

De la interpretación y la revocación de los Actos Unilaterales en estricto sentido

Fecha de recepción: 18 de diciembre de 2007

Fecha de aceptación: 20 de febrero de 2008

Víctor Rodríguez Cedeño*

Resumen: Los Estados formulan actos unilaterales cada vez con mayor frecuencia, por esto el presente artículo muestra el desarrollo de los Actos Unilaterales de los Estados en el seno de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas - CDI. Se analizan los actos unilaterales y autónomos que pueden surtir efectos jurídicos por sí mismos. En este sentido, el silencio, la aquiescencia y la aceptación pueden tener una influencia en estos actos.

Durante diez años la CDI estudió este tema analizando su interpretación, las reglas específicas que le son aplicables, su modificación, su terminación y la revocación del acto unilateral

Palabras Clave: Actos Unilaterales, Comisión de Derecho Internacional, CDI, Codificación, desarrollo progresivo, Corte Internacional de Justicia, interpretación restrictiva, Estados, terminación, denuncia

Abstract: It is with increasing frequency that States undertake unilateral acts. For that reason this article undertakes to demonstrate the development of unilateral acts of States in the heart of the International Law Commission of the United Nations - ILC. It analyzes unilateral and autonomous acts which can by themselves have juridical effects. In this sense, silence acquiescence and acceptance may have an influence in these acts.

The ILC has studied this issue for ten years, analyzing its interpretation, the specific rules which are applicable, their modification, termination and the revocation of unilateral acts.

Key words: Unilateral Acts, International Law Commission, ILC, codification, progressive development, International Court of Justice, restrictive interpretation, States, termination, complaint, accusation

* Ex Miembro de la Comisión de Derecho Internacional (1997-2006) y Relator Especial para el tema de los Actos Unilaterales de los Estados.

Introducción

Los Estados formulan actos unilaterales con una frecuencia cada vez mayor, en sus relaciones internacionales. Algunos de estos actos son eminentemente políticos, por lo que se ubican fuera del ámbito del derecho internacional. Otros son jurídicos y entre estos, muchos están relacionados con el tratado o las relaciones convencionales, sometidos a regímenes particulares. Otros actos unilaterales, autónomos en cuanto a su elaboración y sus efectos jurídicos, sin embargo, pueden producir efectos jurídicos por sí mismos sin que sea necesaria la participación del o los destinatarios del acto en su formulación ni una reacción cualquiera que pueda significar aceptación, por lo que se ubican fuera del derecho de los tratados y de regímenes particulares, lo que ha requerido de parte de la Comisión de Derecho Internacional (CDI), su estudio con miras a la codificación y el desarrollo progresivo de las normas que le serían aplicables.

Nos referimos en esta oportunidad a los actos jurídicos formalmente unilaterales y autónomos o no dependientes que pueden surtir efectos por sí mismos, lo que nos obliga a separar los comportamientos unilaterales del Estado, de igual relevancia para el Derecho Internacional, como lo hiciera cuidadosamente la Comisión de Derecho Internacional (CDI) al intentar codificar y desarrollar las normas aplicables a los actos unilaterales.

El silencio, la aquiescencia, la aceptación son instituciones muy importantes de Derecho Internacional que pueden tener una influencia importante en los actos unilaterales *stricto sensu*. El acto jurídico internacional, en términos generales, puede ser definido como “una manifestación de voluntad, imputable a uno o varios sujetos de derecho internacional y destinado a crear una norma a la cual el derecho internacional otorga (*rattache*) la creación de derechos y obligaciones”.³ Si el acto del Estado no responde a esta definición, es decir, si no constituye una manifestación de voluntad en esos términos, no estamos ante un acto jurídico internacional y esto es lo que nos lleva a distinguir el acto del comportamiento unilateral del Estado que, es cierto, aunque no es un acto jurídico en el sentido estricto del término, puede producir iguales efectos jurídicos.

La protesta, el reconocimiento, la renuncia, incluso, pueden relacionarse en determinados casos con dichos comportamientos. No todo acto de reconocimiento, o de protesta, o la promesa del Estado, son formulados mediante declaraciones expresas, sean orales o escritas. Pero esos comportamientos o conductas del Estado no constituyen actos jurídicos en el sentido estricto de la expresión, como vimos antes. Es cierto también que el silencio y la aquiescencia guardan una estrecha relación con la protesta, el reconocimiento e incluso en determinadas condiciones, con la renuncia, aunque en ningún caso con la promesa, todos estos, actos unilaterales considerados clásicos por la doctrina, en general.

3 Jaque, J. P., *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international*, p.181, LGDJ, París, 1972.

Durante diez años la Comisión de Derecho Internacional se abocó a su estudio, concluyendo con la adopción de unos Principios Rectores que sin ser reflejo de una exacta labor de codificación y desarrollo progresivo, contribuyen con su comprensión y con su funcionamiento en el ámbito internacional. La CDI define los actos unilaterales *stricto sensu* como aquéllos que “adoptan la forma de declaraciones formales formuladas por un Estado con la intención de producir obligaciones en virtud del derecho internacional.” (último párrafo del Preámbulo de los Principios Rectores aprobados en 2006). La definición se completa en el Principio 1 que señala que se trata de “declaraciones formuladas públicamente por las que se manifiesta la voluntad de obligarse que podrán surtir el efecto de crear obligaciones jurídicas.”

La CDI recoge en su definición los elementos principales o constitutivos de la misma: manifestación de voluntad de un sujeto de derecho internacional (individual o colectivo), intención de producir efectos jurídicos, del conocimiento del destinatario -sea un sujeto de derecho internacional o la comunidad internacional en su conjunto- y de conformidad con el derecho internacional.

El examen del tema fue complejo, a veces contradictorio, por su misma naturaleza. Si existen dudas en cuanto a la existencia de los actos unilaterales en sentido estricto, también las hay, lógicamente, en relación con la existencia del derecho internacional aplicable a estos actos, es decir, del conjunto de reglas jurídicas aplicables, reguladores de su funcionamiento en las relaciones internacionales, si es que pudiéremos afirmar que existe un tal régimen o tal conjunto de principios y normas.

Independientemente de la existencia de normas aplicables de origen consuetudinario, de la existencia de ese derecho, existe una fuerte relación entre el derecho de los tratados y las normas y principios aplicables a los actos unilaterales aunque se es consciente de que entre el **acto convencional** y el **acto unilateral** existen importantes diferencias que inciden, evidentemente, en las normas y principios aplicables a cada categoría. Es cierto que hay elementos comunes, pero también diferencias muy importantes. Ambos son manifestaciones de voluntad, elaborado el primero, formulado el segundo, con la intención de producir efectos jurídicos. Esta similitud permite que algunas reglas del derecho convencional le sean aplicables. Pero, por otra parte, mientras que el acto convencional es elaborado por dos o más sujetos de derecho internacional y constituye una concertación de voluntades, el acto unilateral resulta una manifestación de voluntad autónoma de un Estado —o de varios si se trata de un acto unilateral de origen colectivo- que se formula sin que otro sujeto de derecho internacional participe.

Las Convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y de 1986, principalmente, regulan el funcionamiento de los tratados como instrumentos internacionales por los cuales el Estado asume obligaciones y adquiere derechos según el derecho internacional. Este régimen fue considerado, desde el inicio de los trabajos en la CDI sobre el tema, como una referencia

válida al momento de estudiarse éste y de tratar de establecer reglas o de elaborar principios reguladores de dichos actos. La cuestión que se plantea es si ese régimen debe ser considerado en la labor de codificación y desarrollo progresivo de los actos unilaterales y de aceptarse, en que medida.

La CDI concluyó en 1996 que "... aunque el derecho de los tratados y el derecho aplicable a los actos unilaterales de los Estados difieren en muchos aspectos, el derecho de los tratados vigente ofrece, sin duda, un útil punto de partida y una guía que podría servir de referencia para abordar las normas relativas a los actos unilaterales⁴ lo que afirmó al año siguiente cuando señaló que "...es muy probable que el derecho de los tratados ofrezca directrices útiles (...) sin embargo, ello no significa que las normas (...) del derecho de los tratados puedan transponerse sencillamente a los actos unilaterales.⁵

Sobre ello hubo posiciones diversas en la Comisión. Para algunos la referencia al régimen de Viena era indispensable. Para otros ello no era necesario por las diferencias existentes entre el acto convencional y el acto unilateral. La posición predominante, presentada por el Relator Especial en su primer informe,⁶ fue la de considerar con mucho detenimiento el régimen de Viena al emprender la labor de codificación y desarrollo progresivo sobre los actos unilaterales, lo que no podía significar que las reglas de los tratados eran transponibles *mutatis mutandis* a los actos unilaterales. Se planteó entonces la necesidad de mantener un **paralelismo flexible** con Viena. Muchos de los miembros (...) apoyaron este concepto, expuesto por el Relator Especial en los párrafos 15 a 22 de su Informe.⁷

Sin duda, algunas normas y principios del derecho de los Tratados, como veremos, pueden ser transponibles al régimen de los actos. Por ejemplo, las normas del derecho de los tratados aplicables a la capacidad del Estado para formular un acto, a la capacidad de las personas que lo representan, a su interpretación, a su validez, deberían ser tomadas muy en cuenta, al momento de tratar de establecer reglas o principios aplicables a los actos unilaterales.

A pesar de la diferencia evidente entre ambos actos, un elemento común es fácil de constatar. Los dos son manifestaciones de voluntad, lo quede facilitar el traslado de algunos principios aplicables al tratado, a un régimen aplicable a los actos unilaterales en estricto sentido, aunque algunos corresponderán exclusivamente a éstos, por sus especificidades.

La interpretación de los actos unilaterales y la posibilidad de que los mismos sean modificados por su autor, en igual forma unilateral, constituyen aspectos complejos, debatidos con profundidad en la CDI. Trataremos en esta oportunidad de presentar una visión general de ambos aspectos relacionados con estos.

4 Doc. Cit. de la CDI, p. 373.

5 Informe del Grupo de Trabajo presidido por el señor Candioti, durante el 49º período de sesiones de la CDI.

6 Doc. A/CN.4/486, Primer Informe sobre los actos unilaterales de los Estados (5 de marzo de 1998).

7 Informe de la CDI sobre su 52 período de sesiones, Doc. A/55/10, p.166.

1. La interpretación de los actos unilaterales

A. La aplicación de las reglas de Viena sobre el derecho de los tratados

Decíamos al comienzo que debía mantenerse un paralelismo muy flexible con el régimen de Viena sobre el derecho de los tratados, al tratar de establecerse reglas o principios reguladores de los actos unilaterales. Decíamos también que el acto unilateral difiere del acto convencional por su elaboración. En efecto, el acto unilateral es “elaborado”, si vale utilizar el término, por un solo Estado o por varios si se trata de un acto colectivo, mientras que el acto convencional es elaborado por dos o más Estados quienes negocian, concluyen, aceptan textos antes de aprobarlo y someterlo al proceso de perfeccionamiento, de acuerdo con el derecho internacional y sus regímenes jurídicos internos. Se trata de procesos distintos, aunque ambos sean creadores de normas. Podríamos decir que mientras que el acto unilateral se fundamenta en la voluntad de obligarse por el Estado o Estados (u otros sujetos de Derecho Internacional) que lo formula, en el tratado internacional el fundamento de su obligatoriedad es el acuerdo entre las partes. De hecho, tal y como se desprende de la Convención de Viena de 1969, un tratado internacional es “un acuerdo celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional...” (Artículo 2.1.a)

El acto unilateral, independientemente de su forma, de la elaboración o formulación particular, es una manifestación de voluntad que se expresa con una determinada intención. Ambos son actos jurídicos, por lo tanto en principio, las reglas de Viena podrían ser aplicables en algunos casos, sin desconocer que la especificidad de los actos unilaterales obliga a considerar otros principios cónsonos con su unilateralidad. Una declaración –debemos precisar- no resulta de una negociación, sino de una redacción o preparación unilateral de parte del Estado o Estados autores.⁸

Si bien la modificación del acto unilateral puede variar en función de su contenido material, tal como lo dijo el Relator Especial cuando presentó su Quinto Informe en el 2002 “las reglas relativas a la interpretación pueden ser aplicadas a todos los actos unilaterales, independientemente de su contenido.”⁹ Sin duda, la regla general de interpretación contenida en el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969 que establece que “el tratado debe ser interpretado de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos teniendo en cuenta su objeto y fin” es aplicable a los actos unilaterales. En ese Informe se precisó que “la regla de interpretación general del acto unilateral se basará en la buena fe y en su conformidad con el sentido ordinario que se atribuye a los términos de la declaración en su contexto y a la luz

8 Rec. CIJ, 1952, pág. 105, Caso de la *Anglo Iranian Oil Co.*

9 Sesión 2722 de la CDI, del 21 de mayo de 2002.

de la intención del autor”,¹⁰ lo que fue generalmente aceptado por la Comisión en aquel entonces.

En el derecho de los tratados prevalece el sistema de la voluntad declarada, aunque se toma en consideración el contexto, el objeto y el fin del tratado.¹¹ En el caso de los actos unilaterales también prevalece la voluntad declarada lo que resulta lógico por la forma de elaboración (formulación) del acto, en la que sólo participa el autor. La intención real del autor es conocida solamente por el mismo.

La Corte dice en el Caso de los *Ensayos Nucleares* que “... es del contenido real de estas declaraciones y de las circunstancias en las que ellas son hechas que debe deducirse su alcance jurídico.”¹² A la Corte no le importa la forma, como vimos antes, cuando examina la que pueden revestir los actos o las declaraciones unilaterales, otorgando un valor determinante a la intención. En el Caso del *Templo de Preah Vihear*, citado en sus Decisiones sobre los *Ensayos Nucleares*, el tribunal dice que “la única cuestión pertinente es de saber si la redacción empleada en una declaración dada, revela claramente la intención”.¹³

Ahora, desde luego, tal como en el régimen convencional, si del examen del texto de la declaración no se logra establecer la intención del Estado, habrá que recurrir a las **circunstancias** y al **contexto** e incluso, a la **reacción del destinatario y de terceros Estados**, como veremos enseguida. Habría que agregar, lo que no consideró expresamente la Comisión, la importancia de la actitud ulterior e incluso de otros compromisos asumidos por el estado autor que pueden facilitar la interpretación de la declaración y de las obligaciones derivadas de ella.

Antes de examinar las reglas particulares aplicables a los actos unilaterales en materia de interpretación debemos referirnos a dos cuestiones netamente convencionales que, aunque no fueron referidas en los Principios Rectores adoptados por la Comisión, merecen algunos comentarios.

El Relator Especial se refirió al **Preámbulo** y a los **Trabajos Preparatorios**, al proponer que, cuando se requiera, para determinar la intención del autor, cuando no fuese posible ello mediante la sola interpretación de la declaración misma, de sus términos, se considerasen el Preámbulo y los trabajos preparatorios. En cuanto al **Preámbulo**, aunque sea esencialmente convencional, nada impide, como en efecto se puede deducir de la práctica, que una declaración unilateral esté precedida de un Preámbulo, como lo están, por lo general, las resoluciones de las organizaciones internacionales que son, también, sin duda, como hemos dicho, actos unilaterales. La Declaración egipcia de 1957 puede ser otro ejemplo válido, de una declaración precedida de una parte preambular

Los **trabajos preparatorios**, también dentro de un enfoque muy

10 Doc. A/CN.4/525, add. 1, p.13.

11 Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969.

12 CIJ. Rec. 1974, p.267, párr. 51.

13 CIJ. Rec. 1974, p.268, párr. 45.

convencional, es cierto, fueron igualmente referidos por el Relator Especial. En el ámbito de los tratados, la situación es más clara y su solución es mucho más sencilla, pues existen trabajos preparatorios, reuniones, conversaciones, negociaciones previas entre las partes; pero, distintamente, dada la naturaleza del acto unilateral, estos trabajos no existen a menos que se quiera utilizar esta expresión para calificar los trabajos internos de los Gobiernos, en especial, de las Cancillerías, al momento de preparar y elaborar el acto que sería formulado más tarde.

No es fácil, en todo caso, el acceso a estos trabajos por lo que difícilmente puedan ser considerados como un recurso auxiliar para determinar la voluntad real del Estado autor del acto. Sin embargo, como se señaló en la Comisión, “puede ser útil recurrir (...) a ellos, si éstos están a disposición.”¹⁴ Por supuesto, la realidad internacional parece indicar que ello es muy difícil que se produzca, por lo que podríamos minimizar la posibilidad de acudir a trabajos preparatorios, así como a la parte preambular, aspectos todos ellos muy ligados a los tratados internacionales, pero que casan mal con los actos unilaterales.

Ahora bien, además de algunas de las reglas del régimen de Viena sobre el derecho de los tratados, resultan aplicables algunas reglas y principios específicos, propias a los actos unilaterales. Sabemos que la intención, el contexto y las circunstancias son esenciales para determinar si un acto produce efectos jurídicos.¹⁵ Pero, en este contexto, un principio fundamental prevalece: el principio de la **interpretación restrictiva**.

B. Reglas específicas aplicables a los actos unilaterales

a) El principio de la interpretación restrictiva

La regla principal que responde a la naturaleza misma del acto unilateral es que estas declaraciones deben ser interpretadas restrictivamente, lo que ya se había dicho incluso en relación con actos unilaterales no autónomos, como las declaraciones relacionadas con la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la CIJ. Su carácter *sui generis*, aunque se inserten en una relación convencional, obliga a una interpretación restrictiva.

En su Decisión sobre el Caso *Lotus*, sin precisar el carácter restrictivo del acto, en este caso una renuncia, la CPJI lo supone al señalar que “... las limitaciones a la independencia de los Estados no se presumen”.¹⁶ Al examinar las declaraciones de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte, la CPJI y más tarde la CIJ, consideraron también que estas declaraciones aunque, es cierto, como dijimos no son actos unilaterales en estricto sentido, pero sí lo son formalmente, han de ser

14 Simma, B., Sesión 2723 de la CDI, del 22 de mayo de 2002.

15 Escaramela, P. Sesión 2853 de la CDI, del 19 de julio de 2005.

16 Serie A, No. 10.

interpretadas restrictivamente.

Así, en el Caso de los *Fosfatos de Marruecos*, al precisar que la base de la excepción *ratione temporis* presentada por Francia era clara, dijo que “...en esas condiciones no es necesario recurrir a la interpretación restrictiva que, en la duda, podría recomendarse respecto de la cláusula en la que la interpretación no debería, en ningún caso, sobrepasar la expresión de voluntad de los Estados que la han suscrito.”¹⁷

Igual consideración hizo en el Caso de la *Anglo-Iranian Oil. Co.*, al examinar también una declaración de aceptación de su jurisdicción y al precisar que el Reino Unido” afirma que el texto de la declaración de Irán no es un texto contractual resultante de negociaciones entre dos o más Estados. Resulta de una redacción unilateral del gobierno de Irán que parece haber aportado una prudencia particular a la redacción del texto de la declaración (...) parece haber aportado *ex abundante* cautela, palabras que pueden, estrictamente hablando, parecer superfluas. Esta prudencia se explica por las razones particulares que condujeron al gobierno de Irán a redactar la declaración de una manera restrictiva.” La Corte se funda en “la intención manifiesta de Irán”.¹⁸

En su Decisiones sobre los Casos de los *Ensayos Nucleares*, la Corte confirma este principio en forma clara, aunque se refería en este caso implícitamente a una promesa, de acuerdo con la definición que presentamos antes, lo que incidirá, como veremos, en la Directriz aprobada por la CDI en 2006. La Corte dijo entonces que “cuando los Estados hacen declaraciones que limitan su libertad de acción futura (...) se impone una interpretación restrictiva”.¹⁹

En el Caso de la *Controversia Territorial*, la Sala de la Corte al recordar sus Decisiones sobre los *Ensayos Nucleares* y el de las *Actividades Militares y Paramilitares en Nicaragua y contra ésta*, precisó que “... debía mostrar de nuevo una mayor prudencia ante una declaración unilateral sin destinatario.”²⁰

Los Miembros de la Comisión fueron muy claros también al respaldar el principio de la **interpretación restrictiva** de los actos unilaterales, independientemente de que éstos puedan ser considerados actos unilaterales en estricto sentido, actos unilaterales autónomos o que producen efectos por sí mismos.

La **Directriz 7** adoptada por la CDI en 2006 dice textualmente que: “...en caso de dudas en cuanto al alcance de las obligaciones resultantes de una declaración de esta índole, tales obligaciones deberán ser **interpretadas restrictivamente...**”.

17 CPJI, Serie A/B, No. 74, p.23

18 CIJ. Rec. 1952, p.105.

19 CIJ. Rec. 1974 (Australia/Francia), p.267, párr. 44; CIJ. Rec. 1974 (Nueva Zelanda/Francia), pp: 472-473, párr. 47

20 CIJ. Rec. 1986, pp: 573-574, párr. 39.

b) Las circunstancias

La Comisión precisa en los Principios Rectores adoptados en 2006 los medios de interpretación de los actos unilaterales: contenido, términos claros y específicos, las circunstancias y las reacciones de los Estados, pero referidos a los “efectos jurídicos” y al “alcance de las obligaciones” contraídas mediante una declaración unilateral.

Para determinar los efectos jurídicos de una declaración unilateral habría que considerar, además de su contenido, como vimos, las circunstancias de hecho y las reacciones de los Estados, destinatarios y otros, ejercicio que realizó la CDI cuando examinó el Noveno Informe presentado por el Relator Especial, en el que se analizan en base a los parámetros acordados antes en el Grupo de Trabajo creado por ella en 2005, una serie de declaraciones que servirán de sustento a los Principios Rectores adoptados en 2006.

Además de su contenido para determinar sus efectos jurídicos, hay que tener en cuenta “todas las circunstancias de hecho en que se produjeron y las reacciones que suscitaron”. Es decir, las razones por las que el Estado decidió obligarse unilateralmente, comprometiéndose con otros Estados, sin recurrir a la vía de la negociación y las reacciones del destinatario e incluso de terceros Estados.

En sus Decisiones sobre los *Ensayos Nucleares*, la Corte dijo que “Para apreciar las intenciones del autor de un acto unilateral (de la que puede nacer una obligación jurídica), hay que tener en cuenta todas las circunstancias de hecho en las cuales se realiza el acto.” Las declaraciones francesas no fueron destinadas solamente a los demandantes, sino que tenían un carácter *erga omnes*. La negociación con todos los Estados era imposible y ello justificaba la formulación de declaraciones unilaterales, es decir, esas fueron las circunstancias por las que Francia se compromete a suspender los ensayos nucleares.

En el Caso de la *Controversia territorial* la Corte examinó también las circunstancias aunque para llegar a una conclusión distinta y concluyó que “si los Estados interesados pueden obligarse por la vía normal de un acuerdo formal, no habría que interpretar la declaración hecha por uno de ellos como un acto unilateral que conlleva efectos jurídicos...”. La Sala concluyó, como vimos antes, que la declaración hecha por el Jefe del Estado de Malí, del 11 de abril de 1975 no podía ser considerada como un acto unilateral que produce efectos jurídicos en relación con la esa controversia.²¹

Los términos de la declaración deben ser claros y específicos, como lo consideró la Corte en el Caso de *RDC c. Ruanda*, en 2006. El contexto y las circunstancias fueron destacados por la Corte en sus Decisiones sobre los *Ensayos Nucleares*, antes citadas.

²¹ CIJ. Rec. 1986, p.574, p. 40.

c) Reacción de los Estados

La declaración unilateral puede ser jurídica y vinculante desde ese punto de vista cuando se formula, como hemos visto, en determinadas condiciones, por la persona competente para hacerlo, en conformidad con el derecho internacional, con un objeto claro y preciso; pero, además, habría que considerar **la actitud del Estado autor y la reacción afirmativa de otros Estados**.

Del examen de algunos casos de la práctica, podemos constatar que el Estado autor ha adoptado alguna postura en relación con su declaración, confirmando su valor, como es el caso, por ejemplo, de lo acaecido respecto de las declaraciones relativas a las Naciones Unidas y su personal (exención de impuestos y privilegios), de 1946, incluidas en el Octavo Informe del Relator Especial. Este caso, como se recordará, se relaciona con un destinatario distinto al Estado, una organización internacional, las Naciones Unidas y las vinculadas al sistema, con sede en Ginebra. Se trata de varias declaraciones concatenadas en el tiempo, con un contenido bastante similar. La primera, la formula el Consejero de estado del Cantón de Ginebra, una particularidad también interesante.

Estas declaraciones, como se podrá observar en la información manejada entonces, fueron reiteradas por el mismo Gobierno, años más tarde, en 1955. En una Nota del 2 de abril de 1979, de la Dirección de Derecho Internacional del Departamento de Política Federal suizo se constata que “el carácter obligatorio de las declaraciones hechas por (...) el 5 de agosto de 1946, al señor Trigue Lie.

La actitud del autor es menos clara en otros casos, como por ejemplo, en el caso del Gobierno de Colombia en relación con la comentada Nota del 22 de noviembre de 1952, mediante la cual reconoce formalmente la soberanía de Venezuela sobre el Archipiélago de Los Monjes. Se recordará que el Consejo Constitucional colombiano después de considerarla varias veces, la declaró nula en 1992, pero el gobierno no parece haber intentado en sus negociaciones con Venezuela, al menos públicamente, trasladar esta nulidad a la esfera bilateral, por lo que su actitud podría ser considerada favorable a su valor jurídico.

La reacción del destinatario y de terceros es muy importante. El Relator Especial, en su Octavo Informe, al analizar la práctica, examina las reacciones de destinatarios y de terceros Estados. En el caso de la declaración de renuncia del Rey de Jordania, de los territorios de la ribera occidental, se pueden observar las reacciones de los demás Estados y entidades, de Israel, de la misma OLP, de los Estados Unidos, de Francia. Igualmente, en el Caso de los *Ensayos Nucleares* en donde se pudo apreciar que Australia reaccionó al tomar nota de las declaraciones de Francia, aunque no de terceros Estados.²²

En el caso de la Proclamación Truman, igualmente considerada por la Comisión, se observó que hubo reacciones de Estados, como la de México que emitió una declaración presidencial un mes de después, incorporando su

²² Octavo Informe del Relator Especial, Doc. A/CN.4/557, pp:16 y 17, párrs: 76 y 79 en particular.

plataforma continental como territorio nacional.

La reacción no solamente puede provenir de un Estados. Los órganos internacionales, como la CDI, y los tribunales han considerado el alcance de algunas declaraciones, como la cita Proclamación Truman. En 1951, la CDI incluyó una disposición en su proyecto de artículos sobre el derecho del mar que señalaba que “la plataforma continental está sujeta al control y a la jurisdicción del Estado ribereño a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales.”

La misma consideración hizo la CIJ en el Caso de la *Plataforma continental del Mar del Norte* cuando se refiere el origen del principio. En particular la Corte dice que “...un examen de la génesis y de la evolución del método de delimitación basado en la equidistancia no hace más que confirmar la conclusión que sigue: conviene además recordar el acto, generalmente conocido con el nombre de Proclamación Truman, emitida por el Gobierno de los Estados Unidos el 28 de septiembre de 1945 (...). A partir de entonces, la Proclamación Truman fue considerada como punto de partida de la elaboración del derecho positivo en esa esfera...”²³

La Comisión precisa en los Principios Rectores adoptados en 2006 los medios de interpretación de los actos unilaterales: contenido, términos claros y específicos, las reacciones y las circunstancias, pero referidos a los “efectos jurídicos” y al “alcance de las obligaciones” contraídas mediante una declaración unilateral.

En los **Principio 3 y 7** la Comisión, en efecto, concluye que “para determinar los **efectos de jurídicos** de tales declaraciones es necesario tener en cuenta su **contenido**, todas las **circunstancias de hecho** que se produjeron y las **reacciones** que suscitaron”. Y, agrega que: “una declaración unilateral entraña obligaciones para el Estado que la ha formulado **sólo si se enuncia en términos claros y específicos.**” Y, precisa más adelante que “Para interpretar el **contenido de esas obligaciones** (resultantes de la declaración) se tendrá en cuenta ante todo el **texto de la declaración**, así como su **contexto** y las **circunstancias** en que se formuló”. (subrayado nuestro).

2. La Modificación, terminación y revocación del acto unilateral

Finalmente, nos referimos a un aspecto igualmente complejo, sobre el cual tampoco hay unidad de criterios y de posiciones por parte de la doctrina, aunque algunas pautas importantes surgidas de la jurisprudencia deben considerarse.

Los actos jurídicos, en general, como sabemos, no pueden ser modificados, suspendidos, anulados o revocados arbitrariamente. Los actos jurídicos, en consecuencia, solamente pueden modificados o revocados en determinadas circunstancias y condiciones, mediante un acto unilateral que, desde luego, debe estar en conformidad con el derecho internacional. El acto convencional puede ser modificado o revisado, incluso terminado, de mutuo acuerdo entre las partes, principio general recogido en el artículo 57 de la Convención de Viena de 1969. Por el mismo Tratado o de mutuo

²³ CIJ. Rec. 1969, pp: 33 y 34, párr. 47

consentimiento de todas las partes en el mismo.

Pero ello no obvia que el mismo pueda sufrir alguna transformación por un acto unilateral de una de las partes en el mismo. La **terminación** de un tratado puede ocurrir por circunstancias no previstas en el tratado: violación del mismo por una de las partes, imposibilidad de ejecución, por un conflicto armado o por el surgimiento de una norma de derecho internacional general. La **denuncia** de un tratado mediante un acto unilateral formal también es posible cuando está autorizado por el tratado o se funda en el acuerdo de todas las partes en el mismo o por el surgimiento de determinadas circunstancias.

El acto unilateral tampoco es inmutable; el mismo puede ser también objeto de modificación o de revocación. Lo importante es precisar si ese cambio puede producirse también unilateralmente; y, de ser posible, en que condiciones y circunstancias.

La diversidad de actos unilaterales ya referida incide en la consideración de esta cuestión. Hemos dicho que los actos unilaterales son distintos. Mediante algunas declaraciones se asumen obligaciones, según sus propios términos y la intención del autor; en otros casos se renuncia a un derecho o a una pretensión o se protesta ante una situación no implicando en estos casos, la asunción de obligaciones por parte del Estado autor. De manera que la modificación del acto, es decir, su revisión, terminación, suspensión o revocación, depende en alguna medida del tipo de acto de que se trate.

En efecto, las situaciones son distintas en función del acto de que se trate. Si se ha creado una expectativa por que un Estado promete adoptar una conducta determinada en el futuro y en el o los destinatarios ha surgido una expectativa y lo han considerado como vinculante para ese Estado, la revocación no podría ser unilateralmente arbitraria. Un acto unilateral en ese sentido sería contrario a derecho y comprometería incluso la responsabilidad internacional del Estado. Pero, si distintamente, un Estado protesta ante otro una determinada situación o pretensión, no se crean derechos a favor de terceros y las expectativas son entonces distintas. En estos casos la revocación o la modificación, en términos generales, responde a criterios diferentes y parece posible en forma unilateral.

Un reconocimiento de Estado o de Gobierno –al menos *de jure*– sería en principio irrevocable, pero la práctica muestra lo contrario. El gobierno de Emiratos Árabes y el de Arabia Saudita anularon el acto por el cual habían reconocido al Gobierno talibán de Afganistán. El reconocimiento de de la República de China por algunos países, Costa Rica, recientemente, que sólo reconocían a Taiwán, refleja que el acto de reconocimiento hacia éste ha sido revocado. Estamos en este caso, ante un acto de revocación implícito.

La doctrina no es unánime en relación con la posibilidad de que el Estado autor modifique o revoque unilateralmente un acto unilateral. Tampoco los Miembros de la Comisión se pronunciaron de manera uniforme. La jurisprudencia, sin embargo, parece favorecer la imposibilidad de una revocación arbitraria que se

traduce, como veremos, en el principio general aplicable.

El autor de un acto jurídico unilateral, una vez exteriorizada su voluntad, no tiene un poder arbitrario de revisión y, por lo tanto, no puede revocar en cualquier circunstancia, la promesa unilateral o la renuncia efectuadas. Esto significa que el autor de un acto jurídico unilateral no tiene la facultad de crear arbitrariamente mediante otro acto jurídico unilateral, una norma derogatoria de la que habías creado por medio de los primeros.

La conclusión es que un acto unilateral puede ser revocado, pero, como dijimos, dentro de ciertos límites. Para algunos el autor de un compromiso unilateral puede revocarlo o modificarlo si, previamente, recibe el consentimiento expreso de todos los destinatarios del mismo. Es una situación hipotética factible, cuando el destinatario es determinado. Pero, a veces, cuando estamos ante compromisos *erga omnes*, como sería el caso de los compromisos adquiridos por Francia por sus declaraciones unilaterales, la situación es mucho más compleja.²⁴

La cuestión fue objeto de largas discusiones en la CDI. Algunos Miembros consideraron que el acto unilateral puede ser libremente revocado por su autor, con dos excepciones, a saber, los casos en los cuales el acto unilateral prevé que no podrá ser revocado o cuando el acto unilateral, habiendo sido aceptado por su destinatario, se transforma en un acto convencional, que releva entonces del derecho de los tratados.²⁵ Otros Miembros fueron más tajantes en su afirmación. Para ellos, el Estado que ha manifestado unilateralmente su voluntad de obligarse, está de hecho, obligado (...) los actos unilaterales, al igual que los tratados pueden ser trampas en las que caigan los Estados contra su voluntad; una vez que el Estado manifiesta su compromiso, éste es irrevocable y, sin embargo, el tratado o acto no surte efecto hasta tanto sea invocado por otros Estados...²⁶

Las opiniones, como dije, no fueron todas coincidentes. Para algunos, el acto unilateral puede ser revocado en cualquier momento, sin someterlo a condiciones.²⁷ Para otros, sólo en determinadas condiciones. Algunos han considerado que “si tales actos no son aceptados por otros Estados o no creaban a favor suyo expectativas legítimas o no eran considerados por ellos como fundamento de compromisos jurídicamente válidos, podían en principio ser libremente revocados”.²⁸

Algunos Estados se han pronunciado sobre la posibilidad de revocar un acto unilateral. Así, el representante de Francia en el Consejo de Seguridad señaló, en relación con la referida Declaración egipcia de 1957, comentada antes que una declaración unilateral, incluso registrada, no puede tener otro alcance que el de un acto unilateral y debemos extraer de esta constatación la consecuencia que, decretada unilateralmente, la declaración puede de la misma manera ser

24 Sicault, JD, Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux, cit. RGDIP, París 1979 p.650.

25 Economides, C. Sesión 2855, de la CDI, del 21 de Julio de 2005.

26 Pellet, A. sesión 2726 de la CDI, del 28 de mayo de 2002.

27 RAO, misma sesión.

28 Informe de la CDI, 57 periodo de sesiones, 2005, p. 150, par. 316.

modificada o anulada”.²⁹

Ahora bien, el Estado autor puede considerar que no existe un compromiso cuando el destinatario del acto rechaza su contenido implícita o explícitamente. Si el Estado beneficiario de la promesa no se fía en ella, el estado autor estaría desvinculado del acto y de sus obligaciones. Suy dice a este respecto que “después de haber adoptado esta actitud, el sujeto favorecido no podrá prevalerse más tarde de la promesa hecha porque ha renunciado implícitamente.”³⁰

En el marco del OIEA, India declaró que no se dotaría de armas nucleares y que no realizaría pruebas nucleares, para persuadir a los Estados que sus declaraciones debían ser consideradas seriamente como un compromiso jurídico unilateral, a fin de poder beneficiarse de las diversas medidas que se realizaban entonces en beneficio de los Estados no nucleares para ayudarlos a utilizar pacíficamente la energía nuclear. La declaración estuvo condicionada a su aceptación por los otros.³¹ No habiendo Canadá reconocido el valor jurídico de esta declaración, India la retira. En este caso, la revocación unilateral se justifica. No hay ningún derecho otorgado a terceros, por lo tanto no hay una relación bilateral con esos terceros.³²

Una declaración puede tener un compromiso limitado en el tiempo, por ejemplo, una acción de cooperación traducida en el hipotético caso del compromiso de enviar personal técnico por un tiempo a otro Estado. Una ayuda o una acción de cooperación temporal.

De las Decisiones de la CIJ sobre los Ensayos Nucleares se puede deducir que los Estados tienen efectivamente la posibilidad de modificar o revocar sus actos unilaterales, pero hay que fijar unos límites.³³ La Corte dice en esas Decisiones que “... el compromiso unilateral que emana de las declaraciones francesas no podría ser interpretado como que contiene la invocación de un poder arbitrario de revisión”.

La CDI, después de haber examinado el tema, concluye con la adopción de un principio general, que queda establecido en la Directriz 9, adoptado por la CDI en 2006, establece que “una declaración unilateral que ha creado obligaciones jurídicas para el Estado que hace la declaración no puede ser revocada arbitrariamente”.

La última cuestión que se plantea está en relación con el término “arbitrariamente” en relación con el cual deben fijarse algunos parámetros como la hace la Comisión en la segunda parte de esa misma Directriz.

Se ha afirmado con razón que “los términos y el contexto, las expectativas generadas y la cláusula *rebus sic stantibus*³⁴(...) conforman los aspectos a tener en cuenta para determinar sin una revocación resulta o no arbitraria.” Es

29 Sesión 776, del 26 de abril de 1957, del Consejo de Seguridad.

30 Suy, E. Op. Cit. P.150.

31 Esta declaración de India, por cierto, es calificada como una oferta. Mientras los Estados no la aceptaran, la India estaba libre de revenir sobre esa oferta. Si la oferta hubiera sido aceptada, ella se hubiera hecho irrevocable MONTAZ, D, Sesión 2855, de la CDI, del 21 de julio de 2005.

32 RAO, P. Sesión 2855, de la CDI, del 21 de julio de 2005.

33 Herdocia Sacasa, M. Sesión 2527 de la CDI, del 7 de mayo de 1998.

34 Torres Cazorla, M.I., op.cit. p.154.

cierto, un acto puede ser modificado o revocado si ello está establecido expresamente en la declaración o si se deduce claramente de ella tal posibilidad o si el o los destinatarios del acto no adquieren el o los derechos concedidos por el acto o si, finalmente, si hay la imposibilidad de ejecutarlo o ha ocurrido un cambio de circunstancias que impiden su ejecución.

Estos son elementos aspectos fundamentales para determinar la arbitrariedad del acto de revocación. Según lo adoptado por la Comisión, se deberá tener en cuenta: todos los términos de la declaración referentes a la revocación; la medida en que los sujetos a quienes se deba el cumplimiento de las obligaciones, es decir, el destinatario, se hayan basado en ellas; y, finalmente, la medida en que se ha producido un cambio fundamental en las circunstancias

Es decir, en primer lugar, que tal posibilidad esté prevista en la declaración que da origen al acto lo que es absolutamente posible.

En segundo lugar, que no se haya generado alguna expectativa en el destinatario o que éste haya actuado en base a la misma. No es fácil determinar si los efectos jurídicos dimanantes de un comportamiento unilateral son la consecuencia de la intención que ha manifestado o dependen de las expectativas que su conducta ha suscitado entre otros sujetos de derecho internacional. Así lo confirma la Comisión, en el párrafo preambular cuarto de los principios Rectores de 2006.

En relación con las “expectativas generadas” por el acto, resulta interesante referirse a la confianza efectiva de los destinatarios o la *reliance*. Si su consideración es pertinente para determinar la obligatoriedad del acto, podríamos suponer que una promesa unilateral puede ser retirada mientras que los destinatarios no hayan efectivamente contado en ella o mientras que otro sujeto no haya actuado sobre la base de la promesa en cuestión. Pero si el concepto no se acepta, como un elemento necesario, toda promesa unilateral hecha con la intención de vincularse es irrevocable, incluso si su autor si su autor busca repudiarla antes de que un Estado la tomado en cuenta.³⁵

Finalmente, un acto de revocación no sería considerado arbitrario si ha ocurrido un cambio fundamental en las circunstancias, lo que proviene del régimen de Viena que regula, en el artículo 62 de la Convención de 1969, las condiciones para que un Estado parte pueda alegar el cambio de circunstancias.

De manera que si bien un acto puede ser formulado unilateralmente por un Estado, de conformidad con el derecho internacional, el mismo no puede ser revocado en todos los casos en forma unilateral y arbitraria.

35 Frank, T. Word made law: the decision of the ICJ in the nuclear test case, *AJIL*, 1975, p. 619.

Bibliografía

- Barberis, #J.A., «Los actos jurídicos unilaterales como fuente del Derecho internacional público», in: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo, Homenaje a M. Díez de Velasco*, Ed.Tecnos, Madrid, 1993, pp: 101-116.
- Biscottini, G., *Contributo alla teoria degli atti unilaterali nel Diritto Internazionale*, 1951.
- Bolleckern Stern, B. *L'affaire des Essais Nucleares francais devant la CIJ, AFDI*, 1974, pp: 299-333.
- Bondía García, D., *Régimen jurídico de los actos unilaterales de los Estados*, Barcelona, 2004.
- Bos, M. *The recognized Manifestations of Internacional Law*, GBIL, 1997, pp: 70-85.
- Carrillo Salcedo, J.A., «Funciones del acto unilateral en el régimen jurídico de los espacios marítimos», *Estudios de Derecho Internacional Marítimo*, Zaragoza, 1963, pp: 7-27.
- Cahier, Ph., «Le comportement des États comme source de droits et d'obligations», in: *Recueil d'Études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, 1968, pp: 237-265.
- Castillo Daudí, M., «Sobre la aplicabilidad de la teoría de los actos unilaterales a los realizados por las organizaciones internacionales», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Vol. 240, 1976, T. 72, pp: 593-615.
- Charpentier, J., «Engagements unilatéraux et engagements conventionnels: différences et convergences», in J. Makarczyk (ed.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays in honour of Krzysztof Skubiszewsky* (1996), 367-380.
- D'Aspremont Lynden, J., «Les travaux de la Commission du droit international relatifs aux actes unilatéraux des Etats», *RGDIP*, Vol. 109 (2005), 163-189.
- Degan, V.D., «Unilateral Act as a Source of Particular International Law», *Finnish YBIL*, Vol. 5, 1994, pp: 149-266.
- De Gastón, A.S., «Los actos jurídicos internacionales unilaterales con especial atención a los intereses marítimos argentinos», *AADI*, Vol. 1 ; 1983, pp: 251-357.
- Dehaussy, J., «Les actes unilatéraux et l'action normative des organisations internationales», vol. I, fasc. 14, *Juris-Classeur de droit international*, París, 1987.
- Dehaussy, J., «Les actes juridiques unilatéraux en droit international public: à propos d'une théorie restrictive», *JDI*, Vol. 92 , 1965, pp : 41-66.
- Fiedler, W., «Unilateral Acts in International Law», *EPIL*, Vol. 7 , 1984, pp: 517-522.
- Garner, J.W., «The International Binding Force of Unilateral Oral Declarations», *AJIL* , Vol. 27 , 1933, pp: 493-497.
- Kiss, A.Ch., «Les actes unilatéraux dans la pratique française du droit international», *RGDIP*, Vol. 65, 1961, pp: 317-331.
- Míajada de la Muela, A., «Los actos unilaterales en las relaciones internacionales»,

- REDI, Vol. 20, 1967, pp: 429-464.
- Rigaldies, F., "Contribution à l'étude de l'acte juridique unilatéral en droit international public", *Revue juridique Thémis, Themis*, Montreal, Vol. 15, 1980-1981, pp: 417-451.
- Rodríguez Cedeño, V. y Betancourt, Milagros. *Introducción al Estudio del Derecho de los Tratados y de los Actos Unilaterales de los Estados*, Ed. Italgráfica, Caracas, 2006.
- Rodríguez Cedeño, V. and Torres Cazorla, M.I. Definición de "Unilateral Acts of States", *EPIL*, 2008.
- Rodríguez Cedeño, V. and Guerrero Peniche, N., "Los Actos unilaterales de los Estados en Derecho Internacional: Los trabajos de codificación en la Comisión de Derecho Internacional, III Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 2003, pp: 195-224.
- Rodríguez Cedeño, V. and Torres Cazorla, M.I., "Contribución al estudio de los actos unilaterales de los Estados: ¿una labor de codificación posible?", in: *Liber Amicorum en Homenaje al profesor Dr. Didier Opertti Badán*, Montevideo, 2005, pp: 757-800.
- Rubin, A.P., "The International Legal Effects of Unilateral Declarations", *AJIL*, Vol. 71, 1977, 1-30.
- Sicault, J.-D., "Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en Droit International Public", *RGDIP*, 1979, pp: 633-688.
- Suy, E., *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, LGDJ, Paris, 1962.
- Skubiszewski, K., «Unilateral Acts of States», in: *BEDJAOUI, M. (ed.), International Law: Achievements and Prospects*, 1991, pp: 221-240.
- Tomuschat, Ch., "Unilateral Acts under International Law", in: *S. Laghmani (ed.), Mélanges offerts à Yahd Ben Achour*, 2007.
- Torres Cazorla, M.I., "Las dificultades que la Comisión de Derecho Internacional encuentra para codificar un tema controvertido: los actos unilaterales de los Estados", *Revista de Derecho. Universidad de Montevideo*, Vol. 8, 2005, pp: 71-84.
- Torres Cazorla, M.I., "La historia jamás contada de los actos unilaterales de los Estados: de los ensayos nucleares al asunto de la República Democrática del Congo contra Ruanda", *REDI*, 2006, pp: 257-269.
- Urios Moliner, Santiago, *Actos Unilaterales y Derecho Internacional Público: Delimitación de una figura susceptible de un régimen jurídico común*, Universidad Jaume I, 2001.
- Venturini, G., "La portée et les effets juridiques des attitudes et des actes unilatéraux des États", *RDCADI*, Vol. 112, 1964, pp : 367-466.
- Verzijl, J., "La validité et la nullité des actes juridiques internationaux", *RDI*, 1935, pp : 284-339.
- Villagrán Kramer, F., «Les actes unilatéraux dans le cadre de la jurisprudence internationale», *Le Droit international à l'aube du XXIe siècle: Réflexions des codificateurs*, 1997, pp : 137-161.
- Virally, M., «Unilateral Acts of International Organizations», in: *BEDJAOUI, M.*

(ed.), *International Law: Achievements and Prospects*, 1991, pp: 241-263.
 Zemanek, K., “Unilateral Legal Acts Revisited”, in: K. Wellens (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, 1998, pp: 209-221.

Documentos

Primer Informe sobre Actos Unilaterales de los Estados (Doc. A/CN.4/486).
 Segundo Informe sobre Actos Unilaterales de los Estados (Doc. A/CN.4/500 y Add.1).
 Tercer Informe sobre Actos Unilaterales de los Estados (Doc. A/CN.4/505)
 Respuestas de los Gobiernos al Cuestionario de la CDI; Informe de la Secretaría (Doc. A/CN.4/511).
 Cuarto sobre Actos Unilaterales de los Estados (Doc. A/CN.4/519).
 Respuestas de los Gobiernos al Cuestionario de la CDI; Informe de la Secretaría (Doc. A/CN.4/524)
 Quinto Informe sobre Actos Unilaterales de los Estados (Doc. A/CN.4/525 and Add. 1 and 2).
 Sexto Informe sobre Actos Unilaterales de los Estados (Doc. A/CN.4/534).
 Séptimo Informe sobre Actos Unilaterales de los Estados (Doc. A/CN.4/542, and Corr. 1, 2, 3 and 4).
 Octavo Informe sobre Actos Unilaterales de los Estados (Doc. A/CN.4/557).
 Noveno Informe sobre Actos Unilaterales de los Estados (Doc. A/CN.4/569 and Add.1).
 Informes de la CDI, Suplemento 10. 1996-2006.
 Los Anuarios de la CDI desde 1996-2006.
 Las Decisiones de la CIJ. Recopilación de decisiones de la Corte.