

## **Declaración de Mario Oyarzabal\***

**sobre el Primer informe sobre Acuerdos Internacionales Jurídicamente No Vinculantes  
por Mathias Forteau, Relator Especial  
(A/CN.4/772, 21 de junio de 2024)**

**Comisión de Derecho Internacional – 75º Período de sesiones  
10 de julio de 2024**

*Conforme a lectura*

Gracias Sr. presidente y buenos días a todos y todas.

Sr. Presidente,

Creo firmemente que se deben respetar las reglas, incluso las no escritas. Por lo tanto, nunca en estos dos años mis declaraciones plenarias fueron más allá de los 20 minutos recomendados. Sin embargo, hoy pediría su indulgencia y la de la Comisión para tomarme unos minutos más para poder hacer todos los comentarios que considero importantes y que puedan ayudar al Relator Especial (RE) a tener una comprensión acabada de cuáles son mis puntos de vista sobre este importante tema.

Sr. Presidente,

Permítanme comenzar mi intervención agradeciendo y felicitando sinceramente al RE sobre el tema de los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes, Mathias Forteau, por su excelente primer informe. El informe está bien redactado y muy bien documentado, y nos proporciona una base impresionante para iniciar nuestro debate sobre el tema. Permítame reconocer, en este sentido, el denodado esfuerzo realizado por el RE por reflejar y tener en cuenta las opiniones de los Estados, la doctrina y la jurisprudencia de las diferentes regiones y sistemas jurídicos, lo que aliento a continuar haciendo en sus futuros trabajos.

Mi declaración constará de dos partes. Primero, ofreceré algunos comentarios generales sobre el tema y el informe. Posteriormente abordaré las propuestas pertinentes en los capítulos VI a X.

Sr. Presidente,

Comenzaré haciendo seis comentarios — en su mayoría breves — de carácter general.

---

\* Agradezco a Irene Milano y Olivia González por su asistencia en la investigación.

En primer lugar, los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes no son un fenómeno nuevo. La importancia de este tipo de acuerdos ha sido discutida extensamente en el ámbito internacional y los mismos son ampliamente utilizados en la práctica. Varias instituciones científicas como el *Institut de Droit International*, el Comité Jurídico Interamericano y el CAHDI (Comité de Asesores Jurídicos en Derecho Internacional Público del Consejo de Europa) han realizado valiosos trabajos sobre el tema, sobre los cuales la Comisión de Derecho Internacional (CDI) puede construir para dar mayor claridad al régimen “legal” de estos acuerdos, lo cual tiene el potencial de impactar positivamente las relaciones internacionales.

Por lo tanto, a pesar de las dudas expresadas por algunos países — en particular Argentina — en la Sexta Comisión, acerca de que la CDI aborde este tema, yo estoy de acuerdo con el esfuerzo que se está realizando para abordar de manera integral lo que hasta ahora la Comisión ha hecho inorgánicamente en el contexto de otros temas más o menos relacionados.

En segundo lugar, al desarrollar este tema, la CDI debe familiarizarse y ser muy consciente de la práctica de los Estados, quizás más que en otros temas, ya que un enfoque y contenido incorrectos del producto final corren el riesgo de prejuzgar la voluntad de las partes en un acuerdo internacional en cuanto a su carácter jurídicamente vinculante o no, y de limitar la práctica de los Estados que están recurriendo cada vez más a este tipo de acuerdos precisamente por la flexibilidad que ofrecen.

En tercer lugar, de lo anterior se desprende la necesidad de que la Comisión “se centre en los aspectos prácticos del presente tema, sin perderse en consideraciones exclusivamente teóricas, por muy interesantes que puedan ser”, como reconoce el RE en el párrafo 4 del informe, con el que no puedo estar más de acuerdo. Creo que la Comisión no debería perder de vista este objetivo a medida que nos embarcamos en la elaboración de proyectos de disposiciones sustantivas y decidimos el formato de nuestro producto final.

En cuarto lugar, también estoy de acuerdo con el RE en que los acuerdos internacionales no jurídicamente vinculantes no son tratados que se rigen por el derecho internacional (DI). Por el contrario, los acuerdos internacionales que no son jurídicamente vinculantes no se rigen por el derecho internacional.

Por lo tanto, la Comisión debe extremar la precaución al tomar prestado o establecer paralelismos entre el derecho de los tratados y los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes. No puedo enfatizar esto suficientemente: los tratados se rigen por el derecho internacional y crean derechos y obligaciones bajo ese sistema legal; los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes no se rigen por el derecho internacional y no crean derechos ni obligaciones según el derecho internacional. No son “jurídicamente no vinculantes” porque no son exigibles o porque una de las partes no podría presentar un reclamo contra la otra parte sobre la base de dicho acuerdo. No son jurídicamente vinculantes según el derecho internacional, ya sea porque son de naturaleza política o porque están sujetos al derecho interno de los Estados o entidades que son partes de tal acuerdo.

De ahí mis reservas con respecto a las opiniones expresadas por el RE en el párrafo 138(d), en el que propone que se debe tener en cuenta el (potencial) efecto jurídico de los acuerdos jurídicamente no vinculantes a los efectos de interpretar otras normas internacionales; y en el párrafo 140 en el que propone que “un proyecto de conclusiones sería efectivamente la forma más adecuada [porque] el presente tema continúa los trabajos recientemente llevados a cabo por la Comisión sobre o en relación con las fuentes del derecho internacional, para los que se eligió la forma de proyecto de conclusiones”. Como los acuerdos no jurídicamente vinculantes no son tratados, y mucho menos una fuente de derecho internacional, reitero mi preocupación por tal paralelismo.

La CDI debería ser muy cautelosa de no crear un régimen jurídico aplicable a acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes que refleje el régimen de los tratados y termine elevando los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes al nivel de derecho o *quasi* derecho internacional. Eso debería evitarse a toda costa.

En quinto lugar, y de conformidad con mis comentarios 1 a 4 anteriores, creo que el trabajo de la Comisión sobre este tema debería orientarse a asistir a los Estados — que recurren cada vez más a acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes para evitar celebrar un tratado y quedar obligados por el derecho internacional — sobre cómo hacerlo. Si bien será útil tener claridad sobre las diferencias entre un tratado y un acuerdo internacional jurídicamente no vinculante — y un debate sobre esas diferencias puede ser necesario y, de hecho, inevitable — trazar criterios entre tratados y acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes, como parece proponer el RE en el párrafo 143(b), corre el riesgo de prejuzgar sobre el carácter jurídicamente vinculante o no de los innumerables acuerdos concertados en todo el mundo antes de que la CDI emprendiera su labor actual, y cuya caracterización como tratado o como acuerdo jurídicamente no vinculante sólo puede determinarse tras el examen de cada acuerdo individual.

De ahí la importancia, en mi opinión, de que el trabajo de la CDI esté orientado al futuro y dirigido a brindar a los Estados orientación práctica sobre las cuestiones de las que deben ser conscientes y que deben tener en cuenta cuando se preparan a pactar un acuerdo que no pretende crear derechos y obligaciones vinculantes en virtud del derecho internacional o dar lugar a su responsabilidad internacional en el futuro.

Sexto y último, y en parte por las preocupaciones expresadas anteriormente, creo que la Comisión debería dedicar algún tiempo para discutir formal o informalmente el futuro de su trabajo sobre este tema en las próximas semanas, aprovechando la decisión del RE de no proponer texto para su adopción en la sesión actual, criterio que recomiendo y creo que debería emularse en todos los temas futuros. La orientación de la labor futura y el producto final de la Comisión debería ser el objeto principal de esos debates.

Sr. Presidente,

Paso ahora a las cuestiones sustantivas pertinentes planteadas por el RE en su informe.

En cuanto al capítulo VI, sólo diré que, si bien puede ser útil relevar la jurisprudencia y la doctrina, es la práctica de los Estados y la posición jurídica adoptada en particular por los Estados con respecto a los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes lo que debería ser el principal — por no decir exclusivo — foco de nuestra atención. Por lo tanto, estoy de acuerdo con la propuesta del RE en los párrafos 76 a 83 de examinar ejemplos de acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes, las prácticas internas relativas a acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes, y cualquier posición adoptada por los Estados con respecto a su naturaleza, régimen o efectos bajo el derecho internacional.

En cuanto al capítulo VII, puedo aceptar el término “acuerdos”, ya que parece ser el que se utiliza más generalmente en la práctica nacional e internacional. La expresión “jurídicamente no vinculante” que califica a “acuerdos” debería, espero, aliviar las preocupaciones sobre cualquier confusión con los tratados, que son jurídicamente vinculantes según el derecho internacional.

También estoy de acuerdo en que sólo los acuerdos “internacionales” de este tipo deben ser el centro de nuestro trabajo, entendidos como aquellos celebrados entre Estados; entre Estados y organizaciones internacionales; entre organizaciones internacionales; y entre autoridades administrativas, Estados federados, o ciudades o bancos centrales de diferentes países.

Son los “sujetos” de un acuerdo y no la “ley aplicable” los que hacen que un acuerdo jurídicamente no vinculante sea internacional o interno ya que, como dije anteriormente, un acuerdo “internacional” jurídicamente no vinculante no se rige por el derecho internacional pero puede estar sujeto a los derechos internos de los respectivos Estados. Obviamente, un acuerdo celebrado entre entidades internas de un solo Estado debe excluirse ya que el asunto pertenece a la jurisdicción interna de ese Estado y está completamente fuera del alcance del derecho internacional.

Permítanme enfatizar que no veo ninguna buena razón para excluir del alcance de nuestro trabajo los acuerdos interinstitucionales entre entidades subestatales de diferentes países. Estos son los más numerosos hoy en día, y no incluirlos parece contraintuitivo, siendo que es en relación con los acuerdos interinstitucionales — que a menudo se negocian y firman sin el acuerdo o el conocimiento de los Ministerios de Asuntos Exteriores—donde el problema se plantea mayoritariamente. Aliento al RE a examinar esta cuestión haciendo referencia a ejemplos pertinentes en su próximo informe.

Esto me lleva al capítulo VIII y a la identificación de criterios para distinguir los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes de los tratados.

Estoy de acuerdo con el RE en que la intención de las partes — de no obligarse bajo el derecho internacional, tal como se desprende del texto del acuerdo, debería ser el factor relevante. Siendo el consentimiento del Estado un principio fundamental del derecho internacional en el que se basa todo el sistema jurídico internacional, un Estado no debería quedar obligado por

un acuerdo en relación con el cual no tuvo intención de obligarse. De ello se deduce que sólo las partes del acuerdo y no un órgano judicial tienen la facultad de “recategorizar” un acuerdo jurídicamente no vinculante en un tratado o viceversa, cuando las partes acordaron la naturaleza jurídicamente vinculante o no vinculante de un acuerdo. Diferente a esto es cuando las partes de un acuerdo discrepan sobre su carácter jurídicamente vinculante o no, y la interpretación del acuerdo es objeto de un procedimiento judicial.

Además, creo que elaborar una lista de “indicadores” de la intención de las partes de celebrar un acuerdo internacional jurídicamente no vinculante, como propone el RE en el párrafo 122, proporcionaría a los Estados una orientación práctica útil, y recomiendo encarecidamente al RE que examine más a fondo la práctica de los Estados para identificar cuáles pueden ser esos indicadores. Sin embargo, no debemos perder de vista que un acuerdo internacional es vinculante o no vinculante dependiendo de la voluntad de las partes de vincularse o no por él bajo el derecho internacional. Los indicadores no pueden ni deben prejuzgar ni anular la voluntad de las partes al celebrar estos acuerdos, sino más bien contribuir objetivamente a la determinación de la voluntad de las partes.

En cuanto al capítulo IX, y como ya dejé en claro, estoy totalmente de acuerdo con el RE en el párrafo 129 en que los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes no se rigen por el derecho de los tratados. De hecho, como también dije antes, los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes no se rigen por el derecho internacional, punto final.

Esto no quiere decir que al celebrar o implementar acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes los Estados puedan violar el derecho internacional. El derecho internacional siempre impone límites a la conducta de los Estados, ya sea actuando unilateralmente o conjuntamente con otros Estados. Pero ello no transforma los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes en acuerdos jurídicamente vinculantes bajo el derecho internacional.

Los Estados están obligados por la prohibición de la violación de normas de *jus cogens* cuando celebran acuerdos internacionales no jurídicamente vinculantes, no porque así lo diga el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados o porque dicha disposición y Convención sean aplicables a la hipótesis, sino porque una norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*) es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como una norma que no admite acuerdo en contrario. Esta Comisión ha afirmado el carácter general de las normas imperativas en su Proyecto de conclusiones sobre la identificación y las consecuencias jurídicas de las normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*) en 2022. Los Estados deben respetar las normas imperativas en todo momento.

Lo mismo puede decirse de otros tratados o normas consuetudinarias vinculantes para las partes, que los Estados no pueden derogar tampoco mediante un acuerdo internacional que no sea jurídicamente vinculante.

Sr. Presidente,

En aras de la brevedad, pasaré a la sección C del capítulo IX, que aborda los “efectos jurídicos (potenciales) de los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes”. Estoy de acuerdo con el RE en el párrafo 133 en que ésta es “una de las cuestiones más espinosas y delicadas por sus importantes implicaciones prácticas y políticas”.

Como recuerda el RE en la nota al pie 265, cuando se preguntó a los 35 países del continente americano si un acuerdo no vinculante podría tener efectos jurídicos (por ejemplo, dar lugar a un reclamo de *estoppel*), en el contexto del trabajo que el Comité Jurídico Interamericano estaba realizando sobre el tema, “ninguna de las respuestas de los Estados miembros admitió [esa] posibilidad”. “Por el contrario, las respuestas que abordaron la pregunta coincidieron en que un acuerdo no vinculante no puede, por definición, generar ningún efecto jurídico”.

Yo tengo la mente abierta a discutir los posibles efectos jurídicos enumerados por el RE en el párrafo 138, con excepción del numeral (d), ya que creo que el uso de acuerdos jurídicamente no vinculantes como medio de interpretación de un tratado es una cuestión relativa al derecho de los tratados y abordarlo aquí sólo creará confusión. También introduciría en nuestros debates la cuestión de si un acuerdo internacional jurídicamente no vinculante podría ser vinculante en determinados contextos.

En todo caso, cualquier consideración de los posibles efectos jurídicos de los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes debería llevarse a cabo una vez recibidas las respuestas de los Estados miembros de las Naciones Unidas a un cuestionario debidamente elaborado en el que se les pregunte si un acuerdo internacional jurídicamente no vinculante podría tener efectos jurídicos y de ser el caso, cuáles son exactamente esos efectos jurídicos. Quisiera advertir encarecidamente que no se debe entrar en un debate teórico y basarse en la doctrina y la jurisprudencia, cuando son las opiniones y la práctica de los Estados las que deben ser la consideración final.

Sr. Presidente,

Finalmente, en cuanto al capítulo X, relativo a la forma del resultado de nuestro trabajo, reitero que favorezco que se elaboren directrices y no conclusiones por las razones que ya he explicado. Además, y en contra del mejor juicio del RE, creo que los Estados pueden beneficiarse de las mejores prácticas, cláusulas modelo u otras recomendaciones al proyecto de directrices, y alentaría a la Comisión a considerar esta posibilidad.

Sr. Presidente,

Para concluir, quisiera citar a un colega con quien tuve el privilegio de intercambiar opiniones sobre el tema. Dijo que los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes son como Coca-Cola Zero. La gente la consume porque no hace subir de peso. Si la Coca-Cola Zero te hace subir de peso, entonces por qué no optar por el producto verdadero y beber Coca-Cola

Sabor Original. De manera similar, los Estados recurren a acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes, entre otras razones, para evitar crear los derechos, obligaciones y efectos jurídicos internacionales de un tratado; y la Comisión haría bien en no privar a los Estados de un instrumento flexible para conducir sus relaciones internacionales, o enfrentarse a un rechazo total en la Sexta Comisión.

Sr. Presidente,

Estas consideraciones me llevan al final de mi declaración.

Quisiera concluir agradeciendo una vez más al RE su excelente labor. El informe del RE es un ejemplo de lo que debería ser un informe: conciso y directo; bien investigado; representativo en términos de la práctica de los Estados, la doctrina y la jurisprudencia de las diferentes regiones y sistemas jurídicos y de los diferentes idiomas; y plantear todas las preguntas pertinentes sin excluir ningún resultado.

Gracias, Sr. Presidente, y pido disculpas una vez más por la extensión de mi declaración. Les agradezco a todos por su tiempo y atención.