rapidez debida y, en segundo lugar, mantener una alta calidad en la preparación de sus proyectos.

63. Comparte la opinión general de que no hace falta que el derecho de los tratados lo examine antes un grupo de trabajo especial y que la Comisión debe estudiarlo basándose, para ello, en los informes que presente el relator especial.

64. Por lo que se refiere a la responsabilidad del Estado y a la sucesión de Estados, está de acuerdo en que se designen grupos de trabajo especiales, una vez que la Comisión haya examinado completamente esos temas. La Comisión no emprenderá el examen del derecho de los tratados sino después de una semana y, por tanto, dispone de tiempo para ese examen que será muy útil para los grupos de trabajo cuando se los designe.

65. Está de acuerdo en que el grupo de trabajo que estudie la responsabilidad del Estado presente su informe en el actual período de sesiones para que, antes de su clausura, la Comisión pueda designar relator especial.

66. El Sr. BRIGGS señala que en 1949 tenía importancia el establecimiento de una lista de materias para la codificación porque el párrafo 1 del artículo 18 de su Estatuto imponía a la Comisión la obligación de examinar « en su totalidad el campo del derecho internacional, afin de escoger las materias susceptibles de codificación ».

67. La situación en 1962 es totalmente diferente. El programa de la Comisión contiene por lo menos siete materias cuyo estudio la Asamblea General le ha pedido oficialmente. En consecuencia, la Comisión tiene bastante trabajo para muchos años, y el agregar un nuevo tema a esa lista de siete temas sólo tendría una importancia nominal.

68. En cuanto a la propuesta hecha por el Sr. Tunkin de que se designe un grupo de trabajo especial para que estudie la cuestión de la responsabilidad del Estado, al principio se preguntó cuál era efectivamente el mandato que se daría a ese grupo. Después de la explicación dada por el Sr. Tunkin, le parece que la misión que se confiará a ese grupo será la que corresponde normalmente al relator especial. Se opone a que se asigne al grupo de trabajo esa misión y estima que su labor debe limitarse a circunscribir los diferentes capítulos del tema. Está enteramente de acuerdo con el Sr. Ago en que el grupo de trabajo informe a la Comisión antes de la clausura del actual período de sesiones.

69. Sir Humphrey WALDOCK dice que el resultado dependerá en gran parte del número de miembros del grupo de trabajo propuesto. Estima que incluso un grupo pequeño debe tener su relator.

70. Es mejor que la Comisión no emprenda el debate sobre la cuestión sino una vez que el pequeño grupo de trabajo haya presentado sus recomendaciones.

71. El Sr. TUNKIN dice que no puede aceptar la idea implícita en algunas de las observaciones hechas durante el debate, de que la designación inmediata de un relator especial significaría que la labor de la Comisión se hiciera con mayor rapidez. Es bien sabido que se designó relator especial para el tema de la responsabilidad del Estado y que éste presentó varios informes durante un largo período de tiempo, a pesar de lo cual no se han resuelto las dificultades que plantea ese tema. Para que la labor adelante con mayor rapidez hace falta un trabajo preliminar adecuado.

72. No cabe duda de que el actual período de sesiones estará enteramente consagrado a estudiar el derecho de los tratados y de que en el próximo período de sesiones la Comisión sólo podrá examinar el derecho de los tratados y las misiones especiales. En consecuencia, es evidente que la Comisión no estudiará el tema de la responsabilidad del Estado ni en el actual período de sesiones ni en el próximo. Por tanto, se dispone de todo el tiempo necesario para proceder a un estudio preliminar satisfactorio del tema, estudio que será de gran utilidad para la futura labor de la Comisión.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

632.ª SESIÓN

Lunes 30 de abril de 1962, a las 15 horas

Presidente : Sr. Radhabinod PAL

Labor futura en materia de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional [resolución 1686 (XVI) de la Asamblea General] (A/CN.4/145)
(continuación)

[Tema 2 del programa]

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a que prosiga el debate sobre el tema 2 de su programa.

2. El Sr. GROS dice que se debe designar en el actual período de sesiones al relator especial del tema de la responsabilidad del Estado. No será difícil para la Comisión elegirlo entre sus miembros, algunos de los cuales son autores de obras muy conocidas sobre esa materia.

3. La pronta designación de un relator especial no debe impedir que se examine atentamente la propuesta del Sr. Tunkin, que contiene sugestiones interesantes para mejorar los métodos de trabajo de la Comisión. Por ejemplo, entre los períodos de sesiones, el relator especial puede aprovechar los conocimientos y la experiencia de sus colegas de la Comisión; cabe recordar la valiosa colaboración del Sr. Bartoš en las deliberaciones sobre derecho consular y la gran ayuda que prestó al Relator Especial y a la Comisión en el

examen de dicho tema. Acaso sería conveniente que los miembros de la Comisión que se interesan particularmente en el tema de la responsabilidad del Estado se reuniesen en Ginebra dos o tres días antes de la apertura del decimoquinto período de sesiones de la Comisión para discutir con el relator especial los resultados de su labor.

4. En cambio, no es partidario de que se remita el tema a un comité de redacción. Sólo un relator que se especializa en el estudio de un problema difícil durante unos cuantos años puede redactar un proyecto útil. La designación de un comité es un arbitrio de procedimiento que no le permitirá a la Comisión resolver las cuestiones de fondo. En lo que discrepan en realidad los miembros de la Comisión es en el lugar que corresponde a la cuestión del trato a los extranjeros en el derecho de la responsabilidad internacional. Para unos, es la base en que funda el derecho de la responsabilidad del Estado; para otros, el trato a los extranjeros sólo es una de las tantas hipótesis en derecho internacional en la cual una violación del derecho internacional entraña responsabilidad internacional.

5. Si bien en ambas tesis hay algo de verdad, lo que le inquieta particularmente de esta discrepancia es que ya provocó el fracaso de la Conferencia de codificación de la responsabilidad internacional en 1930. Ese fracaso no se debió a discrepancias sobre los principios básicos de la responsabilidad del Estado, sino al desacuerdo en cuanto a las normas que rigen la condición jurídica de los extranjeros y, sin embargo, incluso en la actualidad, es la violación de esas normas la que en la mayoría de los casos acarrea responsabilidad internacional.

6. Desde luego, comprende el recelo que inspira a algunos de los miembros de la Comisión un debate que se refiera exclusivamente al trato a los extranjeros. Sin embargo, no cabe prescindir pura y simplemente de esta cuestión y estudiar en abstracto el mecanismo de la responsabilidad; si la Comisión redactara un proyecto sobre la responsabilidad internacional en el que se hiciese caso omiso del trato a los extranjeros y de las consecuencias de las normas que rigen el trato a los extranjeros, el proyecto resultaría vano.

7. La cuestión de la responsabilidad internacional tiene dos aspectos: en primer lugar, hay que determinar las circunstancias que acarrean la responsabilidad internacional del Estado; en segundo lugar, hay el procedimiento de la reclamación internacional. Aunque cabe la posibilidad de estudiar este segundo aspecto antes que el primero, sería más lógico empezar por el estudio de los actos que acarrean responsabilidad, por analogía con aquellos que, en el derecho interno, ocasionan daños y perjuicios. El derecho interno de la mayoría de países contiene normas generales por las que se rige la responsabilidad. Por ejemplo, en el derecho francés hay dos principios fundamentales enunciados en los artículos 1382 y 1384 del Código Civil: en primer lugar, el que por acción u omisión causa un daño está obligado a repararlo; en segundo lugar, el que ejerce una actividad de la que puede sobrevenir daño para otro, será tenido por responsable de las consecuencias de esa actividad. En cuanto a la responsabilidad internacional, el principal problema que se plantea es el de saber si en derecho internacional existen normas generales análogas y de examinar cuáles son las « causas » de esa responsabilidad.

8. Cuando se estudian los principios que rigen la responsabilidad internacional, es imposible hacer caso omiso del inmenso número de decisiones adoptadas por tribunales internacionales en asuntos relacionados con el trato a los extranjeros. La mayoría de los casos no entrañaban la responsabilidad directa de un Estado para con otro Estado, sino que eran casos en los cuales un Estado demandaba el respeto de las normas de derecho internacional en la persona de sus nacionales y, con arreglo a la fórmula de la Corte Permanente, invocaba de ese modo su « propio derecho ».

9. La protección de los nacionales en el extranjero sigue siendo pertinente. Todos los Estados, cualquiera que sea su régimen político, social o económico, protegen a sus nacionales en el extranjero. La Comisión misma lo ha reconocido en el artículo 5 de su proyecto de artículos sobre relaciones consulares [1], según el cual las funciones consulares consisten especialmente en la protección en el Estado de residencia de los intereses del Estado que envía y de sus nacionales. Ni uno solo de los Estados se desinteresa de sus nacionales por el mero hecho de que hayan decidido vivir o trabajar en el extranjero. A título de ejemplo cita el caso de una empresa francesa que va a instalar una fábrica de cartón en la Unión Soviética. El contrato contiene una cláusula de arbitraje según la cual en el caso de que hubiese discrepancia respecto a la ejecución del contrato, se la someterá a la Cámara de Comercio de Estocolmo, y que el arbitraje se fundará no sólo en las cláusulas del contrato sino también en las normas generales de derecho internacional. Ejemplos como éste, de los que puede citar muchos, indican que los Estados consideren que ciertas normas de derecho internacional tienen que ver con la protección de los derechos y los intereses de sus nacionales en el extranjero y que existen los procedimientos para hacer efectivas esas normas.

10. Por esto, aunque reconoce que el trato a los extranjeros no es, sin duda alguna, el único problema de la responsabilidad internacional, estima que son las infracciones del derecho internacional en relación con el trato a los extranjeros, que constituyen el fundamento de la mayoría de las reclamaciones internacionales en las que es exigible la responsabilidad del Estado. Y no se puede hacer caso omiso de esta cuestión ya que no hay responsabilidad internacional sino cuando un acto ilícito que causa perjuicio entraña reparación según la decisión de un órgano internacional, cuando no hay acuerdo amistoso.

11. Está de acuerdo con el Sr. Tunkin en la conveniencia de que se le den instrucciones al relator especial; pero en los dos meses de que dispone todavía, la Comisión puede en sus sesiones, darle a conocer al relator especial su parecer, y el debate actual contribuirá a ello, y cada uno de sus miembros puede exponerle su parecer en conversaciones privadas.

[1] *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1961*, vol. II (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 61.V.1, vol. II), pág. 106.

12. Por su parte, pedirá al relator especial, en primer lugar, que comience el estudio de la cuestión por un análisis de las fuentes de la responsabilidad internacional y de la parte que ésta tiene en la vida internacional contemporánea : habrá que definir lo que se entiende por acto ilícito en derecho internacional, la imputación del acto ilícito la noción de perjuicio y la reparación del perjuicio ; en segundo lugar, que estudie el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad : el mero reconocimiento de que ciertos actos son ilícitos tiene un valor puramente teórico, pero si no hay sanción no hay, en derecho, responsabilidad internacional ; en tercer lugar, que tenga en cuenta la jurisprudencia internacional ; en tercer lugar, que tenga en cuenta la jurisprudencia internacional sobre el trato a los extranjeros ; al respecto, conviene estudiar los casos de infracciones que se refieren no sólo al trato a los extranjeros que gozan de privilegios, diplomáticos y cónsules, sino también a los que no gozan de privilegios y, en cuarto lugar, que siga el procedimiento adoptado por Sir Humphrey Waldock para el estudio del derecho de los tratados y presente en 1963 un informe preliminar sobre la responsabilidad del Estado, que proporcione a la Comisión al menos un plan general de trabajo. En 1963 habrá sin duda un debate general, pero para que ese debate sea provechoso tendrá que basarse en un informe del relator especial. Si no se dispone de ese informe, se corre el riesgo de perder un año entero.

13. El Sr. LACHS dice que se complace de que su sugestión respecto a un debate general haya sido tan bien acogida. En vista del grave problema que confronta la Comisión, es de gran utilidad el debate sobre procedimiento ; dicho debate le permitirá a la Comisión ganar tiempo cuando examine el fondo de la cuestión de la responsabilidad internacional.

14. El debate general se refiere tanto al fondo como al procedimiento. En cuanto al fondo, parece que todos están de acuerdo en que se le debe dar prioridad al tema de la responsabilidad del Estado y, también, en que hay que comenzar de nuevo el estudio de este tema.

15. En cuanto al procedimiento, hay una divergencia pero no es fundamental. En realidad, las propuestas del Sr. Tunkin y del Sr. Ago no son incompatibles. Se reconoce en general que el trabajo preparatorio de un comité especial sería de gran utilidad para el relator especial que se designe para el estudio de la responsabilidad del Estado. La divergencia consiste en que algunos de los miembros de la Comisión estiman que debe designarse inmediatamente al relator especial, y otros que debe aplazarse su designación. El párrafo 1 del artículo 19 del Estatuto de la Comisión dice que « La Comisión aprobará un plan de trabajo adecuado a cada caso ». O sea, que ha de considerarse separadamente cada tema para determinar el procedimiento más adecuado para su estudio.

16. La responsabilidad del Estado es una materia muy difícil. Como han fracasado todas las tentativas anteriores de codificación de las normas de derecho internacional que rigen la responsabilidad del Estado, la labor de la Comisión será la primera que se realice en esta materia. Por consiguiente, hace falta una madura reflexión para decidir el procedimiento.

17. La experiencia adquirida por la Comisión en cuanto al estudio de la responsabilidad del Estado sirve por lo menos para indicarle el procedimiento que no debe seguir. La Asamblea General invitó a la Comisión, por resolución 799 (VIII) du 7 de diciembre de 1953, a que estudiara el tema ; en séptimo período de sesiones, celebrado en 1955, designó relator especial ; el trabajo empezó en 1955, pero en 1962 la Comisión se ve obligada a empezar de nuevo. No deben repetirse los errores anteriormente cometidos y que han determinado que se malgastaran ocho años.

18. Uno de esos errores fue el de no darle al relator especial ninguna pauta para su trabajo, con la consecuencia de que los informes presentados sólo reflejan la opinión personal del relator especial. Es precisamente para evitar ese error que se ha sugerido que se designe un comité especial de tres o cuatro miembros para que prepare un informe preliminar que ha de examinar la Comisión. Una vez hecho ese examen, se disignará a uno o varios relatores para el estudio detallado de la cuestión.

19. No comparte los recelos expresados por el Sr. Gros acerca de la labor de un comité. El comité no habrá de ocuparse en la redacción de un proyecto, cosa que corresponderá hacer al relator especial. Lo que hará el comité es determinar cómo ha de estudiarse el tema de la responsabilidad del Estado, sin limitarse a establecer una tabla de materias, sino haciendo un análisis de las cuestiones que ha de comprender el estudio.

20. Tampoco comparte el temor de que se repita el fracaso de la Conferencia de 1930. Esa Conferencia no pudo codificar el derecho del mar, pero la Comisión de Derecho Internacional logró un éxito bastante importante en esa misma esfera.

21. A su parecer, el comité deberá sentar los principios para el estudio de la responsabilidad del Estado con arreglo al derecho internacional contemporáneo. Tendrá que estudiar si existen normas sobre responsabilidad que se apiquen a todas as ramas de derecho internacional, como sucede en el derecho interno de la mayoría de los países, o si por el contrario esas normas se aplican únicamente a algunas de las ramas del derecho internacional. Se limita por ahora a decir que, en principio, no es partidario de a injerencia de derecho privado en el derecho internacional. El comité estudiará asimismo si en los informes sobre responsabilidad del Estado se debe tratar la cuestión de los recursos y si han de examinarse tanto la responsabilidad directa como la indirecta. Hay responsabilidad directa cuando es el propio Estado demandante el que ha sufrido daño, y responsabilidad indirecta cuando el Estado demandante procede en representación de su nacional perjudicado.

22. Por consiguiente, una simple ojeada basta para darse cuenta de la amplitud del tema de la responsabilidad del Estado y del gran número de otras ramas de derecho internacional con las que tiene que ver. La Comisión tendrá que ver la relación que puede tener

con otros temas que figuran en su programa de trabajo. Para todo esto se necesita tiempo y no está seguro de que la Comisión pueda hacer toso eso en su actual período de sesiones, dado el programa de este período.

23. Por tanto, sugiere que las cuestiones que ha señalado se estudien en el intervalo entre el decimocuarto y el decimoquinto período de sesiones. Con ello se ganará tiempo porque cuando la Comisión haya de examinar el primer informe del relator especial que se designe, podrá hacerlo con mayor provecho.

24. Para mantener la continuidad del trabajo, sugiere que se designe como relator especial a uno de los miembros del comité. De este modo, podrá aprovechar la experiencia que adquiera como miembro del comité y los resultados serán mejores que si tiene que emprender solo su labor.

25. Además, sugiere que se adopte un procedimiento análogo de trabajo para el tema de la sucesión de Estados y de gobiernos.

26. El PRESIDENTE dice que si la Comisión no ha logrado resultados tangibles en la codificación de los principios que rigen la responsabilidad del Estado, no se debe a que el procedimiento haya sido equivocado, sino a que la urgencia de otros trabajos impidió que la Comisión estudiara los informes del relator especial.

27. Esa situación puede presentarse de nuevo aunque se mejoren los métodos de trabajo de la Comisión. Si en los próximos cinco años la Comisión no alcanza a estudiar la responsabilidad del Estado, lo cual, por desgracia, puede suceder, cualquiera que sea el procedimiento que adopte, el tema quedará pendiente.

28. El Sr. EL-ERIAN dice que, aunque el Sr. Gros y el Sr. Lachs consideran la cuestión de la responsabilidad del Estado desde puntos de vista distintos, ambos reconocen que conviene establecer un método para examinarla. Cuando en 1953 la Asamblea General estudió si había de darse prioridad al tema de la responsabilidad del Estado, surgieron dificultades en cuanto a la delimitación del tema ; además, cuando la Comisión designó como Relator Especial al Sr. García Amador y examinó su valioso informe en el noveno período de sesiones [2] se puso mucha atención en la método de trabajo y en los aspectos a los que debía darse prelación. El Sr. Padilla Nervo [3] y el Sr. Pal [4], sin desconocer la importancia de la cuestión de la responsabilidad internacional del Estado por daños causados a los extranjeros, indacaron que había otros aspectos de gran importancia. Por tanto, la Comisión debe examinar la cuestión teniendo en cuenta la experiencia adquirida, y decidir si es posible utilizar los informes que ya se le han presentado y en qué medida debe estudiar otros espectos de la cuestón, además del tradicional. En cuanto a la responsabilidad por daños causados a extranjeros, hay un gran número de antecedentes en la práctica de los Estados y de los Tribunales, de modo que es posible codificar esta materia ; pero también hace falta la codificación o el desarrollo progresivo de los otros aspectos de la cuestión. Si se estudia inmediatamente el método de trabajo, se ganará luego mucho tiempo evitando largos debates.

29. El Sr. CADIEUX estima que antes de designar un relator o un comité sería mejor proceder inmediatamente a un debate general, ya que para todos resultará muy provechoso oír las diversas opiniones. Al principio le pareció interesante la sugestión de que se designe un comité, pero ahora abriga dudas acerca de sus ventajas. Un comité de mucho miembros se prestaría a las mismas objeciones hechas a la subdivisión de la Comisión, en cambio que un pequeño comité daría ocasión a un debate bastante delicado sobre su composición y el número de sus miembros. Además, se plantea la cuestión de principio de que la Comisión ne debe delegar sus atribuciones en asunto tan importante. Desde luego, puede hacerlo para fines simplemente de redacción o para solventar problemas técnicos como el de la documentación relativa al tema de la sucesión de Estados ; pero la delegación de su autoridad en materia tan compleja como la responsabilidad del Estado sería incompatible con la labor de la Comisión y no sería provechoso sino en el caso de que el comité pudiese informar antes de que terminarse el actual período de sesiones. A la Comisión se le ha pedido que presente un informe sobre su programa de trabajo, y es indudable que la mayoría de sus miembros querrán expresar su opinión sobre las conclusiones a que llegue un pequeño comité.

30. También se presta a objeciones la idea de que se designe un comité consultivo después de designado el relator especial, ya que cuando la Asamblea General aumentó el número de miembros de la Comisión su intención fue, sin duda, que el informe preliminar del relator especial fuera examinado por toda la Comisión. si hubiese varios relatores que trabajasen en los intervalos entre dos períodos de sesiones y hubiera que consultar a los otros miembros de la Comisión por correo, surgirían dificultades de orden financiero y administrativo y, sin duda alguna, dichos miembros no tendrían tiempo para dedicar toda su atención al trabajo. El debate general sobre los temas del programa de trabajo debe iniciarse inmediatamente sin perjuicio de que se estudie más la sugestión del Sr. Verdross.

31. El Sr. TABIBI dice que, al parecer, la Comisión ha empezado a examinar el fondo, sin duda por la dificultad de separar los apartados *a*) y *b*) del párrafo 3 de la resolución 1686 (XVI) de la Asamblea General. El debate general será útil a la larga y permitirá a la Asamblea General estar al corriente de la opinión de la Comisión.

32. Se le ha dicho a la Comisión que, según la experiencia de sus miembros más antiguos, no conviene insistir en que se divida la Comisión en dos subcomisiones, ya que esto podría entrañar una duplicación del trabajo en vez de acelerarlo. Una buena solución sería la sugerida por el Sr. Verdross.

33. Por razones de ordren financiero tal vez no sea posible aceptar la sugestión del Presidente de que se

[2] *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1957*, vol. I (Publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta : 57.V.5, vol. I), 413.ª a 416.ª sesiones.

[3] *Ibid.*, 413.ª sesión, págs. 55 a 59.

[4] *Ibid.*, 414.ª sesión, párr. 8.

pida a la Asamblea General que dé carácter permanente a la Comisión, pero se puede dejar pendiente esa idea. Asimismo, por razones de orden financiero y porque los miembros de la Comisión tienen otras ocupaciones, no es posible prolongar los períodos de sesiones. Sin embargo, no se ha hecho objeción alguna a la sugestión de que se prolongue a siete años el mandato de los miembros de la Comisión, lo cual no tendría repercusiones financieras. Esa prolongación le permitiría a la Comisión terminar al menos su labor sobre el derecho de los tratados y establecer un programa adecuado de trabajo. Sugiere que en el informe de la Comisión a la Asamblea General se dedique un capítulo aparte al examen detallado de esos puntos, con objeto de que la Asamblea General pueda hacerse cargo de las dificultades con que tropieza la Comisión y de la complejidad de su labor.

34. Todos los miembros de la Comisión están de acuerdo en que el debate sobre el informe acerca del derecho de los tratados empiece el 7 de mayo. Como el Sr. Gros ha señalado acertadamente, si se logra que los Estados se pongan de acuerdo sobre el modo de concertar y poner término a los tratados, se habrá logrado levantar uno de los fundamentos más firmes del derecho internacional. Cuando examine ese informe, la Comisión podrá ver más claramente si conviene hacer una sola codificación del derecho de los tratados o dividir esta materia dada su amplitud.

35. La cuestión de la responsabilidad del Estado comprende todo el derecho internacional positivo y es de la mayor importancia por los múltiples cambios que se producen en las relaciones entre Estados, por la constitución de nuevos Estados y por la afirmación del principio de la libre determinación política y económica. Se trata de una labor muy difícil, como lo demuestran los informes del Relator Especial, el estudio revisado de la Secretaría de las Naciones Unidas acerca de la soberanía permanente sobre los recursos naturales (A/AC.97/5/Rev.1 y Add.1) y el informe de la Comisión de la soberanía permanente sobre los recursos naturales (E/3511). Está de acuerdo con el Sr. Lachs en cuanto a la importancia quetiene establecer un método, y con el Sr. Tunkin y el Sr. Ago en que debe separarse del tema general de la responsabilidad del Estado la cuestión del trato a los extranjeros. Deben codificarse los principios generales de derecho internacional y, particularmente, los relativos a su aplicación para el mantenimiento de la paz mundial ; después, la Comisión podrá emprender un estudio especial de las normas relativas a la responsabilidad por daños causados a extranjeros.

36. Es decididamente partidario de que se dé prioridad a la codificación de las normas que rigen la sucesión de Estados. Ese tema figura en la lista que la Comisión estableció en su primer período de sesiones [5] ; guarda relación con asuntos muy importantes, entre ellos el derecho de los pueblos y de las naciones a la libre determinación política y económica, la inviolabilidad de los tratados, los problemas de nacionalidad, sucesiones, deudas, derechos adquiridos e indemnización. Está de acuerdo con quienes han opinado que, por ahora, la Comisión debe limitarse al tema de la sucesión de Estados y dejar para más tarde la sucesión de gobiernos.

37. La Comisión necesita una documentación mucho más completa sobre la sucesión de Estados. Después de hacer hecho algunas investigaciones, sólo ha encontrado unos cuantos artículos sueltos y sólo un libro interesante, el de O'Connell [6]. Según Mervyn Jones, « en general, la sucesión de Estados es una cuestión espinosa, respecto de la cual las opiniones de los tratadistas de derecho internacional son divergentes y un tanto confusas ». La expresión misma puede desorientar. La sucesión de Estados puede entenderse en dos sentidos : *a*) como que se refiere a la sucesión de hecho, y *b*) como que se refiere a la sucesión en derecho [7]. Oppenheim dice que « Hay sucesión de personas internacionales cuando una o más personas internacionales ocupan el lugar de otra persona internacional como consecuencia de ciertos cambios ocurridos en la condición de esta última » [8]. He ahí una indicación de lo que sucede en la práctica, pero no una doctrina. Por consiguiente, la Comisión debe proceder a un debate general sobre la sucesión de Estados, antes de designar un relator especial o un comité.

38. Apoya la sugestión de que se designe un grupo de trabajo con el fin de elegir nuevos temas de codificación, teniendo para ello en cuenta las opiniones expresadas por los gobiernos y por la Sexta Comisión de la Asamblea General.

39. El Sr. PAREDES dice que los grandes problemas jurídicos no tienen interés únicamente para los especialistas desde un punto de vista doctrinario, sino que tienen aplicación práctica en la vida diaria. Por esto hay que atender al reclamo de la Sexta Comisión de la Asamblea General y estudiar los problemas generales de derecho internacional. Todos los miembros de la Comisión están de acuerdo en que el derecho internacional ha cambiado y sigue cambiando, pero hay algunos que creen que esa evolución es meramente un reflejo de la evolución natural de las cosas. A su parecer, en todo proceso evolutivo hay cambios lentos y graduales y otros repentinos y violentos, saltos bruscos hacia adelante. En la época contemporánea, se han producido en el derecho internacional cambios radicales e inesperados por la modificación de sus propios fundamentos. Y esto es lo que hay que esclarecer de conformidad con el artículo 18 del Estatuto de la Comisión.

40. En cuanto a los temas del programa del actual período de sesiones de la Comisión, el estudio del derecho de los tratados hay necesariamente que iniciarlo de nuevo, ya que al menos un tercio de los miembros

[5] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento N.° 10,* (A/925, párr. 16).

[6] A.P. O'Connell, *The Law of State Succession,* Cambridge University Press, 1956.

[7] J. Mervyn Jones, « State Succession in the Matter of Treaties », *British Year Book of International Law,* vol. XXIV, 1947, pág. 360.

[8] L. Oppenheim, *International Law,* 8.ª edición, 1955, vol. I, pág. 157.

de la Comisión asiste a ella por primera vez. Respecto al fondo, si, como es su más ferviente deseo, se aspira a obtener que se cumplan los tratados, hay que rodearlos de las mayores garantías a fin de que sean la expresión exacta de la voluntad libre y espontánea de los pueblos.

41. La cuestión de la responsabilidad del Estado es evidentemente la que ha de estudiarse y formularse con la mayor urgencia y su contenido es mayor que el de cualquier otra cuestión internacional. Sin embargo, no le parece que deba reducirse a la protección a los extranjeros contra la arbitrariedad del gobierno local, lo cual no corresponde en rigor al derecho internacional público, sino al derecho internacional privado.

42. A su parecer, lo que tiene importancia capital y primaria es señalar la responsabilidad de las personas internacionales por actos que perjudican a otras personas internacionales, por ejemplo, por el envenenamiento de la atmósfera por las explosiones atómicas. Una información cablegráfica publicada no hace mucho tiempo indicaba que el Gobierno del Japón se proponía presentar una reclamación por los perjuicios causados al pueblo japonés por las explosiones atómicas. El daño que un Estado causa a otro injustamente o sin motivo debe ser reparado. Las obligaciones internacionales no proceden puramente de los tratados sino del simple hecho de las relaciones entre Estados y de su situación en el mundo, habida cuenta del principio de la interdependencia y la solidaridad. Esto es lo primero para la paz y la seguridad internacionales.

43. No niega la inmensa importancia que tiene la protección del individuo, pero ésta es una cuestión diferente que se rige por otras normas de procedimiento, ya que, en este caso, quien reclama es el Estado en representación de su nacional perjudicado, aunque el beneficiario directo de la reclamación sea el individuo. Esta materia debería estudiarla separadamente una subcomisión designada a ese efecto.

44. El Sr. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA dice que los miembros de la Comisión deben exponer ahora su opinión sobre el alcance de la cuestión de la responsabilidad del Estado, en vez de esperar la presentación de un informe por el grupo de trabajo o el comité cuya creación se ha propuesta. El Sr. Ago ha sugerido que se restrinja el estudio de la cuestión. No cabe duda de que algunos de los asuntos que de ordinario se estudian bajo el epígrafe de responsabilidad del Estado, como por ejemplo, la responsabilidad del Estado por daños causadas a la persona o bienes de los extranjeros, incluidas las medidas de expropiación y de nacionalización, tal vez sea más procedente estudiarlos, por razones de orden científico, bajo el epígrafe de trato a los extranjeros. Pero se opone a la conclusión de que, por esa razón científica, la Comisión debe hacer caso omiso de esas cuestiones y limitar el estudio de la responsabilidad del Estado a otros aspectos menos controvertibles y más teóricos, tales como los principios generales que rigen la responsabilidad del Estado, se trate de la responsabilidad objetiva o de la responsabilidad que se deduce de culpa. Si la Comisión procede así, defraudará las esperanzas y las aspiraciones no sólo de la Asamblea General sino, también, de varios órganos de las Naciones Unidas y de las instituciones científicas. La Comisión de la soberanía permanente sobre los recursos naturales estudia actualmente el derecho de toda nación a explotar sus propios recursos naturales. Cuando llegó al examen de los aspectos jurídicos que entraña el derecho de expropiar y nacionalizar y de las obligaciones que puede causar, decidió suspender ese examen por cuanto la Comisión de Derecho Internacional estudiaba la cuestión como parte del tema de la responsabilidad del Estado y pedir en cambio a la Comisión que prosiga su labor con la mayor rapidez posible. Asimismo, el Consejo Económico y Social estudia los medios de fomentar la corriente internacional de capitales para el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados, y habiendo llegado a la cuestión vital de la condición jurídica del capital extranjero en derecho internacional, espera que la Comisión le oriente en esta materia. Esa misma es la actitud de las organizaciones científicas y de otras organizaciones, entre ellas, el Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano. En general, se da por sentado que la Comisión habrá de examinar la expropiación y la nacionalización como parte del tema de la responsabilidad del Estado. La Comisión misma ha hecho que se abrigue esa esperanza.

45. Los informes del Relator Especial se refieren a esta parte de la cuestión. En su undécimo período de sesiones, en 1959, la Comisión tuvo ocasión de oír a representantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y en la 512.ª sesión, examinó brevemente el proyecto de Harvard sobre responsabilidad de los Estados por daños causados a la persona y bienes de los extranjeros, o sea la cuestión que se ha sugerido que la Comisión no examine. En muchos aspectos, no está de acuerdo ni con el punto de vista jurídico ni con las conclusiones del proyecto de Harvard, pero estima que la materia a que se refiere es acaso la parte de la responsabilidad del Estado que tiene el mayor interés práctico y aquella cuyo examen es más urgente.

46. No se ha dado razón alguna que justifique la fragmentación de la cuestión asignada por la Asamblea General a la Comisión. La rigurosidad científica y la ordenación no son razones suficientes para alterar la concepción clásica y generalmente aceptada de la responsabilidad de los Estados. Cuando la Asamblea General expresó el deseo de que la Comisión diera prioridad al estudio de la responsabilidad de los Estados, su intención fue sin duda alguna que en ese estudio figurasen la expropiación y la nacionalización. Acaso se tema que si no se restringe el estudio de la cuestión, se corra el riesgo de que la labor resulte infructuosa por falta de acuerdo sobre los aspectos más controvertibles. Pero ese temor puede desvanecerse si se estudian los diferentes aspectos en informes distintos. Desde luego, será más fácil llegar a conclusiones sobre los principios generales que rigen la responsabilidad del Estado, pero esas conclusiones serán teóricas y no constituirán para la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y los gobiernos la norma de orden práctico que esperan. En cambio, si se logran resultados,

aunque sean limitados, sobre las cuestiones a que se ha referido, la Comisión habrá contribuido de manera eficaz a la codificación de importantes normas de derecho internacional.

47. Asimismo, acaso se tema que si no se restringe el estudio, los aspectos de la responsabilidad del Estado a los que se ha referido puedan considerarse como parte del colonialismo y se sostenga que la protección que un Esado concede a sus nacionales y a los bienes de éstos que radican en el territorio de otro Estado, tiene un carácter imperialista, puesto que las normas de derecho internacional pertinentes fueron establecidas primitivamente por las potencias coloniales en el siglo XIX, sin la participación de los nuevos Estados de América, Asia y Africa. Pero precisamente por esta razón hay que examinar estas normas, ponerse de acuerdo sobre ellas y proceder a su codificación. Los países en vías de desarrollo aducen que no participaron en la formulación de esas normas ; sin embargo, cuando se les ofrece la ocasión de expresar su parecer, se les pide que la desaprovechen. Por consiguiente, debe tratarse de codificar esas normas con la activa participación de todos los nuevos miembros de la Comisión.

48. El hecho de que la cuestión de la responsabilidad por daños causados a extranjeros, especialmente la de las consecuencias de la expropiación y la nacionalización sean tan difíciles, debe hacer precisamente que la Comisión las estudie ; de otro modo no cumpliría su obligación. Los problemas que plantea no son más insolubles que los planteados, por ejemplo, por el desarme. No cabe sostener que no existen normas internacionales en esta materia y que, por tanto, no se la puede codificar hasta que se haya hecho una investigación completa. A su parecer, esa labor no sería inútil. Para que se vea el fundamento de su afirmación, hará algunas breves observaciones sobre determinados aspectos de fondo del problema.

49. Aunque existan divergencias respecto de las leyes de nacionalización, y algunos gobiernos reclamen una indemnización inmediata y adecuada en tanto que otros nieguen que exista la obligación de indemnizar, de hecho, los Estados que se interesan en el restablecimiento o continuación del comercia y de la corriente de inversiones, acaban de ordinario por llegar a un acuerdo, como lo demuestra la práctica actual de concertar acuerdos que estipulan una indemnización fija, lo que denota que el concepto clásico de la responsabilidad para con un extranjero, sea persona natural o persona jurídica, ha sido reemplazado por el concepto de la responsabilidad de un Estado para con otro. La práctica se ha generalizado tanto que existen ahora al menos 40 acuerdos bilaterales concertados después de la guerra en que se la consagra, algunos de ellos concertados entre Estados que no admiten la propiedad privada de los medios de producción. Por ejemplo, Polonia y Yugoeslavia han concertado acuerdos de este tipo con Checoeslovaquia.

50. La Comisión puede deducir de esa práctica algunas conclusiones interesantes que difieren de las manifestaciones oficiales de los ministros de relaciones exteriores. El temor de no encontrar una base de entendimiento en esta materia, tal vez se deba a razones de orden teórico más bien que de orden práctico, y a la insistencia irrazonable en basar las conclusiones en la hipótesis de que existe una norma de derecho internacional que garantiza el respecto a la propiedad privada, concepto que ya no reconocen todos los Estados civilizados. En el duodécimo período de sesiones de la Comisión, el Sr. Tunkin [9] criticó con razón el proyecto de Harvard sobre responsabilidad de los Estados por no tener en cuenta el hecho de que existen dos sistemas económicos fundamentalmente distintos en el mundo.

51. La obligación de indemnizar, según se ve por un considerable número de tratados, tal vez se funde en el principio del enriquecimiento indebido que está reconocido por todos los sistemas jurídicos. Esta manera de plantear la cuestión influirá considerablemente tanto en el alcance como en la importancia de la obligación de indemnizar : el enriquecimiento y, en consecuencia, el importe de la indemnización serían mayores en el caso de las inversiones extranjeras más recientes que en el de aquellos que ya han amortizado su capital y repatriado las utilidades. La Comisión puede lograr resultados prácticos encaminándose en ese sentido y está convencido de que sería prematuro e inconveniente, desde el punto de vista científico, circunscribir ahora el alcance del estudio sobre responsabilidad del Estado.

52. El Sr. VERDROSS dice que sigue opinando que es posible y conveniente formular principios generales sobre responsabilidad del Estado. Su opinión se ve apoyada por las normas enunciadas en el proyecto aprobado por el Instituto de Derecho Internacional en 1927 [10]. Es cierto que los artículos de ese proyecto aplican las normas de la responsabilidad internacional al trato a los extranjeros, pero también exponen principios generales de responsabilidad que son aplicables a otras materias de derecho internacional.

53. El tema de la sucesión de Estados es muy impreciso, por lo cual abriga dudas de que en realidad existan normas obligatorias en esta materia. Ningún relator especial podrá emprender el trabajo hasta que la Secretaría haya reunido la documentación necesaria, documentación que debe reunirse antes de que se haga la designación de relator.

54. Está de acuerdo en que deben examinarse algunos temas más limitados, tales como la diplomatica *ad hoc*, pero también en relación con este tema la Secretaría debe reunir documentación. No conoce cuál sea la práctica actual, pero los asesores jurídicos de los ministerios de relaciones exteriores está sin duda mejor informados.

55. Sir Humphrey WALDOCK dice que, al parecer, todos están de acuerdo en que el próximo informe sobre responsabilidad del Estado no debe tratar de estudiar toda la cuestión, sino más bien hacer una exposición preliminar de orden general de los problemas que debe estudiar la Comisión. Cuando la Comisión examine ese

[9] *Anuario de la Comisión de Derecho internacional, 1960*, vol. I (Publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta : 60.V.1, vol. I) 568.ª sesión, párr. 42.

[10] *Annuaire de l'Institut de Droit International*, reunión de Lausanne, agosto-septiembre de 1927, Paris, Pedone, 1927. Véase también el documento A/CN.4/96, anexo 8.

documento, podrá circunscribir el alcance de su estudio definitivo. Por consiguiente, lo que ha de resolverse es saber cómo conviene preparar ese documento. En su opinión, debe designarse un relator especial se designe o no un grupo de trabajo, puesto que sólo un relator puede emprender una investigación a fondo. Algunos aspectos, como el del trato a los extranjeros, pueden, sin duda, prestarse a controversias, pero son muy importantes y resulta difícil hacer caso omiso de ellos. No es posible separar la cuestión del trato a los extranjeros de la responsabilidad de los Estados en general, y algunos de los ejemplos más pertinentes se encontrarán sin duda en la legislación de extranjería ; sin embargo, no cree que deba darse prioridad por ahora a este aspecto. Ese estudio preliminar, además de señalar los principales temas de debate, debe indicar cuál es la documentación de que se dispone y cuáles pueden ser las consecuencias de la adopción de un método determinado de estudio.

56. No es partidario de que se constituya un pequeño grupo de trabajo compuesto, por ejemplo, de dos personas, porque el procedimiento de consulta con esas personas puede resultar un obstáculo para el relator especial. Si ha de establecerse un grupo de trabajo, sería preferible que se compusiese de un mayor número de miembros que, a título consultivo, pudieran dirigir memorandos al relator especial para que los incluya en su documento preliminar.

57. Aunque, como el Sr. Verdross, también abriga dudas de la existencia de principios generales de derecho internacional que rijan la sucesión de Estados, no es tan pesimista que piense que de la práctica no se pueden deducir algunas normas. La cuestión es de gran actualidad y no se la debe posponer, ya que los nuevos Estados esperan con impaciencia una orientación. Desde el punto de vista de la labor sobre el derecho de los tratados, con la cual está estrechamente relacionada, también resulta muy conveniente que se prepare un proyecto completo sobre sucesión de Estados, tomando como base el considerable número de casos recientes y otros antecedente anteriores, para que se lo estudie en un plazo de dos o tres años. Con arreglo al procedimiento seguido por la Comisión, debe designarse un relator especial de ese tema.

58. El Sr. BRIGGS dice que está de acuerdo con el Sr. Gros en que, cuando termine el debate general sobre la responsabilidad de los Estados, debe designarse relator especial. Ha llegado a la conclusión de que la designación de un grupo de trabajo no sería útil ni aceleraría la labor. Las funciones que algunos miembros de la Comisión quieren asignar a ese grupo corresponden a la Comisión.

59. Aunque anteriormente sugirió que la Comisión estudiara primero la cuestión de la responsabilidad internacional de los Estados por el trato a los extranjeros, no se opone a que se examinen principios generales, en especial los enunciados en el artículo 1 del proyecto del Instituto de Derecho Internacional, mencionado por el Sr. Verdross. Lo que le parecería deplorable sería un estudio teórico de la responsabilidad de los Estados sin relación alguna con sus fundamentos en la vida internacional. En su opinión, lo que ha de entenderse por la responsabilidad de los Estados en cuanto a la protección de los extranjeros, no es tanto que el Estado esté obligado a proteger cuanto que está obligado a proteger cuanto que está obligado a indemnizar a los extranjeros por los daños causados en su territorio por actos u omisiones contrarios al derecho internacional.

60. El Sr. de LUNA dice que un debate en el vacío, que no se base en un documento, es muy poco útil. Una vez que haya concluido el debate general sobre responsabilidad de los Estados, sucesión de Estados y futuro programa de trabajo, la Comisión debe designar relatores especiales y pequeños grupos de trabajo para que preparen informes preliminares y los presenten por lo menos tres semanas antes de la clausura del período de sesiones. Esos informes preliminares orientarían la labor de los relatores especiales. En el intervalo entre dos períodos de sesiones, podría utilizarse el mismo procedimiento de consulta que el Instituto de Derecho Internacional.

61. El Sr. VERDROSS se refiere a algunas opiniones acerca de la manera de estudiar el tema de la responsabilidad de los Estados, y dice que la propuesta de que se estudien primeramente los principios generales de la responsabilidad del Estado no excluye en modo alguno su aplicación al asunto concreto del trato a los extranjeros.

Se levanta la sesión a las 17.55 horas.

633.ª SESIÓN

Martes 1.° de mayo de 1962, a las 10 horas

Presidente : Sr. Radhabinod PAL

Labor futura en materia de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional [resolución 1686 (XVI) de la Asamblea General] (A/CN.4/145)

(*continuación*)

[Tema 2 del programa]

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a que prosiga el debate sobre el tema 2 del programa.

2. El Sr. AMADO dice que le preocupan grandemente las dificultades con que tropezará el relator especial que ha de estudiar el tema de la responsabilidad del Estado. Nada es tan importante como que la Comisión dé a los relatores especiales las instrucciones más precisas a fin de evitar que, por un exceso de celo, redacten informes en los que intenten abarcar un campo demasiado extenso. La principal función de la Comisión consiste