

“LOS ACTOS UNILATERALES DE LOS ESTADOS. UN ANÁLISIS  
A LA LUZ DE LA PRÁCTICA ESTATAL Y DE LA LABOR  
DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL”

(Tecnos, Madrid 2010, 211 ps.)  
de MARÍA ISABEL TORRES CAZORLA

Por ROMINA E. PEZZOTI\*

Uno de los temas centrales del Derecho Internacional Público que ha mantenido vivo el interés de la doctrina a lo largo del tiempo y que ha sido materia de análisis por tribunales internacionales es el de los *actos unilaterales de los Estados*. La profesora española de la Universidad de Málaga, María Isabel Torres Cazorla, en su libro expone su estado actual focalizándose, además, en los avatares que su tratamiento ha tenido en la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas cuando se abocó a su codificación y desarrollo progresivo. La autora fue una testigo privilegiada de ello al haber sido asistente del Relator Especial en materia de actos unilaterales de los Estados: Víctor Rodríguez Cedeño —quien prologa la obra—.

El libro bajo análisis está dividido en cuatro capítulos precedidos por una introducción en la que la autora relata cómo surgió su interés sobre el tema y explica cuál es el contenido de cada uno de los capítulos: los dos primeros conforman una aproximación a los actos unilaterales y sus características; el tercero contiene una reseña de la labor de la Comisión de Derecho Internacional; y en el cuarto explica el trabajo final presentado por dicho órgano subsidiario a la Sexta Comisión de la Asamblea General en el año 2006.

En el primer capítulo de la obra, con el objeto de facilitar la comprensión del tema, analiza los *rasgos característicos* de los actos unilaterales de los Estados, ocasión en la que hace la salvedad de que si bien otros sujetos de Derecho Internacional pueden también realizarlos el estudio se limitará a aquellos provenientes de entes estatales. A su vez, dentro de éstos excluye a los que se encuentran indisolublemente unidos a los tratados internacionales y que, por tal motivo, se rigen por el régimen convencional de que se trate o, en su defecto, por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.

\* Docente de Derecho Internacional Público (UBA),

Aclarado ello, la autora destaca que la rapidez con la que se desenvuelven las relaciones interestatales en la actualidad ha hecho que los actos unilaterales sean un mecanismo idóneo al cual recurren los Estados dado que su *flexibilidad*, en comparación con los tratados internacionales, facilita la adopción de compromisos en el ámbito internacional. Es precisamente esa flexibilidad la que genera la necesidad de delinear sus rasgos básicos característicos para permitir su comprensión. De esta manera analiza, en primer lugar, el *fundamento de su obligatoriedad* recordando que la CIJ en el caso de los “Ensayos Nucleares” (Australia c. Francia; Nueva Zelandia c. Francia, Recueil 1974) consideró que el carácter obligatorio reside en la *buena fe*. En segundo lugar, examina *quiénes tienen capacidad para comprometer a un Estado en el ámbito internacional a través de un acto unilateral*, además de las tres figuras que clásicamente ocupan la “cúspide” de la representación estatal en el ámbito internacional. Para ello toma como referencia los Arts. 7 y 8 de la Convención Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 y evalúa si los supuestos en ellos comprendidos pueden tener lugar en el caso de los actos unilaterales. Asimismo, plantea el interesante interrogante acerca de qué ocurriría si diversos representantes estatales emiten manifestaciones en apariencia vinculantes para su Estado pero de contenido contradictorio. Dicho interrogante se refiere a una cuestión de suma actualidad teniendo en cuenta que dentro de la administración de los Estados cada vez con más frecuencia las distintas reparticiones se involucran en cuestiones atinentes al ámbito internacional, por lo que la autora considera imprescindible la coordinación entre los distintos órganos internos, cobrando así relevancia el principio de “unidad de acción en el exterior”. En tercer lugar, analiza *las formas a través de las cuales pueden manifestarse o exteriorizarse* concluyendo que ello es indistinto dado que la forma no afecta el valor jurídico del acto unilateral. De ello dan fe los ejemplos que cita de casos muy recientes que resultan ilustrativos para el lector siendo el más llamativo la mención que realiza del “aplauzo” por parte de representantes estatales en el contexto de una conferencia internacional como forma de manifestar apoyo político a un gobierno. Otro de los aspectos que tiene en cuenta es *si deben o no estar dotados de cierta publicidad*. La CIJ en el caso de los “Ensayos Nucleares”, la única condición que exigió respecto de estos actos, en lo que concierne a la forma que los mismos han de revestir, es que estén dotados de unas medidas de publicidad adecuadas. Sin perjuicio de ello, se generó un debate en el seno de la CDI acerca de si la publicidad constituía, o no, una condición *sine qua non* de la eficacia jurídica del acto unilateral. Si bien la publicidad pone de relieve, de forma sincera, la obligación asumida por el Estado, para la autora sería excesivo considerarla como condición para la producción de efectos jurídicos, compartiendo así la opinión sostenida en la CDI por Ian Brownlie, para quien tal publicidad sólo podría ser relevante para probar e identificar dicha manifestación por parte de sus destinatarios. La cuestión de los destinatarios del acto unilateral también se encuentra estrechamente vinculada con el rol de

los medios de comunicación como mecanismo probatorio (debido a la rapidez con que se difunden las noticias internacionales). Otra de las características que poseen es que *produzcan efectos jurídicos para quien lo realiza*, siendo que para la autora el elemento de “intencionalidad”, para cuya prueba habrán de tenerse en cuenta todas las circunstancias relacionadas con el caso específico, resulta esencial para determinar la existencia o no de un acto unilateral. Asimismo, los actos unilaterales deben ser *conformes a las normas imperativas vigentes*. A efectos de clarificar este aspecto, que hace a la validez de los actos unilaterales, la autora cita la opinión del Profesor y jurista argentino Julio Barberis para quien el Estado tiene libertad de efectuar actos unilaterales fuera del Derecho Internacional pero dichos actos no pueden ser contrarios a normas de *ius cogens*. En conexión con ello, Torres Cazorla analiza aquellas normas jurídicas internas de los Estados que considera que son o fueron contrarias a principios básicos del Derecho Internacional, tales como la Ley Helms-Burton o aquellas dictadas para delimitar los espacios marítimos. El último elemento característico de los actos unilaterales que menciona es el de *su autonomía*. Como su propio nombre lo indica, el acto unilateral tiene ese carácter por ser independiente, por provenir de un solo lado, por tal motivo es que no pueden derivarse de él obligaciones jurídicas para terceros, excepto que éstos expresen su consentimiento al respecto.

Una vez expuestas las características de los actos unilaterales de los Estados, en el segundo capítulo se abordan las cuestiones de su *definición y clasificación*. Para Torres Cazorla es extremadamente difícil encontrar una definición en la doctrina que sea completa, es decir que incluya todas las características de este instituto del Derecho Internacional. Al respecto cabe hacer la salvedad que la autora realiza esta afirmación tomando como referencia la doctrina española como ejemplo de lo complejo que resulta encontrar una definición completa y convincente. Es por ello que propone el siguiente concepto que abarcaría todos aquellos aspectos que caracterizan como tal a los actos unilaterales: “*es una manifestación de voluntad realizada por uno o más sujetos del Derecho Internacional con la intención de producir efectos jurídicos independientemente de la conducta de otro u otros sujetos de Derecho Internacional*”. Esta definición tendría el mérito de comprender tanto los actos unilaterales emanados de los Estados como de otros sujetos e incluso de otras entidades cuya subjetividad es aún dudosa o limitada, aunque es dable señalar que no hace referencia al respeto del Derecho Internacional general vigente o al menos que el acto unilateral no sea contrario a las normas de *ius cogens* en vigor.

En lo que concierne a la *clasificación*, la autora deja en claro que es una cuestión controvertida y que no existe una posición unánime, ni siquiera de forma general, acerca de qué clases de actos unilaterales de los Estados existen. No obstante ello, y con una finalidad ilustrativa y a efectos sistémicos, la autora opta por una clasificación realista que refleja la problemática de la clasificación de este instituto: decide clasificarlos en aquellos actos unilaterales cuya

aceptación resulta indiscutida en la actualidad y aquéllos otros en los que se cuestiona su condición de “actos unilaterales puros” (ya sea porque se encuentran ligados a otros actos o bien porque no producen efectos por sí mismos). De esta manera, dentro del grupo de actos unilaterales cuya aceptación resulta indiscutida en la actualidad (o actos unilaterales *stricto sensu*) se encuentran la promesa, el reconocimiento y la renuncia. En cuanto a la promesa, a través de la cita de varios ejemplos la autora demuestra que las materias sobre las que existen manifestaciones estatales en este sentido son tan variadas como lo es la propia realidad internacional. Asimismo, el lector encontrará que, sin perjuicio de ser un acto unilateral por excelencia, su concepción, sobre todo por parte de la doctrina, varió a lo largo del tiempo en particular en relación a la necesidad o no de aceptación por parte de aquél a quien el acto está dirigido. Esta cuestión fue finalmente dilucidada por la CIJ en el caso de los “Ensayos Nucleares” al considerar que no es necesaria tal aceptación para que produzca efectos jurídicos. En el supuesto del reconocimiento, si bien las situaciones que pueden ser objeto de reconocimiento son múltiples, Torres Cazorla se focaliza sólo en aquél que tiene lugar tras la aparición de un nuevo Estado y, a su vez, se detiene a examinar el aspecto político del reconocimiento de un ente estatal debido a los debates que originó su tratamiento por parte de la CDI. En particular, relata la curiosa actitud de un miembro de la CDI de nacionalidad china que cuestionó las referencias que se hacían de Taiwán en el Séptimo Informe y pretendió que las mismas fueran suprimidas y/o rectificadas argumentando que esa cuestión era pertinente a los asuntos internos de China y que ponía en juego su soberanía y su integridad territorial. Con este ejemplo, Torres Cazorla pone de resalto cómo los debates de un órgano técnico pueden estar contaminados políticamente cuando un miembro de la Comisión defiende la posición del Estado cuya nacionalidad posee. Por último, en lo que concierne a la renuncia, la autora (que analiza muy brevemente esta figura a diferencia de las anteriores) destaca que el carácter expreso que ha de revestir ha sido una idea reiterada por la doctrina no siendo suficiente la aquiescencia o el silencio para que pueda efectivamente surtir efectos, imponiéndose una interpretación restrictiva al respecto; a modo de ejemplo, cita la renuncia al cobro de determinados intereses derivados de deudas contraídas con carácter previo, o la renuncia al ejercicio de jurisdicción en casos concretos.

En cuanto al otro grupo, Torres Cazorla considera a la notificación y la protesta como actos cuya condición de actos unilaterales puros resulta cuestionada. Para un sector de la doctrina la notificación sería meramente un mecanismo que permite dotar de publicidad a otro acto y, de esta manera, lo importante sería la situación que contiene la notificación. Tal es el caso de las notificaciones vinculadas con un régimen convencional particular del que emana su existencia, que son totalmente distintas a aquellas que son *facultativas* que consisten esencialmente en poner en conocimiento una situación sin que exista una obligación jurídica que motive las mismas, limitándose la autora a señalar

esta diferencia sin explicar en más detalle las notificaciones facultativas como actos unilaterales. La condición de acto unilateral de la protesta se encontraría en juego debido a que muchas veces no implica una obligación para quien la formula sino que simplemente se trataría de una manifestación de condena respecto de una conducta previa de un tercero.

El último aspecto analizado en este capítulo son los denominados *principios moduladores de las actuaciones unilaterales estatales* entre los que se encuentran: el “principio qui tacet consentire videtur” (si bien no existen dudas de que el silencio en determinadas circunstancias puede producir efectos jurídicos, la autora analiza el valor que cobra cuando significa aquiescencia y sus efectos son asimilables a los que provocaría un acto unilateral *stricto sensu*); y el “principio de preclusión o estoppel” o doctrina de los actos propios” (se descarta totalmente que el estoppel sea un acto unilateral en sí mismo —es decir, generador de obligaciones— y se deja en claro que es la consecuencia de un acto preexistente, y que opera ante la confianza que originó un comportamiento de un sujeto).

En el tercer capítulo la autora efectúa una síntesis de la evolución del tratamiento del tema de los actos unilaterales de los Estados en la CDI desde que esta materia se incluyó en la agenda de trabajo de dicho organismo en 1996. Asimismo, expone —con una mirada crítica— los principales dilemas o problemas, tanto de fondo como de forma, que tuvo que afrontar la CDI y que dificultaron el avance de los trabajos. Así, tales dificultades influyeron en la manera en que fueron encarados los estudios y en los cambios que con posterioridad se introdujeron en cada uno de los nueve informes que presentó el Relator Especial en el periodo 1996-2006. Además, los debates que se originaron al tratar esos dilemas si bien se vieron enriquecidos por las distintas concepciones que tenían cada uno de los integrantes de los sucesivos Grupos de Trabajo que se establecieron así como de la CDI, tenían como contracara que éstos fueran largos y reiterativos generando muchas veces una sensación de *deja vú* como consecuencia de no haberse podido arribar a una conclusión definitiva que conformara a todos.

Los debates surgieron principalmente cuando se analizaron, por ejemplo, *aquellas cuestiones que debían o no ser incluidas en el estudio*, tales como los actos de las organizaciones internacionales; los actos de carácter exclusivamente políticos; la autonomía como característica esencial; los actos relacionados con otras fuentes (como la costumbre, los tratados o bien las disposiciones de carácter interno); las conductas vinculadas con el silencio, el estoppel y la aquiescencia y su tratamiento como acto unilateral; y la exclusión o no de determinadas figuras especialmente problemáticas como el reconocimiento o los actos unilaterales que generan responsabilidad internacional. Asimismo, el *título del estudio del tema (“acto” vs. “declaración”)* fue el caballo de batalla principal que según la autora tuvo que enfrentar la CDI debido a que desde el comienzo no hubo una posición unánime de cómo denominar al tema de estu-

dio. Las dos posturas que primaron fueron aquellos que consideraban a la “declaración” como el instrumento mediante el cual el Estado adquiriría con mayor frecuencia compromisos en el plano internacional frente a quienes entendían que dicha noción era en exceso restrictiva y por ello reivindicaban la idea de “acto unilateral” por ser un término genérico más amplio que no excluía *a priori* ningún acto material. Por otra parte, fueron totalmente inesperados los problemas que surgieron para hallar la práctica internacional, lo cual desconcertó al propio Relator Especial y a los integrantes de los Grupos de Trabajo y de la CDI dado que era esencial contar con ejemplos concretos con los cuales contrastar y respaldar válidamente las conclusiones del trabajo. Si bien al principio se consideró que existía suficiente material para analizar y sistematizar, con posterioridad se dieron cuenta que dicha percepción era equivocada debido a que la práctica disponible no era tanta como se creía y tampoco permitía ofrecer luz sobre todos los aspectos de los actos unilaterales. Ello se vio reflejado en el contenido de los primeros informes del Relator Especial que eran excesivamente teóricos y carentes de práctica internacional. Fue por ello que a fin de poder disponer de material, en dos oportunidades se enviaron cuestionarios a los Estados, pero fueron muy pocos quienes los respondieron (la reticencia se debió a que muchos no estaban de acuerdo con la codificación de este tema sumado a que otros eran celosos de dar a conocer sus propios actos ante un órgano internacional). Frente a este dilema y ante la necesidad de contar con material, se decidió recurrir a otras fuentes o a recursos externos. Fue así como en el año 2003 un grupo de diez participantes que asistieron al Seminario de Derecho Internacional que auspicia la ONU en Ginebra, fueron coordinados por la Profesora Torres Cazorla (por invitación del Relator Especial y del Director del Seminario) para buscar la tan ansiada práctica internacional en la materia en las principales revistas y anuarios de Derecho Internacional, en páginas web, de los Ministerios de Relaciones Exteriores y en los repertorios de los Estados, entre otros, sumado a que los propios miembros de la CDI hicieron también su aporte. Dicha labor fue asimismo complementada con la búsqueda de práctica realizada por un grupo de estudiantes y profesores de la Universidad de Málaga, también coordinados por la autora del libro. Por último, *los constantes cambios metodológicos* también generaron vaivenes y dificultades al no decidirse de manera definitiva y desde un comienzo si se iba a realizar o no una labor codificadora a imagen y semejanza de aquella efectuada con el derecho de los tratados (es decir, un proyecto de artículos con comentarios) o bien una guía de lineamientos o recomendaciones, o una combinación de ambas.

Este aspecto metodológico es analizado nuevamente en el cuarto capítulo donde Torres Cazorla explica el dilema ante el cual se encontró la CDI cuando tuvo que decidir la forma que tendría el informe final. La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 fue un referente fundamental (sobre todo por el éxito que tuvo dicha labor codificadora), no sólo en cuanto a la ela-

boración de un proyecto de artículos sino también en cuanto a la estructura y los temas a analizar relativos a los actos unilaterales de los Estados. Sin embargo, diez años de denodados esfuerzos habían dejado en claro que no era posible codificar los actos unilaterales de los Estados debido a que, según la autora, los Estados hacen uso profuso de los actos unilaterales precisamente porque son flexibles y de rasgos difusos, por lo que “petrificar” su esencia era a todas luces imposible, al menos en aquel momento. Así, finalmente se optó por elaborar un proyecto que contiene los principios rectores en la materia, primando de esta manera una visión más realista de la situación.

Como no fue posible alcanzar un consenso acerca de una definición de acto unilateral, el *proyecto de principios rectores* que el Relator Especial presentó a la CDI en su noveno y último informe, se focalizó en una categoría que ya había sido analizada, debatida y discutida en el contexto de los tribunales internacionales: esto es la “declaración” —ya sea oral o escrita—. Dicho proyecto fue la base de las conclusiones que la CDI aprobó y presentó ante la Asamblea General que denominó como “*Principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas*”. Los contenidos de ambos documentos (que se encuentran incluidos al final del libro como anexos) son comparados y analizados por la autora. Para ello, toma como referencia el Noveno Informe del Relator Especial para explicar qué aspectos fueron suprimidos, cuáles se mantuvieron intactos o bien fueron incluidos con modificaciones en el informe de la CDI. En concreto, analiza brevemente los siguientes temas: definición, fundamento, capacidad, efectos jurídicos e interpretación, destinatarios, competencias para su formulación, forma, nulidad, confirmación ulterior, terminación, suspensión, no revocación arbitraria y los efectos para terceros.

Para *concluir*, este libro tiene el mérito de contar con abundante práctica internacional en materia de actos unilaterales de los Estados, sobre todo de años recientes, brindando al lector un panorama de la práctica actual en la materia, sin perjuicio de que en algunos casos remite directamente a los informes del Relator Especial para consultar los ejemplos allí citados.

Asimismo, la autora efectúa un buen resumen de los principales debates que se han originado respecto de este instituto a nivel doctrinario, sobre todo en el capítulo II cuando analiza las características de los actos unilaterales y sus posibles clasificaciones, aunque algunos aspectos se encuentran más desarrollados que otros sin una explicación de tal decisión.

Por otro lado, es destacable tanto la descripción y síntesis que realiza Torres Cazorla de la labor que llevó adelante el Relator Especial así como la selección que efectuó de las diferentes posturas y opiniones expresadas por los integrantes de la CDI sobre las cuestiones debatidas. No obstante ello, algunas de las críticas que realiza de dicha labor se tornan reiterativas a lo largo del

libro, generando la misma sensación de *deja vú* que cuestionó de los debates en la CDI.

Además, el libro cuenta con un listado de bibliografía en diferentes idiomas clasificada según qué aspecto de los actos unilaterales es analizado por su respectivo autor, lo cual resulta realmente práctico.

En conclusión, es un libro cuyo contenido hace honor al título del mismo y que analiza un tema interesante y de suma actualidad para el Derecho Internacional Público.