

# 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

MARÍA ISABEL TORRES CAZORLA

Profesora Titular de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales  
Universidad de Málaga

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.–II. QUÉ ERAN Y QUÉ SON LOS ACTOS UNILATERALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CIJ: 1. *Una expresión maldita*. 2. *Claridad meridiana de una vez*.–III. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

El año 2006 pasará a la historia del Derecho Internacional como el año de la subida a los cielos y el descenso a los infiernos de los actos unilaterales de los Estados, al menos en lo que a la posible codificación de este tema respecta. Esta afirmación, planteada a modo de hipótesis en el momento en que redacto estas líneas (mayo del año 2006), aunque en apariencia apocalíptica, no hace más que reflejar la tendencia dibujada desde 1996 hasta el año en curso respecto al tratamiento de este tema <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El tema de los actos unilaterales de los Estados fue sugerido por la CDI en 1996 (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/51/10)*, p. 250, párr. 249), encontrando acogida dicha idea por parte de la Asamblea General en su Resolución 51/160, de 30 de enero de 1997. El optimismo de este momento inicial, en que se consideró a «los actos unilaterales de los Estados» como uno de los «temas idóneos para su codificación y desarrollo progresivo» por la propia Comisión se ha visto trastocado por la diversidad de aspectos controvertidos que presenta, lo que ha dificultado sobremanera el avance de los trabajos. En este sentido, a modo ilustrativo pueden verse los trabajos de BONDÍA GARCÍA, D., *Régimen jurídico de los actos unilaterales de los Estados*, J. M. Bosch, Barcelona, 2004, especialmente pp. 33-35; D' ASPREMONTE LYNDEN, J., «Les travaux de la Commission du droit international relatifs aux actes unilatéraux des États», *RGDIP*, núm. 109, 2005-1, especialmente pp. 164-166; RODRÍGUEZ CEDEÑO, V. y TORRES CAZORLA, M. I., en «Contribución al estudio de los actos unilaterales de los Estados: ¿Una labor de codificación posible?», capítulo del *Liber*

Y ello encuentra su reflejo tanto en la propia Comisión de Derecho Internacional (en adelante CDI) como en la Sexta Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas.

En este sentido, el reciente pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de febrero de 2006 en el asunto de la República Democrática del Congo contra Ruanda<sup>2</sup>, a pesar de declarar su incompetencia para conocer del fondo del asunto, ofrece elementos destacables relacionados muy directamente con los actos unilaterales de los Estados. Y éste es, también, y si se me permite la expresión, el ascenso a los cielos del tema de los actos unilaterales<sup>3</sup>.

En segundo lugar, durante el período de sesiones del año 2006, corresponde a la CDI analizar el «Noveno Informe sobre los actos unilaterales de los Estados»<sup>4</sup>. Este informe coincide con el final del mandato del que hasta la fecha ha sido Relator Especial sobre el tema (el sr. Víctor Rodríguez Cedeño), cuya encomiable labor quisiera subrayar desde estas páginas<sup>5</sup>. Todos los indicios apuntan a que será el último informe (final y recapitulativo) sobre los actos unilaterales de los Estados. Éste es el que he tenido la osadía de calificar como «descenso a los infiernos», aunque en realidad, se trata de la crónica de una muerte que se venía anunciando desde hace años y que, a

---

*Amicorum en homenaje al Profesor Dr. Didier Operti Badán*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2005, pp. 757-800, así como 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*, núm. 8, 2005, pp. 71-84.

<sup>2</sup> *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002)* (République Démocratique du Congo c. Rwanda), de 3 de febrero de 2006, relativa a la competencia de la Corte y a la admisibilidad de la demanda, cuyo texto puede consultarse en <http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/icrw/icrwframe.htm>.

<sup>3</sup> Dicho ascenso a los cielos se plasmaría en el tratamiento de este tema por parte de la CIJ, aunque como veremos es un ascenso calificado en cierta medida como un brindis al sol, desde un punto de vista pragmático.

<sup>4</sup> En el momento en que redacto estas líneas aún no ha sido publicado y traducido íntegramente el documento completo que habrá de ser tratado en la Comisión durante el presente período de sesiones. Al haber colaborado directamente con el Relator Especial en su elaboración, puedo adelantar que la idea inicial giraba en torno a dos cuestiones: el planteamiento de una serie de principios relativos a los actos unilaterales (denominados inicialmente principios-guía y que finalmente han sido traducidos como «principios rectores») y una segunda parte en la que, además de explicar dichos principios, se diese un tratamiento más amplio a una cuestión que quedó apuntada en debates previos, pero sobre la que no se había profundizado. Me refiero a la validez y duración de los actos unilaterales. A principios de mayo ha visto la luz el documento A/CN.4/569, en el que se contienen los Principios rectores (un total de once), cuya discusión está prevista para la segunda parte del período de sesiones desarrollado el año 2006. La labor de traducción de los necesarios documentos adicionales que complementan el anterior se prevé que se complete antes del comienzo de la segunda parte de las reuniones, desarrolladas como es habitual durante el mes de julio y parte del mes de agosto.

<sup>5</sup> La tarea desarrollada por el Relator Especial sobre el tema de los actos unilaterales se plasma en nueve informes, cuyas referencias serían: Primer Informe (Doc. A/CN.4/486, de marzo de 1998); Segundo Informe (Doc. A/CN.4/500, de abril de 1999); Tercer Informe (Doc. A/CN.4/505, de febrero de 2000); Cuarto Informe (Doc. A/CN.4/519, de mayo de 2001); Quinto Informe (Doc. A/CN.4/525, de abril de 2002) y Doc. A/CN.4/525/Add.2, de mayo de 2002); Sexto Informe (Doc. A/CN.4/534, de mayo de 2003); Séptimo Informe (Doc. A/CN.4/542, de abril de 2004); Octavo Informe (Doc. A/CN.4/557, presentado en 2005) y el Noveno Informe presentado en el período de sesiones de 2006 (de momento Doc. A/CN.4/569). Por mi parte, llevo varios años trabajando intensamente en el tema de los actos unilaterales (concretamente desde el año 2000), y he colaborado como asistente de Víctor Rodríguez Cedeño en la elaboración de los tres últimos informes; igualmente hemos impartido conjuntamente diversas conferencias en el Seminario de Derecho Internacional que se celebra cada año en la sede de Naciones Unidas de Ginebra.

juicio de algunas delegaciones en la Sexta Comisión<sup>6</sup>, e inclusive algunos miembros de la CDI<sup>7</sup>, ha sido pospuesta en un intento de ofrecer al tema moribundo una dulce agonía.

Creo que es significativo, y a mi modo de ver las coincidencias en este punto no existen, que precisamente el año en que se prevé el final del tratamiento del tema en la CDI, la Corte se ocupe de la figura de los actos unilaterales. Nuestro objetivo mediante esta nota no es otro que comparar, en la medida en que ello sea posible, las rompedoras afirmaciones que la Corte realizó en 1974 en los *ensayos nucleares*, con los posicionamientos sostenidos por este mismo órgano treinta y dos años después. Y todo ello en relación directa con los actos unilaterales.

## II. QUÉ ERAN Y QUÉ SON LOS ACTOS UNILATERALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CIJ

A pesar de que los pronunciamientos, tanto doctrinales<sup>8</sup> como jurisprudenciales<sup>9</sup>, referidos de forma directa o indirecta a la figura de los actos unilaterales, datan de fechas muy anteriores, utilizaremos como punto de partida, al objeto de poder realizar una comparación más justificada, los pronunciamientos de la CIJ que marcaron un antes y un después en el tratamiento de la cuestión: los *asuntos de los ensayos nucleares*<sup>10</sup>. Las demandas de Nueva Zelanda y Australia contra la República France-

<sup>6</sup> Especialmente contrarios a la posible codificación de este tema se han mostrado en la Sexta Comisión las delegaciones británica y estadounidense, que desde hace años abogan por su supresión de la agenda de la CDI. A este respecto, Doc. A/C.6/60/SR.14, p. 3 (opinión del representante británico) y Doc. A/C.6/60/SR.16, p. 2 (opinión del representante estadounidense).

<sup>7</sup> En diversas ocasiones se ha señalado que «los actos unilaterales eran tan diversos y de naturaleza tan variada y compleja que sería imposible codificarlos en forma de proyectos de artículo», en opinión de M. Koskenniemi e igualmente I. Brownlie, como se contempla en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Supl. núm. 10*, (A/60/10), p. 149, párr. 310.

<sup>8</sup> A modo de ejemplo, véase GARNER, J. W., «The International Binding Force of Unilateral Oral Declarations», 27 *AJIL*, núm. 23, 1933, pp. 493-494, quien se preguntaba, en relación con la conocida «Declaración Ihlen», si una declaración verbal de la que se pudiese desprender una promesa, realizada por un Ministro de Exteriores respecto de su homólogo de otro Estado podría revestir fuerza obligatoria para el Estado cuyo Ministro la formuló.

<sup>9</sup> En correlación directa con lo anterior, la propia Corte Permanente de Justicia Internacional respondería afirmativamente al interrogante de GARNER, en el asunto *del Estatuto Jurídico de Groenlandia Oriental* (PCIJ, Series A/B (1933), núm. 53, p. 71), al señalar lo siguiente: «The Court considers it beyond all dispute that a reply of this nature given by the Minister for Foreign Affairs on behalf of his Government in response to a request by the diplomatic representative of a foreign Power, in regard to a question falling within his province, is binding upon the country to which the Minister belongs».

<sup>10</sup> El tratamiento doctrinal que estos asuntos recibieron ha sido amplísimo; sin ánimo de exhaustividad, pueden consultarse, entre otros muchos autores, BOLLECKER-STERN, B., «L'affaire des essais nucléaires français devant la Cour Internationale de Justice», *AFDI*, núm. 20, 1974, pp. 299-333; COT, J. P., «Affaires des essais nucléaires (Australie c. France et Nouvelle Zélande c. France). Demandes en indication des mesures conservatoires: Ordonnances du 22 juin, 1973», *AFDI*, núm. 19, 1973, pp. 252-271; DE LACHARRIERE, G., «Cour Internationale de Justice: Commentaires sur la position juridique de la France à l'égard de la licéité de ses expériences nucléaires», *AFDI*, núm. 19, 1973, pp. 235-251; DUPUY, P. M., «L'affaire des essais nucléaires français et le contentieux de la responsabilité internationale publique», 20 *GYBIL*, núm. 20, 1977, pp. 375-405; FRANCK, Th. M., «World Made Law: The Decision of the ICJ in the Nuclear Test Cases», *AJIL*, núm. 59, 1975, pp. 612-622; JUSTE RUÍZ, J., «Nota a las sentencias del Tribu-

sa<sup>11</sup> dieron pie a que una figura cuyos contornos han sido difusos (y aún en cierta medida continúan siéndolo), juegue un papel relevante respecto a la asunción de obligaciones e inclusive la reafirmación de ciertos derechos en el ámbito del Derecho Internacional contemporáneo.

Llegados a este punto, es muy probable que el lector se pregunte acerca de la relación que los *ensayos nucleares* guardan con el asunto de las *actividades armadas en el territorio del Congo*<sup>12</sup>. En apariencia, esa relación es inexistente, y probablemente pasaría absolutamente desapercibida, de no ser por un punto en común, al que uno se aproxima si analiza con ánimo curioso la decisión de febrero de 2006: los actos unilaterales de los Estados, mencionados en relación con diversas manifestaciones de representantes ruandeses, que la CIJ estudia de forma particularizada en este asunto.

A renglón seguido examinaremos algunos aspectos que han sido abordados por la CIJ en las dos decisiones anteriormente mencionadas, y trataremos de ofrecer nuestro punto de vista acerca de dichos posicionamientos jurisprudenciales, contraponiéndolos a su vez con los trabajos desarrollados por la CDI en la materia hasta el presente momento.

## 1. Una expresión maldita

Expresión desafortunada para algunos, inexistente para otros, de lo que no cabe duda es que las dificultades para alcanzar una definición operativa, útil y, lo que es peor, consensuada, han causado terribles dolores de cabeza a los miembros de la CDI desde que el tema de los actos unilaterales se introdujo en su agenda. La inclusión o no de los comportamientos estatales<sup>13</sup>, opinión ésta que ofrece dudas más que razonables, ha hecho zozobrar la aparente calma con la que la cuestión se ha planteado en más de un período de sesiones. Y ello a pesar de que, ¡oh, vana ilusión!, en los prime-

nal Internacional de Justicia de 20 de diciembre de 1974 en los asuntos de las pruebas nucleares (Australia c. Francia; Nueva Zelanda c. Francia)», 29 *REDI*, núm. 29, 1976, pp. 447-461; del mismo autor «Mootness in International Adjudication: The Nuclear Tests Cases», *GYBIL*, núm. 20, 1977, pp. 358-374; MACDONALD, R. St. J. y HOUGH, B., «The Nuclear Tests Case Revisited», *GYBIL*, núm. 20, 1977, pp. 337-357; SUR, S., «Les affaires des essais nucléaires (Australie c. France Nouvelle-Zélande c. France C.I.J.-Arrêts du 20 décembre 1974)», *RGDIP*, núm. 79, 1975, pp. 972-1027; THIERRY, H., «Les arrêts du 20 décembre 1974 et les relations de la France avec la Cour Internationale de Justice», *AFDI*, núm. 20, 1974, pp. 286-298.

<sup>11</sup> *Nuclear Tests Case (Australia v. France)*, sentencia de 20 de diciembre de 1974, (*ICJ Reports 1974*, pp. 253-272); *Nuclear Test Case (New Zealand v. France)*, sentencia de la misma fecha que la anterior (*ICJ Reports 1974*, pp. 457-478). Igualmente, un tratamiento de los aspectos más sustanciales de estos pronunciamientos jurisprudenciales, sin perjuicio de las cuestiones específicas que comentaremos, véase en el Octavo Informe sobre los actos unilaterales de los Estados (Doc. A/CN.4/557, pp. 15-18).

<sup>12</sup> *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République Démocratique du Congo c. Rwanda)*, de 6 de febrero de 2006, en la que la CIJ entra a valorar su competencia para conocer o no del caso.

<sup>13</sup> La discusión acerca de la inclusión o no de los comportamientos estatales en la labor que la CDI habría de desarrollar, así como todos los problemas conexos han sido objeto de análisis por parte de RODRÍGUEZ CEDEÑO, V. y TORRES CAZORLA, M. I., en «Contribución al estudio de los actos unilaterales de los Estados: ¿Una labor de codificación posible?», *loc. cit.*, en especial pp. 776-785 dedicadas a esta cuestión.

ros informes presentados por el Relator Especial ya se incluían intentos de definición incipientes<sup>14</sup>.

Hagamos un poco de historia y tratemos de verificar qué dijo la Corte en 1974, cómo denominó «esa oscura realidad» que son los actos unilaterales (al referirse concretamente en dicha ocasión a las declaraciones francesas relativas a la no realización de ensayos nucleares en la atmósfera en la región del Pacífico Sur). La primera ocasión en que se alude a las «declaraciones francesas» es en el párrafo 20, donde la Corte emplea la expresión «authoritative statements»<sup>15</sup> en el texto que da fe, o «déclarations autorisées» en la traducción francesa. Dichas expresiones («statement», «déclaration») se utilizan en reiteradas ocasiones<sup>16</sup>; también se alude al término «conduct»<sup>17</sup> («comportement») respecto a Francia.

En el pronunciamiento de la Corte comentado resultan decisivos los párrafos 42 y siguientes en el caso referido a Australia y 45 y siguientes en el de Nueva Zelanda, que tal vez hayan sido los más reproducidos por los internacionalistas que se han acercado al tema que nos ocupa: la irrupción en la escena de los «actos unilaterales»<sup>18</sup> («unilateral acts», «actes unilatéraux») e inclusive las «declaraciones unilaterales»<sup>19</sup> («unilateral declaration», «déclaration unilatérale»). Diferentes términos que compli- can una única realidad, independientemente de cómo la denominemos, lo que se ha puesto de relieve de forma incesante en la CDI<sup>20</sup>.

En el segundo momento temporal que nos interesa, esto es, en la decisión emitida por la Corte en febrero de 2006 acerca de su competencia para conocer de la demanda interpuesta por la República Democrática del Congo contra Ruanda, este órgano jurisdiccional alude en su pronunciamiento a diversas declaraciones que vienen per-

<sup>14</sup> Ya en el Segundo Informe sobre los actos unilaterales de los Estados, presentado en 1999 (Doc. A/CN.4/500), el Relator Especial proponía un intento de definición en un proyecto de art. 2 que, bajo la denominación «acto jurídico unilateral del Estado», decía así: «A los efectos del presente proyecto de artículos, se entiende por acto jurídico (declaración) unilateral la manifestación autónoma inequívoca de voluntad formulada públicamente por uno o varios Estados, en relación con otro u otros Estados, con la comunidad internacional en general o una organización internacional, con la intención de adquirir obligaciones jurídicas en el plano internacional» (véase documento citado, p. 9, párr. 38).

<sup>15</sup> Véase *ICJ Reports, 1974*, p. 259, párr. 20, y p.462, en el párrafo que lleva idéntico número, y donde se dice: «Recently a number of *authoritative statements* have been made on behalf of the French Government concerning its intentions as to future nuclear testing in the South Pacific Ocean. The significance of these *statements*, and their effect for the purposes of the present proceedings, will be examined in detail later in the present Judgment» (la cursiva es nuestra).

<sup>16</sup> Simplemente, valgan como muestras las referencias que se ofrecen en *ibidem*, pp. 261-262, párs. 27-29; pp. 264-265, párs. 32-34; pp. 266-267, párs. 36-43; pp. 465-466, párs. 27-30; pp. 468-469, párs. 33-36; pp. 470-472, párs. 38-46.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 263, párr. 31, en el asunto de Australia c. Francia, no así en el de Nueva Zelanda.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 267, párr. 43, y p. 472, párr. 46 con el siguiente tenor: «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», cuestión que matiza en el párr. siguiente de ambos pronunciamientos, al señalar que «of course, not all unilateral acts imply obligation».

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 268, párr. 46, y p. 473, párr. 49, al afirmar que «...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».

<sup>20</sup> Esta es la razón por la que en el Noveno Informe sobre los actos unilaterales de los Estados se ha tratado de ofrecer una definición en la que se hace hincapié (como lo hizo la Corte) en el término declaración, ofreciendo un principio rector núm. 1 en el que se dice así: «Se entiende por acto unilateral del Estado una declaración formulada por un Estado con la intención de producir determinados efectos jurídicos en virtud del derecho internacional» (véase Doc. A/CN.4/569, p. 1).

fectamente al caso, emitidas por diferentes autoridades ruandesas, y trata de verificar si se trata o no de declaraciones vinculantes para Ruanda que pudiesen abrir una puerta al ejercicio de la jurisdicción por dicha vía.

Pero no adelantemos acontecimientos, y centremos nuestra atención en las menciones que la Corte realiza acerca de dichas manifestaciones, además de referirnos a la terminología que emplea para ello. Se trata de dos actos diferentes: la adopción de una norma interna (un decreto-ley) por el que Ruanda retira las reservas que dicho país ha llevado a cabo al adherirse, aprobar y ratificar diversos tratados internacionales<sup>21</sup>. En este caso no nos hallaríamos ante una declaración, como las anteriormente comentadas en los *asuntos de los ensayos nucleares*, sino, y utilizando la terminología a la que la Corte se refiere, ante un «décret-loi», «décret», en suma, una «décision prise dans l'ordre juridique interne d'un Etat»<sup>22</sup>.

No cabe duda alguna de que la Corte se pregunta acerca de la virtualidad que este acto interno podría llegar a cobrar en el ámbito internacional. Se trata de un acto unilateral que vincula al Estado que lo ha formulado, aunque, como veremos, al tratarse de un acto ligado directamente a la retirada de las reservas a los tratados de derechos humanos que Ruanda realizó en el pasado, la CIJ hace primar el que se trate de un acto unilateral sometido al régimen convencional sobre la condición de acto unilateral misma. Y de ahí se ha derivado la exigencia de un requisito formal: la notificación por escrito de la retirada de dichas reservas<sup>23</sup>; o lo que es lo mismo, que el decreto-ley, a pesar de ser válido y surtir efectos en la esfera interna, no puede hacerlo en el ámbito internacional hasta que no se cumpla la exigencia formal que, salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa, exige la notificación de la retirada de las reservas a los demás Estados Parte en dicho tratado multilateral<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Dicho instrumento se titula exactamente «Décret-loi 014/01 du 15 février 1995 levant toutes les réserves émises par la République rwandaise à l'adhésion, à l'approbation et à la ratification des instruments internationaux», adoptado el 15 de febrero de 1995 por el Presidente de la República ruandesa.

<sup>22</sup> Véase par. 41 de la decisión de la CIJ, p. 21, que puede consultarse en <http://www.icj-cij.org/cij/www/cdoocket/ccrw/ccrwframe.htm>.

<sup>23</sup> Como bibliografía referente a la retirada de las reservas, sin ánimo de exhaustividad, y con indicación de las páginas concretas dedicadas a esta cuestión, véanse entre otros BOWETT, D. W., «Reservations to Non-restricted Multilateral Treaties», *BYBIL*, núm. 48, 1976-77, pp. 87-88; GARCÍA RICO, E. M., *Las Reservas a los Tratados Normativos*, Trabajo de investigación presentado como segundo ejercicio de oposición para una plaza de Profesor Titular, Málaga, 1999, p. 64 (cortesía de su autora); HORN, F., *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties*, T.M.C. Asser Instituut, Amsterdam, 1988, pp. 223-228; IMBERT, P. H., *Les réserves aux traités multilatéraux: Evolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951*, Pedone, París, 1979, pp. 283-293; MIGLIORINO, L., «La revoca di riserve e di obiezioni a riserve», *RDI*, núm. 75, 1992, pp. 317-328; RUDA, J. M., «Reservations to Treaties», *Rec. des Cours*, núm. 146, 1975, pp. 200-202.

<sup>24</sup> Así lo señala, y así lo ha aplicado la CIJ, el artículo 22.3 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*BOE* de 13 de junio de 1980) conforme al cual «Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa: a) El retiro de una reserva sólo surtirá efecto respecto de otro Estado contratante cuando ese Estado haya recibido la notificación». En lo que concierne a la forma escrita que ha de revestir dicha notificación, el art. 23.4 es contundente: «El retiro de una reserva o de una objeción a una reserva habrá de formularse por escrito». Los trabajos que se han desarrollado en la CDI, de la mano del Relator Especial sobre el tema «las reservas a los tratados», A. Pellet, han incidido también en estas condiciones que la retirada de las reservas ha de reunir, como se pone de relieve en el Doc. A/CN.4/L.630, de 6 de junio de 2003, relativo a los Títulos y textos de los proyectos de directriz aprobados por el Comité de Redacción. Pese a todo, en el Séptimo Informe sobre las reservas a los tratados (Doc. A/CN.4/526/Add.2, de 30 de abril de 2002, p. 14, párs. 101 y 103) Pellet se plantea la siguiente disyuntiva:

De esta manera, respecto de las reservas a los tratados –con la salvedad de que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa, aspecto éste último que la CIJ no llega siquiera a considerar– como actos unilaterales vinculados al régimen convencional, no parece resultarles aplicable la afirmación que la Corte realizó en los *ensayos nucleares*, respecto a la forma que los actos unilaterales, en general, habrían de revestir<sup>25</sup>. En el asunto dilucidado en 2006, la CIJ ha dado prioridad al requisito formal, por lo demás exigible en el caso de los reservas conforme al régimen de Viena, frente a la asunción por parte de un Estado de una obligación que éste libremente ha asumido, mediante la adopción de una norma interna que así lo corrobora<sup>26</sup>, y la declaración realizada una década después por su Ministra de Justicia ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>27</sup>.

De lo anterior podrían destacarse dos cuestiones: ¿corrobora la declaración realizada en 2005 la formulada una década antes y plasmada en un decreto-ley interno?; es más, ¿cabría deducir que Ruanda actúa de buena fe cuando realiza diversas manifestaciones que resultan contradichas por su comportamiento ulterior? No olvidemos que los actos unilaterales se sustentan en la buena fe, aunque suene idílico realizar esta afirmación. Por ello, creo que no está de más volver a recordar aquel relevante pasaje en el que la Corte realizaba la afirmación clave de los *ensayos nucleares*:

«One of the basic principles governing the creation and performance of legal obligations, whatever their source, is the principle of good faith. Trust and confi-

---

va, que creo resulta aplicable al comportamiento de Ruanda: «Además, puesto que las leyes internas son «simples hechos» desde el punto de vista del derecho internacional, ya se considere el Estado en cuestión monista o dualista, la reserva que no ha sido retirada, que tiene carácter internacional, seguirá, en principio, produciendo todos sus efectos y su autor podrá hacerla valer respecto de otras partes, *si bien una actitud de este tipo podría ser dudosa desde el punto de vista del principio de la buena fe, cuyo alcance es, no obstante, siempre incierto*» (la cursiva es nuestra). Con objeto de superar esa posible contradicción entre el derecho interno y las reservas que deberían haberse retirado y no lo han sido, el Relator ofrece la posibilidad de que el Estado lleve a cabo lo que denomina «reexamen periódico de la utilidad de las reservas» (véase documento citado, *ibidem*, p. 103).

<sup>25</sup> Tal y como manifestó en *ibidem*, p. 267, p. 45: «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».

<sup>26</sup> A mi modo de ver, los términos en los que se manifiesta el Decreto Ley 014/01 de 15 de febrero de 1995 son muy claros. El mismo dice así en su artículo primero (reproducimos el texto que aparece en la decisión de la Corte de forma literal): «Toutes les réserves émises par la République rwandaise pour l'adhésion, l'approbation et la ratification des instruments internationaux, sont levées»; su artículo segundo prevé que «[t]outes les dispositions antérieures contraires au présent décret-loi sont abrogées». Finalmente, su artículo tercero precisa que la entrada en vigor de este decreto-ley se producirá el día de su publicación en el *Journal Officiel de la République Rwandaise*. Conforme a la información que obra en poder de la Corte, a pesar de que no se ha precisado la fecha concreta, dicho decreto fue publicado oficialmente y el mismo entró en vigor (véase p. 21 de la decisión comentada, p. 40).

<sup>27</sup> A pesar de que sobre este punto volveremos en el apartado siguiente, podemos reproducir aquí el contenido de dicha declaración, formulada durante la 61.ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, por Mme. Mukabagwiza, que dice así: «Le Rwanda a été parmi les premiers pays à avoir ratifié plus d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Rien qu'en 2004, notre gouvernement en a ratifié une dizaine dont ceux relatifs aux droits de la femme, à la prévention et lutte contre la corruption, à l'interdiction d'armes de destructions massives, ainsi qu'à l'environnement. Les quelques instruments non encore ratifiés, ainsi que les réserves formulées dans le passé non encore levées le seront prochainement» (véase p. 22, p. 45 de la misma decisión).

dence are inherent in international co-operation, in particular in an age when this co-operation in many fields is becoming increasingly essential. Just as the very rule of *pacta sunt servanda* in the law of treaties is based in good faith, so also is the binding character of an 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»<sup>28</sup>.

Un examen de las actuaciones llevadas a cabo por Ruanda en lo que concierne a las manifestaciones antes comentadas, ligadas todas ellas a la retirada de las reservas de los convenios internacionales y especialmente de los relativos a la protección de derechos humanos (concretamente de la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, cuyo art. IX podría constituir una base para que la CIJ hubiese podido ejercer su jurisdicción en el presente caso) denota que la existencia de buena fe es, cuanto menos, cuestionable<sup>29</sup>. O al menos podría deducirse que la voluntad de obligarse por parte de Ruanda es enormemente tímida; esto se demuestra en las actuaciones armadas llevadas a cabo contra su vecino, lo que hace que los convenios internacionales ratificados –con o sin reservas– devengan letra muerta, al igual que lo ha hecho un decreto-ley para cuyo cumplimiento en la esfera internacional más de una década después de su adopción no se ha dado un solo paso.

A diferencia de la conclusión a la que la Corte llegó respecto de las declaraciones francesas en 1974, cabría la posibilidad de considerar que las actuaciones de Ruanda respecto a la posible retirada de sus reservas han sido realizadas *in vacuo*<sup>30</sup>, o al menos ésta es la valoración final que las mismas han recibido por parte del alto órgano jurisdiccional internacional.

## 2. Claridad meridiana de una vez

Hay un aspecto que cabe resaltar del pronunciamiento realizado por la CIJ en 2006, que da un paso adelante y clarifica lo ya expuesto por el máximo órgano jurisdiccional internacional en ocasiones anteriores. Me refiero a la polémica cuestión relativa a las personas que son competentes para emitir actos unilaterales de los que se desprendan consecuencias jurídicas. En su decisión de 1974, la Corte tomó en consideración las declaraciones emitidas por el Ministro de Defensa francés, formando un todo junto con el resto de declaraciones del Presidente de la República Francesa, así como las del Ministro de Asuntos Exteriores. Pero si bien la Corte dejaba sentado de forma absolutamente clara que las manifestaciones realizadas por el Jefe del Estado y por ende, del Ministro de Asuntos Exteriores constituían actos del Estado Francés susceptibles de vincular al mismo, no se desprendía la misma conclusión tajante de las manifestaciones de otros cargos públicos, como podría serlo el Ministro de Defen-

<sup>28</sup> Véase *ICJ Reports* (1974), p. 268, párr. 46.

<sup>29</sup> A este respecto, véase la Opinión Disidente en el presente caso del juez Koroma, p. 5, párs. 17-18 especialmente.

<sup>30</sup> Me he permitido utilizar aquí la misma terminología a la que acudió la CIJ en los *ensayos nucleares*, aunque llegando a la solución contraria que en el presente caso; véase *ICJ Reports* (1974), p. 269, párr. 50.

sa, que en este caso se tuvo en cuenta como declaración que permitía corroborar las anteriores, esto es, a mayor abundamiento<sup>31</sup>.

Desde el momento en que la CDI comenzó sus trabajos, la cuestión relativa a las personas que gozaban de competencia para emitir actos unilaterales conformó un punto central de los debates; la postura más tradicional, apegada a lo establecido en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (art. 7.2, apartado a), ha partido siempre de una formulación restrictiva. Conforme a dicha posición, en principio serían las figuras de las que se presume que gozan de plenos poderes para negociar un tratado internacional (Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Ministro de Exteriores) quienes tendrían dicha capacidad respecto a la formulación de actos unilaterales. Pero dicha visión es en exceso limitada, como se puede comprobar en la propia práctica internacional, donde figuras de rango ministerial que no se ocupan de la cartera de exteriores pueden vincular a su Estado, por ejemplo y sin ir más lejos, en el Consejo de la Unión Europea. En ese sentido, corroboramos plenamente lo señalado por el Relator Especial, cuando afirmaba que «otros funcionarios de alto nivel del Estado pueden formular actos unilaterales y comprometer jurídicamente al Estado en ámbitos o áreas específicas, en las que los Estados interesados así lo consideran»<sup>32</sup>.

No parece por ello descabellada la afirmación que a fines del siglo xx realizó el Relator Especial, y que corrobora la Corte unos años después. En esa línea, en el asunto de la República del Congo contra Ruanda se analiza la declaración realizada el 17 de marzo de 2005 por la ministra de Justicia ruandesa ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>33</sup>. En virtud de la misma, la ministra declaraba públicamente que los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos no ratificados aún por Ruanda lo serían próximamente, así como que las reservas formuladas en el pasado por su país también serían retiradas en un futuro próximo<sup>34</sup>. A este respecto, lo interesante para el tema que nos ocupa son las posiciones de ambas partes respecto a dicha declaración de una ministra de justicia y, finalmente, la claridad meridiana con la que se expresa la Corte, aclarando si realmente se ha de considerar o no competente a esa persona para realizar una declaración que vincule a su país. Ruanda sostiene –como era lógico– una posición restrictiva, conforme a la cual dicha declaración no emana de un Ministro de Exteriores ni de un Jefe de Gobierno, figuras éstas que sí se encuentran, a juicio de este país «automatiquement investis du pouvoir d’engager l’Etat concerné pour les questions de relations internationales»<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Véase *ICJ Reports* (1974), p. 269, párr. 49, en el que se dice así: «Of the statements by the French Government now before the Court, the most essential are clearly those made by the President of the Republic. There can be no doubt, in view of his functions, that his public communications or statements, oral or written, as Head of State, are in international relations acts of the French State. His statements, and those of members of the French Government acting under his authority, up to the last statement made by the Minister of Defence (of 11 October 1974), constitute a whole».

<sup>32</sup> Ya en su Segundo Informe se puso de relieve lo antedicho, véase Doc. A/CN.4/500/Add. 1, párr. 84.

<sup>33</sup> Téngase en cuenta que este mismo año, la Comisión de Derechos Humanos ha sido sustituida por el denominado Consejo de Derechos Humanos, información a la que se puede acceder en el siguiente vínculo Web: <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2006/consejo%20derechos%20humanos/index.htm>.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 22, párr. 45, anteriormente citado.

<sup>35</sup> Véase *ibidem*, p. 22, párr. 46.

Este aspecto es radicalmente distinto a lo que va a suceder con el caso de una ministra de Justicia que, a juicio de Ruanda «...ne peut lier l'Etat et l'obliger à lever une réserve particulière»<sup>36</sup>.

La Corte comienza exponiendo la que ha sido doctrina constante y reiterada a lo largo de su historia<sup>37</sup>, incluso de su predecesora (la CPJI), inclusive plasmada en la Convención de Viena, pero realiza posteriormente un razonamiento contrario a la postura ruandesa anteriormente expuesta. Adopta una postura sumamente realista, apegada a la práctica de las relaciones internacionales modernas, que permite superar esa visión en extremo restrictiva respecto a quiénes son los representantes estatales que pueden vincular al Estado mediante la formulación de actos unilaterales<sup>38</sup>.

En línea directa con dicho razonamiento, a juicio de la Corte, en principio no debe excluirse que un ministro de justicia, como es el caso, pueda en ciertas circunstancias formular declaraciones en nombre del Estado al que representa. Por ello, el varapalo para Ruanda proviene de la afirmación que la CIJ hace a renglón seguido:

«La Cour ne saurait donc accueillir l'argument du Rwanda selon lequel Mme Mukabagwiza ne pouvait pas, par sa déclaration, engager l'Etat rwandais au plan international, du seul fait de la nature des fonctions qu'elle exerçait»<sup>39</sup>.

Pero no se trata de echar las campanas al vuelo pensando que la CIJ iba a dar por buena la declaración de la ministra de justicia y, por tanto, considerar la misma como un acto unilateral vinculante para Ruanda. La Corte se detiene a analizar otros aspectos que ha de reunir un acto unilateral para ser considerado como tal: las circunstancias en que se ha realizado, así como la necesidad de que dicha declaración tenga un objeto claro y preciso, si se pretende que de ella se deriven obligaciones jurídicas<sup>40</sup>. Y aquí se desvaneció la ilusión de que fuese considerada la actuación de la ministra de justicia un acto unilateral *stricto sensu*: se trató de un espejismo.

<sup>36</sup> Véase *ibidem*, p. 22, pár. 46.

<sup>37</sup> Véase *ibidem*, p. 23, pár. 46, al señalar la Corte que, conforme a una jurisprudencia constante (y cita un conjunto de casos que van desde el *asunto de Groenlandia Oriental*, pasando por los *ensayos nucleares*, hasta el más reciente de *R.D.C. contra Bélgica*), «c'est une règle de droit international bien établie que le chef de l'Etat, le chef de gouvernement et le ministre des affaires étrangères sont réputés représenter l'Etat du seul fait de l'exercice de leurs fonctions, y compris pour l'accomplissement au nom dudit Etat d'actes unilatéraux ayant valeur d'engagement international».

<sup>38</sup> Y dice así: «La Cour relève cependant qu'il est de plus en plus fréquent, dans les relations internationales modernes, que d'autres personnes représentant un Etat dans des domaines déterminés soient autorisées par cet Etat à engager celui-ci, par leurs déclarations, dans les matières relevant de leur compétence. Il peut en être ainsi, par exemple, des titulaires de portefeuilles ministériels techniques exerçant, dans les relations extérieures, des pouvoirs dans leur domaine de compétence, voire même de certains fonctionnaires» (*ibidem*, p. 23, pár. 47).

<sup>39</sup> Véase *ibidem*, p. 23, pár. 48.

<sup>40</sup> Véase *ibidem*, pp. 23-24, párs. 49-53. La ausencia de claridad y precisión la fundamenta la Corte en la falta de referencias concretas a los tratados ratificados por Ruanda y las pertinentes reservas a los mismos, al tratarse de un discurso indeterminado (véanse los párs. 50-52). En relación con el contexto y las circunstancias de dicha declaración, la Corte constata que «c'est dans la cadre d'un exposé de politique générale en matière de promotion et de protection des droits de l'homme que la ministre de la justice de Rwanda a fait sa déclaration devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies» (véase pár. 53).

El Noveno Informe sobre los actos unilaterales sí recoge la idea expuesta por la Corte, creo que con total acierto, conforme a la cual no se debe adoptar un criterio en exceso restrictivo respecto a la consideración de las personalidades susceptibles de vincular al Estado. La práctica internacional pone de relieve que ajustarse a las limitaciones de Viena resulta poco pragmático, si bien, como ya señaló Víctor Rodríguez Cedeño, «es aceptable, e incluso conveniente que determinadas categorías de personas, particularmente los técnicos, no puedan obligar internacionalmente al Estado»<sup>41</sup>. Por ello, la propuesta de principio que se ha presentado a la CDI en el período de sesiones de 2006, trata de aunar las dos visiones existentes respecto a la competencia para formular actos unilaterales en nombre del Estado<sup>42</sup>. En este sentido, la aclaración que la Corte lleva a cabo ha supuesto un avance que confirma la postura sostenida desde hace años por el Relator Especial ante la CDI<sup>43</sup>.

A pesar de todo, el avance y la aclaración que la Corte realiza respecto de algunos aspectos configuradores de los actos unilaterales, deja un sabor agríndice en el lector de dicha decisión: por quince votos contra dos (los del juez Koroma y el juez *ad hoc* Mavungu) declara su incompetencia para conocer del fondo del asunto que le ha sido sometido por la R.D.C., motivado por las atrocidades cometidas por su vecino Ruanda durante años. Una vez más, la jurisdicción voluntaria ha triunfado sobre la justicia.

Dicho sabor agríndice se traduce incluso en el comunicado dado a la prensa por el Presidente de la Corte, el sr. Shi Jiuyong, el 3 de febrero de 2006, que parece decantarse por la consideración de Ruanda como responsable, a pesar de que no se haya podido entrar a conocer del fondo del asunto. Ello se materializa en el párrafo final de este comunicado, con el siguiente tenor:

«However, let me point out, as the Court did in today's Judgment, that there is a fundamental distinction between the question of the acceptance by States of the Court's jurisdiction and the conformity of their acts with international law. Whether or not States have accepted the jurisdiction of the Court, they are required to fulfill their obligations under the United Nations Charter and the other rules of interna-

<sup>41</sup> Esta opinión del Relator puede verse en A/CN.4/SR.2593, p. 11. Véase igualmente el asunto de la *delimitación de la frontera marítima en la región del Golfo de Maine* (Canadá c. EEUU) (*CIJ Recueil 1984*, pp. 307-308, pár. 139), donde se consideró que una comunicación de un funcionario técnico no constituía una declaración oficial del Gobierno de los Estados Unidos relativa a las fronteras marítimas internacionales de dicho país. La sentencia decía así: «Mais cette situation, propre à l'administration interne des Etats-Unis, ne permet pas au Canada de s'appuyer sur le contenu d'une lettre d'un fonctionnaire du Bureau of Land Management du département de l'intérieur, relative à un aspect technique, comme s'il s'agissait d'une déclaration officielle du Gouvernement des Etats-Unis sur les limites maritimes internationales de ce pays».

<sup>42</sup> Véase Doc. A/CN.4/569, concretamente el Principio 3, que se recoge en la página 2 de este Informe, con el siguiente contenido:

«Principio 3. Competencia para formular actos unilaterales en nombre del Estado.

1. En virtud de sus funciones, se considerará que el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno y el Ministro de Relaciones Exteriores representan a su Estado y tienen capacidad para formular actos unilaterales en su nombre.

2. Además de las personas mencionadas en el apartado anterior, se podrá considerar que otras personas pueden formular actos unilaterales en nombre del Estado, si ello se deduce de la práctica seguida al efecto por el Estado que lo formula y de las circunstancias en que dicho acto se formuló.»

<sup>43</sup> Como lo hizo ya en el Segundo Informe sobre los actos unilaterales de los Estados (véase DOC. A/CN.4/500/Add.1, párs. 84 y 92).

tional law, including international humanitarian and human rights law. They remain responsible for acts attributable to them which are contrary to international law»<sup>44</sup>.

El Presidente de la Corte deja atisbar la necesidad de que los Estados se conduzcan conforme al Derecho Internacional en sus mutuas relaciones. Brindemos por ello.

### III. CONCLUSIONES

Como se habrá podido apreciar, la presente Nota no constituye un análisis en profundidad del asunto que ha enfrentado a la RDC y a Ruanda, sino que trata de esbozar aquellos aspectos fundamentales que guardan relación directa con los actos unilaterales. Se trata de una decisión que causa un cierto desasosiego, por dejar a un lado principios fundamentales como el de la buena fe, absolutamente cuestionado si se tienen en cuenta las manifestaciones que lleva a cabo Ruanda. La Corte da una de cal y otra de arena, decantándose por un formalismo preciosista apegado a la Convención de Viena respecto a la retirada de las reservas. Ello deja sin efectos en el plano internacional un acto unilateral plasmado en un decreto-ley ruandés de hace una década.

Lo anterior es la cal, y ahí va la arena, acudiendo a una fórmula inusitadamente flexible para determinar la competencia respecto a la formulación de los actos unilaterales; de este modo, llega a considerar que una declaración emanada de una ministra de justicia no carece, por el solo hecho de emanar de esta figura, de efectos vinculantes en el plano internacional. Carece de dichos efectos, pero por otros motivos, como son la falta de claridad y precisión. A mi modo de ver, la ausencia de claridad —a juicio de la Corte— podría quedar convalidada por el foro en que dicha declaración se realizó. ¿De qué sirven los foros internacionales de protección de derechos humanos si los representantes estatales sólo emiten en ellos declaraciones de índole política, carentes de efectos jurídicos? Mantener esta afirmación supone un flaco favor a la Comisión de Derechos Humanos, que revierte negativamente en su sucesor, el Consejo de Derechos Humanos, e inclusive en el conjunto de órganos supervisores de los convenios sobre esta materia. Es más, si Naciones Unidas está en bancarota, tal vez los costes que irroga traducir discursos vacíos podrían permitir la reactivación de la CDI, sumida desde hace años en una situación presupuestaria lamentable, factor éste que repercute de manera absolutamente negativa en el desarrollo de sus trabajos.

No quisiera llevar al ánimo del lector una visión absolutamente tremendista, tanto del tratamiento que la Corte hace de este caso, como de la labor codificadora de la CDI. Probablemente este año 2006, que se prevé último año de inclusión en la agenda del tema, dará lugar a un rico y profuso debate acerca de las propuestas de principios rectores (un total de once) que se contemplan en el Noveno Informe. Y ello junto a la discusión en el plenario de la validez y duración de los actos unilaterales. De este

---

<sup>44</sup> Véase «Statement to the press by President Shi Jiuyong, The Hague, 3 February 2006», párrafo final, al que se puede acceder en <http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/icrw/icrwframe.htm>.

modo, se cerrará una etapa en el tratamiento de un tema que, durante casi una década, ha sido objeto de estudio pormenorizado por los miembros de la Comisión: y descendió a los infiernos<sup>45</sup>. Valga todo ello como homenaje al profesor Rodríguez Carrión, mi maestro, por ayudarme a creer en las causas perdidas, y al Relator Especial, Víctor Rodríguez Cedeño, por permitirme materializar mis esfuerzos en esa creencia.

---

<sup>45</sup> La mejor forma para relatar ese descenso podría plasmarse en estos versos de Dante, en un pequeño párrafo del Canto IV de la *Divina Comedia*, que me permito la licencia de reproducir:

*«Oscuro y hondo era, y nebuloso,  
tanto que, aunque miraba a lo profundo  
nada distinguir pude en aquel foso.  
Hora es ya de bajar al ciego mundo»,  
el poeta empezó, descolorido:  
«el primero he de ser, y tú el segundo».*

