciendo efectos legales al aceptar compromisos expresados en el texto que luego podrán ser ratificados. Por su parte, la ratificación en sí misma no produce los efectos jurídicos, sino el tratado al que se adscribe. Por su parte, una adhesión no es un acto unilateral puesto que es meramente la aceptación de una oferta que ya se encuentra contenida en un tratado.

En cuanto a la denuncia y terminación de tratados, también son dependientes de otro acto jurídico, y crean efectos jurídicos en base a un acuerdo tomado previamente en un escenario multi o bilateral, y no por sí mismos. Así también, estos actos suelen estar supeditados a requisitos formales contenidos en el mismo tratado, los cuales deberán ser cumplidos de conformidad con lo acordado.

3.3.1.3. *Reservas*

Debemos diferenciar entre una reserva a un derecho y una reserva a un tratado. Mientras que las

reservas a los tratados parecerían ser actos unilaterales en su forma, aunque sus efectos estén sujetos a condiciones y dependan del tratado, las reservas a los derechos claramente no son consideradas como verdaderos actos unilaterales.

Se entiende por reserva a un tratado una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o adherirse a él, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en aplicación a ese Estado. Una reserva no es realmente efectiva hasta que no ha sido aceptado por otro Estado parte en el Tratado. Entonces, pese a su aparente carácter unilateral, la reserva no puede ser analizada separadamente de su aceptación o rechazo por los demás Estados contratantes. Si bien se trata de un acto unilateral en su formulación, solo produce efectos jurídicos una vez aceptada: la voluntad de la otra parte convierte a la reserva en un acto jurídico bilateral, que pasó a integrar el tratado, por lo tanto, es un acto jurídico unilateral aparente.

En el caso de las reservas de derechos, el objetivo es “evitar la continuidad y conformidad de una situación jurídica injusta o violatoria del Derecho Internacional”⁽⁴⁸⁾. A pesar de su semejanza con la protesta, en tanto busca evitar una situación jurídica, no se asume una obligación jurídica sino meramente se busca resguardar un derecho, por lo que no es un acto unilateral.

Estrictamente, entonces, ninguna de las dos clases de reserva son actos unilaterales. Tampoco lo sería, en este mismo sentido, una declaración interpretativa por la cual “un Estado intenta dar una interpretación o entendimiento a una cláusula de un tratado”⁽⁴⁹⁾. Se diferencia de la reserva porque, mientras la primera intenta modificar o excluir alguna de las disposiciones del tratado, la declaración interpretativa señala una posición interpretativa de alguna disposición del tratado sin excluirla o modificarla⁽⁵⁰⁾. En tanto tampoco asumen una obligación jurídica, las declaraciones interpretativas no serían propiamente un acto unilateral.

3.3.2. Actos por los que un Estado asume una obligación

3.3.2.1. *Promesa*

Mediante la promesa, un Estado se compromete a hacer o no hacer algo; es decir, asume una obligación. Este compromiso no está condicionado por el receptor de la promesa.

(46) *Ibid.*

(47) *Ibid.*

(48) *Ibid.* p. 157.

(49) NOVAK TALAVERA, Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO MOYANO. *Derecho Internacional Público... Op. cit.*; p. 237.

(50) *Ibid.*

Es el caso de la declaración realizada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega señalando que no reclamaría territorios en Groenlandia, en el caso de Groenlandia Oriental. En la llamada declaración de Ihlen, el Ministro de Relaciones Exteriores había comprometido a Noruega a abstenerse de ocupar Groenlandia al señalar que no pondría dificultades al ejercicio de la soberanía de Dinamarca, por lo que la Corte Permanente de Justicia Internacional determinó que “una respuesta de tal naturaleza dada por el Ministro de Relaciones Exteriores en nombre de su Gobierno, en respuesta a una solicitud hecha por un representante diplomático de una potencia extranjera, concerniente a una cuestión que cae dentro de sus atribuciones, es obligatoria para el país al cual el Ministro pertenece”⁽⁵¹⁾.

También es el sonado caso de la promesa de Francia de poner fin a los ensayos nucleares en el asunto de ensayos nucleares con Nueva Zelanda y Australia que ya hemos analizado.

No debe confundirse a la promesa con el *estoppel* anglosajón. Según la doctrina del *estoppel* anglosajón, se entiende que un sujeto afirme o niegue la existencia de un hecho determinado, en virtud de haber antes ejecutado un acto, hecho una afirmación o formulado una negativa en el sentido precisamente opuesto, habiendo creado una creencia racional en otro sujeto que actuó en base a la primera conducta del sujeto emisor. Según Manuel de la Puente y Lavalle⁽⁵²⁾ “(p)uede decirse, usando un lenguaje coloquial, que no está permitido quitar con una mano lo que voluntariamente se dio con la otra”.

La naturaleza vinculante del *estoppel* no se basa en la declaración del Estado que la ha formulado, sino en las acciones de otro sujeto y las consecuencias que tendrá en él el cambio de actitud del Estado que declaró en otro sentido en un primer momento. Ello se diferencia de la promesa, en donde es la misma manifestación de la intención del Estado la que genera la obligación⁽⁵³⁾.

3.3.2.2. Renuncia

La renuncia consiste en un “abandono voluntario de un derecho, facultad, pretensión o

expectativa de derecho, cuando ellos son susceptibles de renuncia”⁽⁵⁴⁾. Por un lado, el Estado abandona un derecho o facultad, mientras que al mismo tiempo asume una obligación. Por ejemplo, los Estados pueden renunciar a derechos territoriales o a inmunidades diplomáticas.

Solo se puede renunciar a un derecho, facultad, pretensión o expectativa de derecho, si es que se manifiesta de modo expreso, puesto que el efecto jurídico que tiene es restrictivo: extingue el derecho o pretensión jurídica del Estado emisor⁽⁵⁵⁾. Cabe destacar que la renuncia puede estar comprendida en el espectro de un tratado, en cuyo caso pierde su esencia de unilateral, en tanto el efecto de la renuncia está supeditado a la entrada en vigencia del tratado en cuestión⁽⁵⁶⁾.

3.3.2.3. Reconocimiento

Mediante el reconocimiento los Estados aceptan o niegan la existencia de un hecho, situación o pretensión jurídica en la que no han participado. Depende enteramente de la voluntad de los Estados reconocer o no reconocer algún hecho, en tanto no se encuentran obligados a hacerlo. Es meramente declarativo, no constitutivo, puesto que “se limita a constatar la existencia de un hecho”⁽⁵⁷⁾ y no crea nada nuevo. Asimismo, no tiene un efecto *erga omnes* en tanto el reconocimiento solo es oponible a quien lo manifestó.

Para Vellas, el reconocimiento genera la aplicación de una norma de Derecho Internacional, como en el caso del reconocimiento de Estados, en los que el Estado que reconoce se compromete a respetar la subjetividad internacional y organización política del Estado reconocido. Por ello, el Estado que reconoce no podría luego oponerse a la situación o hecho que reconoció, en tanto su reconocimiento ya ha producido efectos jurídicos⁽⁵⁸⁾.

3.3.3. Actos por los que un Estado reafirma un derecho o posición legal

3.3.3.1. Protesta

Mediante la protesta un Estado manifiesta su disconformidad u objeción contra un hecho que

(51) Asunto relativo al Estatuto Jurídico de Groenlandia Oriental (Dinamarca contra Noruega). 1933. En: RAMACCIOTTI, Beatriz. *Derecho Internacional Público. Materiales de Enseñanza*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993. pp. 355-357.

No podemos dejar de mencionar el voto discordante de M. Anzilotti, que consideró que en el caso había existido primero una solicitud de Dinamarca y una repuesta de Noruega, por lo que existió un convenio válido entre ambos Estados.

(52) DE LA PUENTE Y LAVALLE, Manuel. *La doctrina de los actos propios*. Ensayo jurídico presentado para su incorporación a la Academia Peruana de Derecho. p. 15.

(53) COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *First report on unilateral acts of status...* Op. cit.; p. 25.

(54) NOVAK TALAVERA, Fabián. *La teoría de los actos unilaterales de los Estados...* Op. cit.; p. 153.

(55) *Ibid.*; p. 154.

(56) SKUBISZWESKI. En: COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Fourth report on unilateral acts of states*. Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial. A/CN.4/519. p. 20.

(57) *Ibid.*

(58) VELLAS, Pierre. *Droit International Public: Institutions Internationales*. En: NOVAK TALAVERA, Fabián. *La teoría de los actos unilaterales de los Estados...* Op. cit.; pp. 154 y 155.

ya se ha llevado a cabo y es necesario que la objeción sea manifiesta.

La protesta es una práctica necesaria para poder oponerse a la aplicación de una costumbre internacional en su periodo de formación y generalmente tiene que ser reiterada para que no se señale que el silencio es equivalente a una convalidación tácita, evitando que se consolide una situación desfavorable. Se sabe que no puede existir costumbre internacional a menos que se conjuguen dos supuestos: el elemento objetivo de la práctica repetitiva a lo largo del tiempo aunado al elemento subjetivo de la *opinio iuris* o creencia de encontrarse obligado a cumplir con la práctica. De esta manera, una forma de dejar constancia que uno no se considera obligado a cumplir con la práctica es la protesta.

Para Novak, no es que cree efectos jurídico pero sí consecuencias jurídicas, puesto que evita que se le imputen efectos jurídicos al silencio y se cristalice una situación jurídica⁽⁵⁹⁾. Por ello, tampoco constituye un acto unilateral.

En definitiva, entonces, solo serían actos unilaterales el reconocimiento, la renuncia y la promesa, en el sentido contemplado por nuestra definición.

4. Conveniencia de codificar los actos unilaterales

Al haber completado el análisis sobre la codificación así como la teoría de los actos unilaterales, pasaremos a conjugar ambos elementos con la finalidad de determinar si se debería codificar los actos unilaterales, a la luz de la experiencia de los Estados, así como enfrentando las críticas sobre una posible codificación, para culminar señalando si es que deberíamos consagrar la regulación de los actos unilaterales en un instrumento de *hard law* o si, por el contrario, debería permanecer en el ámbito del *soft law*.

4.1. Situación actual de actos unilaterales de los Estados

Para poder comentar la situación actual de los actos unilaterales emitidos por los Estados, necesariamente debemos remontarnos al actuar de los Estados en torno al tema, puesto que finalmente serán los Estados quienes firmarán un posible tratado sobre el Derecho de los actos unilaterales. Por ello también debemos dar un vistazo a los principales actos emitidos y analizados por las cortes internacionales.

4.1.1. Vigencia y relevancia del tema

Hemos podido ver en el presente trabajo que, dado el grado actual de las relaciones internacionales en un contexto cambiante, es complicado que se rijan solo en uno de relaciones bilaterales o multilaterales, por lo que cada vez más se está utilizando los actos unilaterales como instrumento para llevar a cabo relaciones entre Estados, puesto que no necesita justamente de una coincidencia de voluntades que generan costos de transacción y tiempo. Sin embargo, para no mermar la seguridad jurídica internacional, resulta importante que los efectos de estos actos estén claramente establecidos y reglados, logrando predictibilidad. De lo contrario, la falta de reglas claras generará decisiones judiciales contradictorias entre sí, ante Estados que seguirán haciendo uso de actos unilaterales para llevar a cabo diversas conductas, sin tener bien en claro si su conducta configura un acto jurídico o meramente político.

Ello ha sucedido ya si comparamos los casos de Groenlandia Oriental y el de Ensayos Nucleares con los casos del diferendo fronterizo y en el de actividades militares y paramilitares, donde en los primeros dos casos se consideró que los actos unilaterales emitidos eran vinculantes, mientras que en los últimos dos casos se consideró que se trataba de actos políticos sin efectos jurídicos.

En el caso del Estatus Legal de Groenlandia Oriental, ventilado ante la Corte Permanente de Justicia Internacional en 1933⁽⁶⁰⁾, se señaló que Noruega no podía objetar la soberanía de Dinamarca sobre el territorio de Groenlandia Oriental, en tanto había emitido la Declaración de Ihlen reconociéndola. De esta manera, la Corte Permanente de Justicia Internacional consideró que la Declaración de Ihlen era vinculante.

Por otro lado, en el caso relativo a los *Ensayos Nucleares*, la Corte Internacional de Justicia⁽⁶¹⁾ analizó la obligatoriedad de los actos unilaterales en los casos iniciados por Nueva Zelanda y Australia en contra de Francia (ambos de 1973 a 1974). En los años 1966, 1967, 1968, 1970, 1971 y 1972, el Gobierno francés había llevado a cabo pruebas atmosféricas de aparatos nucleares en la Polinesia francesa. Esta localidad se encontraba a 2,500 millas náuticas de Nueva Zelanda y a 1,050 millas náuticas de la Islas Cook, que a pesar de ser un Estado independiente, se encontraban en una libre asociación con Nueva Zelanda. Mientras que Francia consideraba que la cantidad de radiación que llegaba a Nueva Zelanda era tan pequeña que no podía ser un riesgo para la salud, Nueva Zelanda consideraba lo contrario.

(59) En: NOVAK TALAVERA, Fabián. *La teoría de los actos unilaterales de los Estados...* Op. cit.; pp. 156 y 157.

(60) Legal Status of Eastern Greenland (*Denmark v. Norway*). Reports PCIJ. Serie A/B. 1933. Número 53.

(61) Caso relativo a los Ensayos Nucleares (*Australia v. Francia; Nueva Zelanda v. Francia*). CIJ Reports. 1974. pp. 253 - 457.

Lo principal en el caso ante la Corte era determinar si es que las declaraciones del Presidente de Francia y otras autoridades públicas en 1974, señalando que cesarían los ensayos nucleares, constituían un derecho por parte de Nueva Zelandia y Australia de que no se iban a llevar a cabo. Como ya lo hemos mencionado anteriormente, la Corte consideró que las declaraciones de un Estado, cuando tiene la intención de vincularse, son vinculantes. Por lo tanto, Francia se encontraba obligada a respetar sus anteriores declaraciones y cesar los ensayos nucleares atmosféricos. A pesar de ello, la Corte estimó que Francia se encontraba obligada a restringirse a sí misma, por lo que no se determinó un mecanismo de cumplimiento.

En el caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua v. Estados Unidos)⁽⁶²⁾, la Corte Internacional de Justicia analizó la comunicación emitida por Nicaragua⁽⁶³⁾ por la cual se comprometían a realizar elecciones libres, para analizar si constituían obligaciones asumidas por dicho Estado, y de esta manera determinar si el actuar de Estados Unidos constituía una contra-medida ante el alegado incumplimiento nicaraguense. Sin embargo, la Corte determinó que la declaración en la que Nicaragua seguía las recomendaciones de la XVII Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA) era esencialmente política, por lo que no tiene fuerza legal.

En efecto, la Corte señaló lo siguiente: “La Junta Nacional de Reconstrucción de Nicaragua planeaba convocar a elecciones libres como parte de su programa político de gobierno, siguiendo la recomendación de la consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos. Este era un compromiso esencialmente político, asumido no solo frente a la Organización, sino también ante el pueblo de Nicaragua, como sus primeros beneficiarios. Pero la Corte no puede encontrar un instrumento de fuerza legal, sea unilateral o sinalgamático, por el cual Nicaragua se ha comprometido con respecto al principio o método de convocar elecciones”⁽⁶⁴⁾.

Esta cuestión resulta aun más difícil si consideramos que algunos actos políticos pueden tener efectos jurídicos en algunos casos. En vista de ello, la Comisión de Derecho Internacional ha sostenido que resulta importante determinar la intención del Estado emisor del acto, que puede ser expresa o inferida, como en el Caso de los Ensayos Nucleares.

Por otro lado, en el Caso relativo a la controversia fronteriza (Burkina Faso v. Mali)⁽⁶⁵⁾, la Corte Internacional de Justicia considera que a diferencia del caso de los Ensayos Nucleares, en el presente caso no existía razón por la cual las partes no podían manifestar su voluntad de aceptar el carácter vinculante de las conclusiones de la Comisión de Mediación de la Organización de Unidad Africana por medio de un método normal, entendido como un acuerdo formal basado en la reciprocidad. En tanto no existió tal acuerdo, la Corte consideró que no existían elementos por los cuales interpretar la declaración del Jefe de Estado de Mali como un acto unilateral con implicancias legales.

Cabe mencionar dos casos adicionales que no ayudan a aclarar el panorama. En el caso de la Plataforma Continental del Mar Egeo⁽⁶⁶⁾, seguido entre Grecia y Turquía, los Primeros Ministros de dichos Estados habían emitido un comunicado conjunto señalando que los problemas entre ellos respecto de la plataforma continental del Mar Egeo serían resueltos pacíficamente por medio de negociaciones y de acuerdo con la Corte Internacional de la Haya. La Corte Internacional de Justicia considera que en ese caso, la declaración emitida por Turquía fue una declaración que no parece ser un acto unilateral por el cual se acepta la jurisdicción contenciosa de la Corte, puesto que no tuvo la intención de comprometerse a ello.

Finalmente, en otro caso acontecido en 1995, Nueva Zelanda le solicitó a la Corte Internacional de Justicia que examinara una situación a la luz de lo decidido en el anterior caso de *Ensayos Nucleares*, puesto que el Presidente de Francia había anunciado a la prensa su intención de conducir ocho ensayos nucleares en el Pacífico Sur desde setiembre de

(62) Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (*Nicaragua vs. Estados Unidos de América*). *CIJ Reports*. 1986. Párrafos 167-171 y 257-262. Disponible en: http://www.icj-cij.org/icjwww/icasas/inus/inus_ijudgment/inus_ijudgment_19860627.pdf.

(63) Comunicación de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua dirigida al Secretario General de la Organización de Estados Americanos, de fecha 12 de julio de 1979.

(64) Traducción propia de: “The Nicaraguan Junta of National Reconstruction planned the holding of free elections as part of its political programme of government, following the recommendation of the XVIIth Meeting of Consultation of Foreign Ministers of the Organization of American States. This was an essentially political pledge, made not only to the Organization, but also to the people of Nicaragua, intended to be its first beneficiaries. But the Court cannot find an instrument with legal force, whether unilateral or synallagmatic, whereby Nicaragua has committed itself in respect of the principle or methods of holding elections”. Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (*Nicaragua v. Estados Unidos de América*). *Op. cit.*; párrafo 261.

(65) Caso relativo a la controversia fronteriza (*Burkina Faso v. Mali*). *CIJ Reportes*. 1986. Párrafos 38-40.

(66) Caso plataforma continental del Mar Egeo (*Grecia v. Turquía*). 19 de diciembre de 1978.

1995. Sorprendentemente, en este caso la Corte consideró que, en tanto la declaración emitida por Francia el anterior caso de *Ensayos Nucleares* limitaba los ensayos atmosféricos, no era posible en esta ocasión pronunciarse sobre ensayos llevados a cabo subterráneamente⁽⁶⁷⁾.

De lo comentado queda claro que la línea entre actos jurídicos y actos políticos resulta tenue, si nos basamos en las decisiones de las cortes internacionales mencionadas. Así también, no resulta claro cuándo se puede determinar que existe una intención indubitable de los Estados de quedar comprometidos por sus declaraciones, ni tampoco respecto de los alcances de las declaraciones unilaterales emitidas. Es por ello que resulta todavía más urgente la codificación de los actos unilaterales, a fin de lograr una interpretación uniforme y clara en torno a cuándo estamos frente a dichos actos.

4.1.2. Mecanismos de adaptación de la codificación al contexto histórico evolutivo

Entendiendo lo que comentábamos en el primer capítulo de presente trabajo, respecto del dinamismo que requieren las relaciones internacionales en el contexto actual del siglo XXI, es necesario que cualquier codificación de los actos unilaterales sea lo suficientemente flexible como para permitir su adaptación al dinamismo de nuestra realidad. Lo contrario sería crear un conjunto de normas que reglamenten una conducta que, por su inflexibilidad, caiga en el desuso por parte de los Estados.

En este sentido, dentro de la codificación de los actos unilaterales, resulta importante que la clasificación de dichos actos no excluya a otros que pueden evolucionar o no haber sido recogidos ya. Así también, la dificultad en una clasificación adecuada reside en que puede ocurrir que un acto pertenezca a varias categorías. Un ejemplo que ha sido analizado por la Comisión de Derecho Internacional es la Declaración de Ihlen, en vista del tratamiento doctrinario tan diverso que ha recibido, siendo que se le ha considerado como promesa, reconocimiento, renuncia, o consentimiento⁽⁶⁸⁾.

4.2. Críticas a la codificación de los actos unilaterales

Existen múltiples críticas a la codificación de los actos unilaterales como a la teoría misma de dichos actos. A continuación, analizaremos brevemente

algunas que de alguna u otra manera han sido tocadas en el presente trabajo, con el propósito de no dejar dudas al respecto.

4.2.1. Variedad de actos unilaterales

Se ha mencionado que los actos unilaterales son tan variados entre ellos, que será sumamente difícil establecer reglas uniformes⁽⁶⁹⁾. Consideramos que esa dificultad no se convierte en un obstáculo para su codificación. En efecto, si bien la clasificación que hemos explorado en el anterior capítulo no tiene un consenso unánime y puede generar que algunas normas sean aplicables a algún tipo de acto unilateral y no a otros, sí existen algunas otras reglas de aplicación general. Por ejemplo, las reglas relacionadas con la definición, la capacidad del Estado, los representantes del Estado autorizados a emitir actos unilaterales, entre otros.

4.2.2. Autonomía de otras figuras jurídicas

La autonomía de los actos unilaterales es un elemento indispensable para su configuración, entendida en dos sentidos. En primer lugar, como ya se ha mencionado, la manifestación de voluntad de la que nace es autónoma, en el sentido que depende solamente de una única manifestación, ya sea individual o colectiva. Por otro lado, el acto también es autónomo en el sentido que no depende ni de una norma preexistente ni de actos jurídicos distintos a él mismo, como un tratado. Sin embargo, se ha considerado que el acto unilateral se asemeja a otras figuras, restándole autonomía, cuestión que pasaremos a desmentir.

4.2.2.1. Relación con los actos bilaterales

Otra de las críticas señala que no existen los actos unilaterales de los Estados porque siempre resultan o se traducen en actos bilaterales. Ello, en tanto ocasionan por un lado, una obligación a cargo de un Estado, y un derecho por parte de otro sujeto. Pero ello no es lo característico de los actos unilaterales, sino el hecho de que una manifestación unilateral pueda crear estos efectos jurídicos. En palabras de Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial a cargo de la codificación de los actos unilaterales, "Si bien esto es cierto, pues no hay acto unilateral que no produzca una relación bilateral, lo que caracteriza a este tipo de actos es la unilateralidad en su elaboración, su aplicación, y en relación con los efectos jurídicos que produce, y no su

(67) Para mayor entendimiento consultar el párrafo 63 la sentencia de la Corte del 20 de diciembre de 1974 sobre los Ensayos Nucleares (*Nueva Zelanda v. Francia*). 22 de setiembre de 1995.

(68) *Ibid.*; p. 210.

(69) A/CN.4/524, observaciones generales, Reino Unido, párrafo 1.

materialización que finalmente se ubica en una relación bilateral, aunque no convencional⁽⁷⁰⁾.

Debemos separar la elaboración del acto de sus efectos jurídicos para poder comprender la diferencia y evitar caer en equivocaciones. En su elaboración, el acto unilateral se ubica en el ámbito unilateral, pues es necesaria solo una manifestación de voluntad, pero sus efectos jurídicos recaen sobre otros sujetos de Derecho Internacional. Ello no significa, empero, que se ha convertido en un acto convencional, puesto que la manifestación de voluntad de aquel sujeto en el que ha recaído la primera manifestación, no importa, no interesa. Igual el acto unilateral producirá sus efectos.

4.2.2.2. *Relación con la responsabilidad internacional*

Existe una estrecha relación entre la materia de responsabilidad internacional y el tema bajo análisis, los actos unilaterales de los Estados. Por un lado, generalmente el acto por el cual un Estado viola el Derecho Internacional, es un acto unilateral. Por el otro, cuando un Estado viola un acto unilateral puede ser responsable internacionalmente. Sin embargo, estos actos mediante los cuales se genera responsabilidad internacional, no son propiamente actos unilaterales, al ser actos ilícitos, como lo hemos establecido en el capítulo anterior.

Efectivamente, uno de los presupuestos de los cuales parte nuestra definición es que los actos unilaterales son conforme al ordenamiento jurídico internacional, por lo cual un acto que viole normas de Derecho Internacional, generando así responsabilidad internacional, no será un acto unilateral. Asimismo, el acto llevado a cabo por un Estado, violando las obligaciones asumidas mediante la emisión de un acto unilateral, al ser contrario a las normas internacionales, tampoco es un acto unilateral.

4.2.2.3. *Relación con el estoppel*

La figura del *estoppel* anglosajón, como lo hemos mencionado en el capítulo 2, a pesar de asemejarse a los actos unilaterales bajo la modalidad de promesa en específico, no resulta ser equivalente. Según la doctrina del *estoppel* anglosajón, se entiende que un sujeto afirme o niegue la existencia de un hecho determinado, en virtud de haber antes ejecutado un acto, hecha afirmación o formulado una negativa en el sentido precisamente opuesto. Es decir, si un Estado por su manera de obrar, con palabras o mediante actos, produce en otro Estado la creencia racional de que ciertos hechos

son ciertos, y el último obra sobre la base de tal creencia impidiendo al primero que pueda negar la verdad de lo que ha “representado” con sus palabras o su conducta, cuando la negativa habría de redundar en su beneficio y en perjuicio del otro Estado.

Si bien un acto unilateral puede dar lugar al recurso del *estoppel*, tienen un elemento característico distinto: en el *estoppel* no se busca crear una obligación a cargo del Estado emisor, sino que crea una expectativa en el Estado receptor, y es por ello que cobra importancia.

4.2.2.4. *Relación con la formación de la costumbre*

En el caso particular de la formación de la costumbre, la diferencia con los actos unilaterales es que la costumbre adquiere su obligatoriedad por una conjunción de un elemento subjetivo (*opinio iuris*) con un elemento objetivo (reiterancia en el espacio y tiempo). En cambio, tenemos que en el caso de un acto unilateral solo es necesario una única conducta para que produzca efectos jurídicos y sea de naturaleza vinculante. Queda claro, por lo tanto, que si bien una serie de actos unilaterales reiterados a través del espacio y del tiempo pueden llegar a constituir una costumbre internacional, son figuras claramente diferenciables.

4.3. **Beneficios concretos de la codificación**

Los actos unilaterales están siempre presentes en la telaraña de las relaciones internacionales y tienden a ocurrir sin que se percaten de su presencia, hasta el momento en que algún Estado quiere desconocer sus obligaciones. El reconocimiento de Estados, gobiernos, o situaciones, el compromiso de dar contribuciones voluntarias, sea a otros Estados o a organizaciones internacionales, y la promesa de cancelar la deuda externa de algún Estado, son ejemplos de actos unilaterales que están presentes en la rutina del Derecho Internacional.

La codificación cobra importancia en el momento en que algún Estado quiere desconocer los efectos de los actos unilaterales, surgiendo la disputa o conflicto, que debe ser esclarecido por el bien de las relaciones internacionales. Los Estados deben saber qué esperar para poder saber cómo actuar, o por lo menos, las consecuencias que tendrán sus actitudes. Por ello, resulta importante establecer reglas generales para estos actos, que beneficiarán la seguridad jurídica.

Hemos venido insistiendo en que las codificaciones incrementan la seguridad jurídica, pero en esta ocasión queremos dejar en claro por

(70) GUERRERO PENICHE, Nicolás y Víctor RODRÍGUEZ CEDEÑO. *Los actos unilaterales de los Estados en Derecho Internacional: los trabajos de codificación en la Comisión de Derecho Internacional*. En: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Volumen III. México, 2003. En: <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/derint/cont/3/art/art7.htm>. p. 199.

qué. Las codificaciones establecen reglas claras permitiendo servir de guía a la conducta, en este caso, de los Estados. Como hemos visto, si bien las decisiones de los tribunales internacionales también sirven de guía para la conducta estatal, pero cuando estas decisiones no envían un mensaje claro, en vez de esclarecer, confunden.

Por ello, debe quedar claro que solo serán actos unilaterales aquellos mencionados en la definición propuesta por la Comisión de Derecho Internacional. Así, actos ilícitos como la guerra a Irak del 2003, no es un acto unilateral, porque contradecía el espíritu, sino la letra, de la voluntad del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas. La invasión fue iniciada por los Estados Unidos de América, el Reino Unido y una coalición de más de 30 países el 20 de marzo de 2003, sin contar con la autorización expresa del Consejo de Seguridad, por lo cual esa acción violó la Carta de las Naciones Unidas y, algunos consideran, también el Principio de No Intervención consagrado por la costumbre internacional, por la resolución 2625 y también por la Carta de Naciones Unidas.

Lo mismo en el caso de los otros elementos de la definición, como el hecho que los Estados deben tener la intención de vincularse. La definición propuesta por la Comisión de Derecho Internacional considera fundamental que un Estado haya tenido la intención de producir efectos jurídicos mediante su manifestación de voluntad, mientras que la Corte Internacional de Justicia también ha destacada este elemento en el Caso de los Ensayos Nucleares. Sin embargo, para Ales Weingerl de la Sociedad Europea de Derecho Internacional, es un elemento irrelevante, puesto que lo central es el resultado de una determinada conducta legal de un Estado⁽⁷¹⁾. El énfasis en este caso está centrado en el resultado de tener efectos jurídicos y no en la intención de crearlos.

Sin embargo, consideramos que esta postura asimilaría el acto unilateral a la figura del *estoppel*, puesto que parecería que lo relevante es el resultado o expectativa que se habría generado en el Estado receptor del acto unilateral. Asimismo, como señalábamos al inicio del presente trabajo, es fundamental que un Estado haya tenido la intención de vincularse para que ocurra, en base al principio

de soberanía estatal. Así también, a diferencia de los tratados donde por lo general, los efectos jurídicos resultantes pueden generar tanto derechos como obligaciones, en la figura del acto unilateral solo pueden generarse obligaciones para el Estado que emite el acto, por lo que cualquier interpretación en torno a dicho acto deberá ser restrictiva. Por ello, considerar tan solo los efectos que tuvo la declaración y no la intención del Estado al emitirlo, sería ampliar los supuestos en los cuales pueden existir actos unilaterales. Finalmente, desconocer la intención de los Estados sería contrario a su propia naturaleza.

Así, el esclarecimiento de estas reglas sobre los actos unilaterales contribuirá a que los Estados sepan exactamente qué consecuencias tendrán las conductas que lleven a cabo.

4.4. Forma que debería adoptar la regulación de los actos unilaterales

En el 2001, la Comisión de Derecho Internacional finalizó los artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados, un trabajo que tomó cuatro décadas y es acusado de haber adoptado algunos, sino varios, artículos que recogen más el objetivo de desarrollo progresivo de la Comisión, que una mera codificación. Sin embargo, cuando la Comisión culminó con el arduo trabajo, decidió recomendar a la Asamblea General de las Naciones Unidas tomar nota de los artículos⁽⁷²⁾. En opinión de algunos autores, los artículos tal como los había elaborado la Comisión ya estaban desplegando cierta influencia en las decisiones judiciales de cortes y tribunales arbitrales, por lo que resultaba recomendable dejar que siguieran desplegando dichos efectos antes de someterlos a una conferencia mundial en donde corrían el riesgo de ser trastocados en su totalidad⁽⁷³⁾.

Es decir, finalmente sí serían incluidos en un tratado, pero no inmediatamente, en vista de la gran controversia se enfrentaron al momento de elaborarlos e incluso una vez ya finalizado el trabajo.

Uno de los argumentos en contra de que la Comisión de Derecho Internacional culmine su trabajo recomendando que se convoque una conferencia mundial para negociar un tratado es que podría trastornar el trabajo que ya se ha logrado. A

(71) WEINGERL, Aleš. *Op. cit.*; p. 6.

(72) Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional. Artículo 23.

1. La Comisión puede recomendarle a la Asamblea General:

a) No tomar ninguna acción, puesto que el informe ya ha sido publicado;

b) Tomar nota o adoptar el informe mediante una resolución;

c) Recomendar el borrador a los miembros para su adopción en una convención;

d) Convocar una conferencia para concluir una convención.

Traducción propia de: "The Commission may recommend to the General Assembly: (a) To take no action, the report having already been published; (b) To take note of or adopt the report by resolution; (c) To recommend the draft to members with a view to the conclusion of a convention; (d) To convene a conference to conclude a convention".

(73) CARON, David D. *Op. cit.*; p. 858.

pesar que es una posibilidad real, debemos recordar que el trabajo de la Comisión ha contado con la participación de los Estados, quienes en principio, han actuado responsablemente y siendo capaces de negociar activamente para que los resultados fueran satisfactorios a sus propios intereses. Así entendido, el proceso de negociación subsecuente que ocurriría en una conferencia mundial, no debería necesariamente trastocar los consensos a los que ya se llegó.

No obstante, los tratados por su naturaleza otorgan a los Estados la posibilidad de hacer reservas, lo que podría terminar desnaturalizando la cooperación que es el propio objetivo del tratado. Ello preocupó a algunos Estados cuando consideraron proponer la adopción de los artículos sobre responsabilidad estatal como un tratado. Pero debemos tener en cuenta que la finalidad práctica de las reservas es lograr una mayor difusión de los tratados multilaterales, haciendo posible que lleguen a ser parte la mayor cantidad de Estados posibles. En efecto, puede suceder que un Estado esté de acuerdo con lo sustancial del tratado, pero que discrepe de algunos asuntos secundarios, o bien, que en virtud de su derecho interno no pueda aceptar ciertas cláusulas no esenciales del tratado. Si no existiera esta institución, el Estado no podría participar del tratado. Adicionalmente, las reservas facilitan que el Estado se comprometa únicamente respecto de aquellas obligaciones que está dispuesto a asumir.

Más aun, debemos recordar que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la Convención de Viena, un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

- a) Que la reserva esté prohibida por el tratado;
- b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o
- c) que, en los casos no previstos en los apartados a y b, la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

El objeto de un acto reside en la norma que él crea mientras que el fin se caracteriza por el resultado que persigue conseguir el autor del acto a través de la norma creada. Teniendo esto en consideración podemos ver que las reservas que desnaturalicen un tratado no serán admitidas por los demás Estados partes.

Es por ello que luego del análisis de los elementos que deberán estar presentes dentro de las reglas sobre actos unilaterales, y la naturaleza controversial de las discusiones en el marco de la Comisión de Derecho Internacional resulta oportuno recomendar que la forma final que deberá adoptar

este trabajo sea, finalmente, un tratado, pero luego de seguir un proceso de negociación como el que se está llevando a cabo y como el que se llevó a cabo en el caso de la responsabilidad internacional de los Estados. Justamente porque al parecer estamos ante el desarrollo progresivo del derecho y no una simple recopilación de reglas que ya existen sobre los actos unilaterales, es que el camino adecuado sería intentar lograr la mayor cantidad de consenso en las discusiones en torno a los reportes producidos por la Comisión.

4.5. Próximos pasos: regulación de actos unilaterales de organizaciones internacionales

Decidimos centrarnos básicamente en los actos unilaterales de los Estados en el presente trabajo, puesto que el análisis de los actos propios de las organizaciones internacionales daría material para un trabajo mucho más extenso. Asimismo, hemos mencionado algunas de las razones por las cuales deben ser enfocados en forma distinta a los actos emitidos por Estados. Sin embargo, es cierto que muchas reglas generales pueden ser aplicadas a ambos, especialmente si analizamos la definición propuesta por la Comisión de Derecho Internacional.

Las resoluciones de la Asamblea General han sido de gran utilidad en el desarrollo de las relaciones internacionales, y hay quienes sostienen que incluso serían una fuente obligatoria de Derecho Internacional⁽⁷⁴⁾.

Lo que sí parecería quedar claro es que las manifestaciones de voluntad que emanen de organizaciones unilaterales también pueden constituir un acto unilateral con efectos jurídicos, y ser por lo tanto, fuente de Derecho. Sin embargo, analizar los actos unilaterales de las organizaciones internacionales resulta incluso más complejo que analizar los actos unilaterales de los Estados, puesto que abarcaría no solo los actos que emanen de los órganos de las organizaciones internacionales, lo que generaría un análisis de las competencias y reglas de adopción de ellos, sino también implicaría una evaluación de los actos del funcionario encargado de representar a la organizaciones internacionales en sus relaciones internacionales, lo que también resulta bastante complicado.

Ello no significa que las organizaciones internacionales no puedan emitir actos unilaterales. Así como las organizaciones internacionales pueden celebrar tratados con otra organización internacional o con uno o más Estados, representados por el funcionario de orden jerárquico más alto de su organización, conforme a sus reglas internas y competencias delegadas, pueden también emitir actos unilaterales. Ese debería ser entonces, el paso

(74) VIRALLY, Michel. En: HERNÁNDEZ CAMPOS, Augusto. *Op. cit.*; p. 67.

que siga a una exitosa codificación de los actos unilaterales de los Estados.

5. Conclusiones

a) La codificación puede ser entendida en dos acepciones: (i) como una conducta que implica recoger normas internacionales preexistentes; o, (ii) como la creación de nuevas reglas jurídicas. A nuestro criterio, el mandato de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, incluye a ambas.

b) Los principales objetivos de las codificaciones son eliminar la incertidumbre generada por la costumbre y generar predictibilidad y estabilidad en las relaciones internacionales, fortaleciendo el Estado de Derecho. A fin de lograr esos objetivos, una codificación debe intentar mantenerse vigente en el siempre cambiante universo de las relaciones internacionales, para lo cual el tema a ser codificado deberá provocar un mínimo de consenso entre los Estados, principales protagonistas en este escenario, así como existir una cierta estabilidad respecto de la materia y mecanismos que doten de flexibilidad a las normas para permitir que se adecuen a los cambios.

c) No todas las reglas de conducta que norman las actuaciones a nivel internacional son *hard law* o derecho vinculante, por lo que podemos encontrar *soft law* que genere algún grado de convencimiento en el actuar de los sujetos internacionales. Suele ocurrir, en la creación de tratados, *hard law* por excelencia, que recoge disposiciones ya contenidas en el *soft law*, sea mediante principios, declaraciones, o estándares. Por ello, al analizar la conveniencia de codificar a los actos unilaterales de los Estados en un tratado (*hard law*) no debemos olvidar que también existe la posibilidad de que se regulado en *soft law*.

d) Al analizar la teoría de los actos unilaterales en sí mismos, hemos logrado delimitar qué constituye un acto unilateral de un Estado: una manifestación de voluntad autónoma realizada por un Estado con la intención de producir efectos jurídicos respecto de otros sujetos de Derecho Internacional y conocido por dichos sujetos y que es conforme al Derecho Internacional. De esta forma deseamos de plano que puedan existir actos unilaterales con efectos ilegales, es decir, que contravengan al Derecho Internacional, es decir, que contravengan al Derecho Internacional. Asimismo, rescatamos como elemento fundamental la intención de los Estados de quedar vinculados por su declaración, descartando la definición propuesta por Aleš Weingerl en la cual no se considera un elemento identificador de los actos unilaterales, en concordancia con la jurisprudencia emitida por la Corte Internacional de Justicia.

e) En cuanto a la interpretación del Derecho de los Tratados no puede ser aplicada *mutatis mutandis* a los actos unilaterales, en tanto ambas figuras jurídicas tienen elementos sustancialmente diferentes, pero sí es posible trasladar los principios de la voluntad declarada, *pacta sunt servanda* y buena fe para que sean aplicables a los actos unilaterales, así como otros principios interpretativos propios a su naturaleza, como la interpretación restrictiva y razonable de las declaraciones emitidas por los Estados.

f) Respecto de la clasificación de los diferentes tipos de actos unilaterales, si bien es uno de los temas más discutidos por su falta de consenso, nos parece que la clasificación propuesta en el presente trabajo permite agrupar a los verdaderos actos unilaterales en una clase (actos por los cuales un Estado asume una obligación), y los diferencia de otros actos similares (actos por los que un Estado reafirma un derecho o posición legal). Sin embargo, teniendo en cuenta la necesidad de contar con una codificación flexible, cualquier clasificación de actos unilaterales deberá permitir la incorporación de futuros actos que puedan desarrollarse en la práctica internacional y que estén comprendidos en la definición de un acto unilateral.

g) Entendiendo los actos unilaterales como los hemos analizado, consideramos que sería beneficioso para la comunidad internacional que se realice una codificación que permita uniformizar y dar predictibilidad a su aplicación, a la luz de la jurisprudencia fluctuante que se ha analizado. En efecto, creemos que un conjunto de reglas le dará a las diversas cortes internacionales una base sólida para poder fundamentar sus fallos en forma coincidente, logrando así seguridad jurídica, tan necesaria para el desarrollo de las relaciones internacionales en un mundo globalizado.

h) Ha quedado claro también que los actos unilaterales son independientes de otras figuras jurídicas, por lo que resulta oportuno y adecuado que se genere un esfuerzo de codificación independiente, plasmada en la forma más adecuada para alcanzar los objetivos de una codificación: recoger las conclusiones de la Comisión de Derecho Internacional en un tratado. De esta manera, utilizando el Derecho de los Tratados como un punto de partida, con un acercamiento pragmático basado en los principios generales del Derecho Internacional, y revisando la práctica estatal que existe en este sentido, los artículos sobre el Derecho de los Actos Unilaterales deberían ser una prioridad en la comunidad legal internacional. Un próximo paso será codificar también, a los actos unilaterales de las organizaciones internacionales. ¹⁵