

LOS ACTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

Por el Dr. LUCIO M. MORENO QUINTANA
Miembro y ANTIGUO Consejero del I.H.L.A.D.I.
Juez de la Corte Internacional de Justicia
Antiguo Catedrático de Derecho Internacional Público en la
Universidad de Buenos Aires

I. - CONCEPTO

ACTO Jurídico internacional es el acto voluntario lícito realizado por los órganos competentes para la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones entre Estados u otras personas capacitadas.

La celebración de todo acto jurídico internacional requiere o motiva el establecimiento, entre las partes interesadas, de relaciones a dicho efecto. Dos o más sujetos de Derecho internacional son necesarios para su realización. Ellas exteriorizan la iniciación, desarrollo y finiquitación de todo acto cuya finalidad sea producir, entre personas internacionales, un efecto de derecho. Cuando tales relaciones culminan en la realización un acto jurídico, originan, para una o más de las partes, una obligación internacional. Si no logran ese efecto, quedan en estado latente, sólo traducidas por manifestaciones de voluntad que registran los respectivos protocolos o actos diplomáticos. Una u otra situación refleja siempre el estado de las relaciones entre las personas internacionales interesadas. Depende de la juricidad del acto previsto el que se deriven de esta clase de relaciones derechos y obligaciones recíprocas o unilaterales.

Lógico es que la voluntad de las partes establezca en cada caso, al someterse a reglas conocidas, si las relaciones emergentes son de Derecho Internacional o pertenecen a otro orden de relaciones. Hay, en efecto, casos que aparentan traducir una relación jurídica internacional inexistente. Tales, los tratados dinásticos y la tenencia de la deuda externa de un país. Celebrados entre jefes de dinastías reinantes, aquellos sólo regulan intereses de familia y no asuntos de Estado¹. A su vez, la deuda pública emitida por un Estado en el exterior, y de que son te-

1. Por el pacto de Familia firmado en Paris en 15-8-1761, los monarcas Carlos III de España y Luis XV de Francia, ambos pertenecientes a la casa de Borbón, concertaron una alianza contra toda Potencia que viniere a ser enemiga de cualesquiera de ambas coronas.

nedores nacionales extranjeros, es consecuencia de un acto de soberanía². Son en cambio, actos de Derecho internacional, los empréstitos de Estado a Estado que la doctrina y la misma jurisprudencia asimilan a Tratados³.

Tres condiciones – que son los elementos determinantes de su validez – deben reunir, para su realización, los actos jurídicos internacionales: capacidad de las partes, libre consentimiento y objeto lícito. Su inobservancia motiva la nulidad del acto. Las nulidades han de ser siempre pronunciadas por un órgano jurisdiccional internacional competente.

La capacidad de las partes resulta de la calidad que invistan como sujetos de Derecho internacional. Por consiguiente, debe tratarse de Estados reconocidos o de otras personas internacionales con capacidad de acción suficiente⁴. Hay organizaciones internacionales investidas con el poder de concluir Tratados. El consentimiento importa el mutuo acuerdo de voluntades de las partes interesadas. Debe ser expresado libremente. Surge de los diversos modos de creación de las obligaciones internacionales. No vicia, empero, el consentimiento, la presión moral (*vis compulsiva*) resultante de la prevalencia de la voluntad de un Estado fuerte sobre un Estado débil. La historia diplomática suministra ejemplos significativos al respecto. Quizá no Haya Tratado de paz, u otorgante de ciertas concesiones, que no sea impuesto por ese medio. Porque, dentro de la comunidad internacional, las relaciones de poder entre los distintos Estados son las determinantes de las soluciones jurídicas. Caso típico al respecto es el del tratado de Versalles impuesto en todos sus términos, sin deliberación previa a la delegación alemana por las de las Potencias Aliadas y Asociadas (28-6-1919). Tampoco puede invocarse, por igual razón, la lesión enorme o enormísima. En derecho Internacional, el tratado injusto (*iniquum foedus*) tiene la misma validez que el tratado justo (*acquum foedus*). El error y el dolo, en tanto que vicios del consentimiento, invalidan en cambio su expresión. Dicha nulidad puede surgir – como lo enseñan Fauchille, Strupp y otros autores – de los mismos documentos de la negociación. Tales serían actas diplomáticas o mapas falsificados.

2. En su fallo sobre los empréstitos serbios (12-7-1929), la Corte Permanente de Justicia Internacional expresó: «La controversia sometida a la Corte... concierne en consecuencia exclusivamente a relaciones entre el Estado prestatario y personas privadas, es decir, relaciones que por su misma índole pertenecen al dominio del derecho interno (v. Arrêts, ordonnances et avis consultatifs, serie A, núms. 20-21, p. 18).

3. Acepto a contrario sensu dicho punto de vista la Corte Permanente de Justicia Internacional en el mismo fallo citado (12-7-1929), cuando dijo: «Todo contrato que no es un contrato entre Estados como sujetos del Derecho internacional tiene su fundamento en una ley nacional». (Arrêts, etc., cit., serie A, núms. 20-21, p. 41).

4. Dijo la Corte Permanente de Justicia Internacional en su fallo en el caso del buque Wimbledon (17-8-1923): «... la facultad de contraer compromisos internacionales es precisamente un atributo de la soberanía del Estado». (v. Arrêts, etc., serie A, núm. 1, p. 25).

Motivo mismo del acto jurídico internacional, su objeto, además de materialmente posible, debe también ser lícito. Ello es consecuencia, antes de que la observancia de un principio ético de la imposición de un orden jurídico establecido. La comisión de un delito internacional o de delitos específicos *juris gentium* constituiría una infracción flagrante a esta regla. Serían tales, como objeto de un Tratado, la Violación de los derechos o de las cláusulas de un Tratado con terceros Estados, en el primer caso; y, en el segundo, el ejercicio de la piratería, de la trata de esclavos o de mujeres, o de genocidio. Debe reconocerse, empero, que la costumbre internacional se orienta en el reconocimiento de la teoría del bien común desarrollada por Vitoria y Suárez. No admite, en general, tal requisito del objeto lícito, la escuela de Viena que, en su intento de articular una teoría de Derecho puro, se desentiende de la realidad jurídica y culmina en un razonamiento inaceptable⁵.

II.- OBLIGACIONES INTERNACIONALES

Hay obligación internacional cuando un sujeto de este orden jurídico puede exigir a otro u otros sujetos del mismo orden una prestación d dar, de hacer o de o hacer, y éstos deban cumplir aquélla.

Las obligaciones internacionales se forman de tres modos distintos: por convención, sin convención y por declaración unilateral. Tales modos de formación presentan a su vez variantes y modalidades particulares. Ni la ley interna, ni la prescripción son fuente de obligaciones internacionales.

Fuente básica de la obligación internacional, que se manifiesta por el Tratado, es la Convención que implica el acuerdo expreso de las partes. La obligación mantiene su validez mientras dicho acuerdo no sufre alteración: porque así como éste crea tal obligación, también puede modificarla y extinguirla.

5. Tal es de aceptar la posibilidad jurídica, como objeto de un Tratado, de una finalidad inmoral. Así, dice GUGGENHEIM al respecto: «El Derecho Internacional admite en consecuencia que un Tratado puede tener cualquier contenido, sin limitaciones ni restricciones de ninguna clase, y que toda materia puede constituir su objeto. No existe norma alguna que prohíba o sancione la conclusión de convenciones cuyo contenido fuera contrario a las buenas costumbres. (Traité de Droit International public. Ginebra, 1954. t. I, p. 57). En su opinión individual dada en el caso Oscar Chinn, el Juez Walter Schücking de la Corte Permanente de Justicia Internacional manifestó (12-12-1934):«La prescripción del artículo 38 del estatuto – que indica en primer lugar como fuente del Derecho para las decisiones de la Corte las convenciones internacionales, sea generales, sea especiales, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados en litigio – no quiere decir que el juez debe aplicar convenciones que sabe no ser válidas. Nunca, por ejemplo, la Corte aplicaría una convención cuyo contenido sería contrario a las buenas costumbres. (v. Arrêts, etc., cit., serie A-B, núm. 63, pp.149-150).

Sin convención, ofrece tres variantes la formación de la obligación internacional. Las de la costumbre, de los delitos y cuasidelitos, y de la gestión de negocios. la costumbre, cuando se halla reconocida y aceptada por los Estados interesados, es fuente del derecho Internacional y genera obligaciones como si fuese un Tratado. Los delitos y cuasi-delitos, que Fauchille caracteriza acertadamente como las lesiones ilícitas que un Estado infiere a otro Estado o a sus nacionales, originan la consiguiente responsabilidad. Y la gestión de negocios – figura poco frecuente en derecho internacional –, cuando un Estado se hace cargo unilateralmente de asuntos de otro, es también creadora de obligaciones internacionales⁶.

Por declaración unilateral que, en ciertos casos enuncian los Estados, puede formarse asimismo una obligación internacional. Sus efectos jurídicos pueden oponerse ya al Estado que hace la declaración, ya al Estado al que la dirige. Es casi siempre utilizada de forma escrita. Las hay simples y condicionales⁷. NO genera obligación internacional la ratificación, aun seguida de observancia de la norma, de una recomendación. Tampoco constituye dicha observancia un precedente jurídicamente oponible al Estado interesado. Dichas declaraciones presentan, en su manifestación, modalidades diversas. Tales, el reconocimiento, la protesta, la notificación, el silencio, la renuncia y el asentimiento.

En virtud del reconocimiento, un Estado manifiesta a otro su voluntad de admitir una determinada situación o pretensión formulada⁸. Corresponden a esta modalidad los actos de reco-

6. Lo reconoció así el art. 22 del Tratado de Berlín de 13-7-1878, autorizando el cobro por Rusia de una indemnización a Turquía en virtud de los gastos que ocasionó a aquélla el mantenimiento de la paz en Rumelia oriental y en Bulgaria, después de la guerra balcánica liquidada por dicho Tratado. No confundir esta situación típica de gestión de negocios con la de la atención de los intereses de otro Estado por una representación diplomática en el extranjero cuando ha mediado una ruptura de relaciones. Este último acto importa una convención expresa.

7. Son muy utilizadas estas últimas en apoyo de una política de compensaciones. Así Francia reconoció el protectorado que Gran Bretaña había impuesto en 1894 al sultanato de Zanzíbar a condición de que ésta reconociese el protectorado establecido en 1885 por Francia sobre Madagascar. Y, en actitud semejante, Francia evacuó militarmente, en obsequio de Gran Bretaña, el valle del Nilo, a cambio del reconocimiento por ésta de la influencia francesa en la cuenta del lago Teahd (21-5-1899). También son condicionales ya que se formulan en base a la reciprocidad, las declaraciones de reconocimiento que hacen los Estados, en virtud de la cláusula opcional del art. 36, inc. 2º de su Estatuto, de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia.

8. «La Corte considera como incontestable – dijo la Corte Permanente de Justicia Internacional en su fallo sobre el estatuto jurídico de Groenlandia oriental (5-4-1933) refiriéndose a una declaración hecha en sentido afirmativo por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega en nombre de su Gobierno – que una tal respuesta a una gestión del representante diplomático de una Potencia extranjera hecha por el Ministro de Relaciones Exteriores en nombre del Gobierno, en un asunto de si competencia, obliga al país del que es el Ministro» (v. Arrêts, etc., cit., A-B, núm. 53, p. 71).

nocimiento de Estado⁹, así como las garantías de estipulaciones de tratados entre terceros Estados¹⁰.

Bajo forma de protesta, un Estado deja constancia de su oposición en un acto, pretensión o situación provocados por otro Estado. Se trata, por consiguiente, de una actitud contraria a la anterior. Muy empleada en materia diplomática, tiene por objeto dejar sentado un criterio de Gobierno, sobre todo frente a violaciones de Tratados¹¹. También se la utiliza para reservar derechos que se harán valer en una oportunidad ulterior

Por medio de la notificación, un Estado comunica a otro una decisión de su parte o a realización de un hecho destinados a producir efectos jurídicos con relación al estado destinatario. Se envían en esta forma ultimatus y declaraciones de guerra. Otras veces la notificación es empleada como un complemento o una forma de comunicación del reconocimiento o de la protesta.

Valiéndose del silencio, un Estado asiente implícitamente a la modificación de una situación jurídica dada cuando, por notificación en forma u otro medio de conocimiento, ha sido impuesto del hecho determinante. Tal sería un acto de legislación nacional por parte del Estado creador del hecho¹². Claro está que, obrando el silencio como un reconocimiento tácito (*cum tacet clamat*), éste sólo produce efecto jurídico si el Estado el caso hubiese podido o debido expresar su punto de vista en la emergencia¹³.

9. Mencionemos como ejemplos, las declaraciones de reconocimiento de la independencia argentina hechas por Portugal (16-4-1821)), estados Unidos (8-3-1822), Gran Bretaña (15-12-1823), etc.

10. Pueden citarse en general, al respecto, los Tratados de neutralización garantizados por grandes Potencias y las disposiciones de los instrumentos internacionales que garantizan el statu quo territorial de los Estados concertantes. Y, en particular, la garantía dada por Argentina a las modificaciones del Tratado de límites entre Brasil y Uruguay (17-7-1852), y la que dieron por el protocolo de Río de Janeiro, Argentina, Brasil, Chile y estados Unidos, a Perú y Ecuador, con motivo de una nueva demarcación de límites (29-1-1942).

11. Así lo hizo Estados Unidos respecto de Japón, por medio de la doctrina Stimson, que desconoció la creación del Estado Manchukúo por entender que violaba disposiciones del Pacto de París (7-1-1932). Y lo hicieron Gran Bretaña y Francia, en cuanto a Alemania, que dispuso en 7-3-1936 la remilitarización de la Renania en contra de lo establecido en el Tratado de Versailles (12-3-1936).

12. «La notoriedad de los hechos, la tolerancia general de la comunidad internacional, la posición de Gran Bretaña en el mar del Norte, su propio interés en la cuestión, su abstención prolongada – observó la Corte Internacional de Justicia con referencia a los decretos noruegos de 1869 y 1889 sobre delimitación de su mar territorial, en su fallo sobre las pesquerías (18-12-1951) –, permitirían en todo caso a Noruega oponer su sistema al reino Unido». (v. *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1951, p. 1939).

13. Manifestó el árbitro MAX HUBER en su laudo sobre la isla de Palmas (4-4-1926) : «la cuestión de saber si el silencio de una tercera Potencia respecto de un Tratado que le ha sido notificado puede ejercer una influencia sobre los derechos de esta Potencia o sobre los de la Potencias firmantes del Tratado, es una cuestión cuya solución depende de la naturaleza de esos derechos». (v. *United Nations, Reports of international arbitral awards*, vol.II, p. 843).

Haciendo renuncia de un derecho que le asiste, un Estado provoca la extinción de ese derecho. La renuncia debe ser en principio expresa y no se presume. Su interpretación se hace con criterio restrictivo. No obstante, ella puede ser deducida en una actitud inequívoca de parte del estado interesado.

Y, por último, mediante el asentamiento, un Estado expresa su voluntad de observancia de una norma en cuya creación no ha participado por cuyo instrumento de manifestación ha suscrito, mas no ratificado. Así ha ocurrido en más de una guerra, en que beligerantes no obligados han manifestado su decisión de someterse a las convenciones de La Haya (1899-1907) – particularmente la relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre- o a otras, como las de Ginebra (1949), de análoga índole, siempre que los beligerantes enemigos procediesen de igual modo. Por supuesto que la obligatoriedad de las referidas normas está supeditada, en cuanto al tiempo, a la voluntad del estado que haya hecho la declaración del caso.

Se extinguen las obligaciones internacionales en virtud de diversas causas: Por cumplimiento de la prestación que la originó, por renuncia del beneficiario a ella, por expiración del plazo de vigencia del Tratado que la consignó, por caducidad o denuncia del mismo Tratado, por desaparición de uno de los Estados concertantes, extinción de su personalidad internacional o fusión de éstos en un Estado nuevo, y por imposibilidad material o legal de ejecución (*ultra posse nemo tenetur*)¹⁴. Discútese si pueden extinguirse las obligaciones internacionales por prescripción. Nuestra opinión es rotundamente negativa: así como no existe prescripción adquisitiva, tampoco hay prescripción liberatoria en Derecho internacional. No se trata sino de efectos distintos de una misma institución¹⁵. Guggenheim reconoce que no ha sido posible determinar, en Derecho internacional, el plazo que la hiciera valer. El *Institut de Droit International* adoptó un conjunto de reglas dubitativas – máxime en cuanto a deudas públicas y contractuales – sobre el particular (La Haya, 1925).

14. Si dos Estados, de tres que hubieren celebrado una alianza defensiva, entrasen en guerra entre ellos, el tercer Estado se vería impedido – en opinión de FAUCHILLE – de cumplir su prestación a consecuencia de la caducidad del Tratado para los Estados beligerantes. Por otra parte cabe recordar la abrogación ipso jure, dispuesta por el art. 20 del Pacto del S.D.N., de todo compromiso de sus miembros que fuera incompatible con sus términos. Disposición análoga, la del art. 103 de la Carta de la ONU, hace prevalecer simplemente las obligaciones que ésta impone sobre toda otra obligación contraída por sus miembros.

15. Originada típicamente en el Derecho privado, la prescripción – ya adquisitiva, ya liberatoria- no ha logrado hasta ahora penetrar exitosamente, salvo excepción, en el campo del Derecho internacional. Y se explica: sujetos y órganos a la vez – vale decir destinatarios y creadores de las normas jurídico-internacionales-, los Estados sólo aceptan aquellas que menos restringen su derecho de independencia.