

RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

(Tema 3 del programa)

DOCUMENTO A/CN.4/196

Nota del Sr. Roberto Ago, Relator Especial

[*Texto original en francés*]

[15 de junio de 1967]

1. Atendiendo a la invitación formulada por la Asamblea General en su resolución 199 (VIII), de 7 de diciembre de 1953, la Comisión de Derecho Internacional, en su sexto período de sesiones, abordó por primera vez el estudio de los problemas de la responsabilidad internacional de los Estados. Entre su octavo y su 13.º períodos de sesiones, la Comisión recibió sucesivamente diversos informes del Relator Especial, Sr. F. V. García Amador¹. Con todo, en torno a estos informes que fueron objeto de breves debates de orden general, la Comisión no pudo llegar a un acuerdo de principio en cuanto al ámbito de la materia que había de tratarse, ni a los criterios más adecuados para su examen. En vista de esas dificultades y a raíz de la decisión adoptada en su 14.º período de sesiones, de incluir la responsabilidad internacional de los Estados entre las tres materias importantes que debían estudiarse con carácter prioritario, la Comisión decidió abordar el problema con una nueva perspectiva y estudiar la posibilidad de determinar así de común acuerdo los criterios generales que debían presidir un ensayo de codificación de la materia. En su 637.ª sesión, celebrada el 7 de mayo de 1962, la Comisión creó a tales efectos una Subcomisión de Responsabilidad de los Estados constituida por los diez miembros siguientes: Sr. Ago (presidente) y señores Briggs, Gros, Jiménez de Aréchaga, Lachs, de Luna, Paredes, Tsuruoka, Tunkin y Yasseen².

2. Después de celebrar una sesión en junio de 1962, la Subcomisión se reunió de nuevo en Ginebra en enero de 1963. Los resultados de sus trabajos se exponen de la manera siguiente en el informe (A/CN.4/152)³ presentado por su Presidente a la Comisión en su 15.º período de sesiones:

1. ... El mandato de la Subcomisión fijado por la Comisión en su 668.ª sesión, celebrada el 26 de junio de 1962⁴, era el siguiente:

« 1) La Subcomisión se reunirá en Ginebra en el intervalo entre el actual período de sesiones y el siguiente, del lunes 7 al miércoles 16 de enero de 1963;

- » 2) Su labor se limitará principalmente al estudio de los aspectos generales de la responsabilidad de los Estados;
- » 3) Los miembros de la Subcomisión prepararán para ella memorandos sobre los principales aspectos del asunto. Estos memorandos serán presentados a la Secretaría el 1.º de diciembre de 1962 a más tardar, de modo que puedan ser reproducidos y distribuidos antes de que la Subcomisión se reúna en enero de 1963;
- » 4) El Presidente de la Subcomisión preparó un informe sobre los resultados de los trabajos de ésta y lo presentará a la Comisión en su próximo período de sesiones. »

2. La Subcomisión celebró siete sesiones y la reunión terminó el 16 de enero de 1963. Todos los miembros estuvieron presentes con excepción del Sr. Lachs que por enfermedad estuvo ausente. La Subcomisión dispuso de trabajos preparados por los miembros siguientes:

- Sr. Jiménez de Aréchaga (ILC(XIV)/SC.1/WP.1);
- Sr. Paredes (ILC(XIV)/SC.1/WP.2 y Add.1, A/CN.4/SC.1/WP.7);
- Sr. Gros (A/CN.4/SC.1/WP.3);
- Sr. Tsuruoka (A/CN.4/SC.1/WP.4);
- Sr. Yasseen (A/CN.4/SC.1/WP.5);
- Sr. Ago (A/CN.4/SC.1/WP.6).

3. La Subcomisión efectuó un debate general sobre las cuestiones que habrán de ser examinadas en el curso de la labor concerniente a la responsabilidad internacional de los Estados y sobre las orientaciones que la Comisión haya de dar al Relator de ese tema.

4. Algunos miembros de la Subcomisión opinaron que convendría comenzar el estudio de la amplísima cuestión de la responsabilidad internacional del Estado tomando en consideración un sector delimitado, especialmente el de la responsabilidad por daños a la persona y a los bienes de los extranjeros. Otros miembros, por el contrario, sostuvieron la conveniencia de proceder a un estudio general del tema, teniendo cuidado de evitar toda confusión entre la definición de las normas concernientes a la responsabilidad y la definición de las normas de derecho internacional — y en especial de las normas relativas al trato concedido a los extranjeros — cuya violación puede dar origen a responsabilidad. Algunos de estos últimos miembros subrayaron muy particularmente la necesidad de tener presente también la evolución del derecho internacional en otras esferas y especialmente en cuanto se refiere al mantenimiento de la paz, al examinar el tema de la responsabilidad.

5. La Subcomisión decidió finalmente por unanimidad recomendar a la Comisión que conceda prioridad, en un ensayo de codificación de esta materia, a la definición de las normas generales de la responsabilidad internacional del Estado; en la inteligencia de que no debe descuidarse la experiencia y la documentación que se han podido obtener hasta el presente en determinados sectores concretos y especialmente en el de la responsabilidad por daños a la persona y a los bienes de los extranjeros, y de que será necesario

¹ A/CN.4/96, A/CN.4/106, A/CN.4/111, A/CN.4/119, A/CN.4/125, A/CN.4/134 y addendum.

² Véase *Anuario de la Comisión del Derecho Internacional, 1962*, vol. II, documento A/5209, p. 218, párr. 47.

³ Véase, *Anuario de la Comisión del Derecho Internacional, 1963*, vol. II, anexo I, p. 265.

⁴ Véase *Anuario de la Comisión del Derecho Internacional, 1962*, vol. II, documento A/5209, p. 219, párr. 68.

seguir atentamente las consecuencias eventuales que el desarrollo alcanzado por el derecho internacional pueda tener sobre la responsabilidad.

6. Una vez llegada a esa conclusión general, la Subcomisión procedió al examen detallado de un proyecto de programa de trabajo presentado por el Sr. Ago. Después de ese examen, la Subcomisión decidió por unanimidad recomendar a la Comisión la siguiente enumeración de los principales puntos que habrán de ser estudiados por lo que se refiere a los aspectos generales de la responsabilidad internacional del Estado, enumeración que podrá servir de guía en su labor al relator especial que ulteriormente designe la Comisión:

« Punto preliminar. Determinación de la *noción de responsabilidad internacional del Estado*⁵.

» Primer punto: *Origen de la responsabilidad internacional*

» 1) *El hecho ilícito internacional*: violación por un Estado de una obligación jurídica que le haya sido impuesta por una norma de derecho internacional, cualesquiera que sean su origen y la materia de que se trate.

» 2) *Determinación de los elementos constitutivos del hecho ilícito internacional*:

» a) *Elemento objetivo*: acción u omisión objetivamente contraria a una obligación jurídica internacional del Estado⁶. Problema del abuso de derecho. Hipótesis de que la conducta por acción u omisión baste por sí misma para constituir el elemento objetivo del hecho ilícito e hipótesis de que sea menester también un acaecimiento exterior causado por tal conducta.

» b) *Elemento subjetivo*: sujeto de derecho internacional al que se pueda imputar la conducta contraria a una obligación internacional. Cuestiones relativas a la imputación. Imputación del hecho ilícito e imputación de la responsabilidad; problema de la responsabilidad indirecta.

» Cuestiones relativas al requisito de que la acción u omisión contraria a una obligación internacional emane de un órgano del Estado. Sistema de derecho competente para determinar la calidad de órgano. Organos legislativos, administrativos y judiciales. Cuestión de que los órganos hayan actuado fuera de los límites de su competencia.

» Cuestiones de la responsabilidad del Estado motivada por actos de particulares. Cuestión del origen real de la responsabilidad internacional en tal hipótesis.

» Cuestión de que sea necesaria o no la existencia de una falta del órgano responsable de la conducta incriminada. Responsabilidad objetiva y responsabilidad ligada a la falta *lato sensu*. Problemas de los grados de la falta⁷.

» 3) *Diferentes clases de infracciones de obligaciones internacionales*. Cuestiones relativas al alcance práctico de las distinciones que se puedan establecer.

» Hechos ilícitos internacionales de simple conducta o de acaecimiento. Relación de causalidad entre conducta y acaecimiento. Importancia de la distinción.

» Hechos ilícitos internacionales por acción y por omisión. Posibles consecuencias de la distinción, sobre todo en lo concerniente a la *restitutio in integrum*.

» Hechos ilícitos internacionales simples y complejos, instantáneos y continuos. Importancia de esas distinciones para la determinación del *tempus commissi delicti* y para la cuestión del agotamiento de la vía de recursos internos.

» Problemas de la participación en el hecho ilícito internacional.

⁵ La Subcomisión sugirió que se omita el estudio de la responsabilidad de otros sujetos de derecho internacional, tales como las organizaciones internacionales.

⁶ Podría examinarse en relación con este elemento la cuestión de la eventual responsabilidad por riesgo a que el Estado se expusiese en aquellas hipótesis en que su conducta no constituyera infracción de una obligación internacional.

⁷ Sería conveniente examinar si el estudio ha de incluir o no las importantísimas cuestiones que pueden surgir respecto de la prueba de los hechos que motivan la responsabilidad.

» 4) *Circunstancias que excluyen la ilicitud*:

» El Consentimiento del perjudicado. Problema del consentimiento presunto.

» Ejercicio legítimo de una sanción contra el autor de un hecho ilícito internacional.

» La legítima defensa.

» El estado de necesidad.

» Segundo punto: *Formas de la responsabilidad internacional*

» 1) *Obligación de reparar* y facultad de aplicar una sanción al Estado autor del hecho ilícito, como consecuencia de la responsabilidad. Cuestión de la pena en derecho internacional. Relación entre consecuencias reparadoras y alictivas. Posibilidad de distinguir entre hechos ilícitos internacionales que entrañan tan sólo una obligación de reparar y hechos ilícitos que entrañan la aplicación de sanciones. Base posible para tal distinción.

» 2) *La reparación*. Sus formas. La *restitutio in integrum* y la reparación por compensación o indemnización. Amplitud de la reparación. La reparación de los daños indirectos. La satisfacción y sus formas.

» 3) *La sanción*. Sanciones individuales previstas en el derecho internacional común. Las represalias y su posible carácter de sanción por un hecho ilícito internacional. Las sanciones colectivas.

3. El citado informe fue examinado por la Comisión en su 15.º período de sesiones, en la 686.ª sesión⁸. Al presentar el informe, el Presidente de la Subcomisión señaló especialmente a la atención de los miembros de la Comisión las conclusiones enunciadas y el programa de trabajo que en él se proponía.

4. Todos los miembros de la Comisión que participaron en el debate se manifestaron de acuerdo con las conclusiones generales del informe, es decir: 1) que es preciso conceder prioridad, en un ensayo de codificación de la materia de la responsabilidad de los Estados, a la definición de las normas generales que rigen la responsabilidad de los Estados; 2) que para definir estas normas generales será preciso, por un lado, no descuidar la experiencia y la documentación que se han podido obtener hasta ahora en determinados sectores concretos y especialmente en el de la responsabilidad por daños a la persona y a los bienes de los extranjeros, y por otro, seguir atentamente las repercusiones eventuales que la evolución del derecho internacional pueda tener sobre la responsabilidad.

5. Algunos miembros de la Comisión estimaron que debía darse especial importancia al estudio de la responsabilidad de los Estados en el mantenimiento de la paz, tomando en consideración los cambios sobrevenidos en el derecho internacional desde hace algún tiempo. Otros miembros estimaron que no debía descuidarse ninguno de los aspectos de la responsabilidad y que habría que estudiar los antecedentes existentes en todas las esferas a las que se aplica el principio de la responsabilidad de los Estados.

6. Los miembros de la Comisión aprobaron también el programa de trabajo propuesto por la Subcomisión, sin perjuicio de su posición respecto al fondo de las cuestiones enumeradas en el programa. Así, se expresaron dudas y se formularon reservas durante el debate acerca de la solución que deberá darse a determinados problemas que

⁸ Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1963*, vol. II, documento A/5509, párrs. 51-55.

se plantean en relación con algunas de las cuestiones enumeradas. Se hizo notar al respecto que estas cuestiones tienen como único fin servir de datos al Relator Especial cuando proceda al estudio del fondo de los diversos aspectos de la definición de las normas generales de la responsabilidad internacional del Estado, sin que por ello esté obligado a seguir en ese aspecto una solución de preferencia a otras. La propuesta hecha por la Subcomisión de que se prescindiera del estudio de la responsabilidad de otros sujetos de derecho internacional, tales como las organizaciones internacionales, obtuvo también la aprobación general de los miembros de la Comisión.

7. Después de aprobar por unanimidad el informe de la Subcomisión de Responsabilidad de los Estados, la Comisión nombró al Sr. Ago Relator Especial del tema estudiado. Se convino en que la Secretaría prepararía algunos documentos sobre esta materia.

8. En el capítulo IV del informe sobre la labor realizada en su 15.º período de sesiones, la Comisión dio cuenta de

la marcha de los trabajos sobre el tema de la responsabilidad de los Estados. La Asamblea General, en su decimoctavo período de sesiones, tomó nota con satisfacción del informe y recomendó a la Comisión que prosiguiera su labor en la materia teniendo en cuenta las opiniones y consideraciones indicadas en sus resoluciones 1765 (XVII), de 20 de noviembre de 1962, y 1902 (XVIII), de 18 de noviembre de 1963.

9. Por haber expirado el mandato de los miembros elegidos en 1962 y por haber dado la Asamblea General una nueva composición a la Comisión en 1966, el Relator Especial, nombrado por la Comisión en su 15.º período de sesiones, manifiesta el deseo de que ésta, en su nueva composición, vuelva a examinar el informe que fue aprobado en su 15.º período de sesiones y tenga a bien indicarle si le confirma en su cargo y, en su caso, reiterarle las directrices que le dio a la sazón a fin de que pueda proseguir sus trabajos contando con la plena confianza de sus colegas.