

DOCUMENTO A/CN.4/328 Y ADD.1 A 4

Comentarios y observaciones de los gobiernos sobre los capítulos I, II y III de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos

[Original: español, francés, inglés, ruso]
[6 de marzo, 1.º y 21 de abril, 6 y 21 de mayo de 1980]

ÍNDICE

	<i>Página</i>
<i>Abreviaturas</i>	92
<i>Nota</i>	92
INTRODUCCIÓN	92
COMENTARIOS Y OBSERVACIONES DE LOS GOBIERNOS	93
Austria	93
Barbados	98
Canadá	98
Chile	100
Malí	106
Países Bajos	107
República Socialista Soviética de Bielorrusia	108
República Socialista Soviética de Ucrania	109
Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas	109
Yugoslavia	109

ABREVIATURAS

CDI Comisión de Derecho Internacional

NOTA

Para el texto de los capítulos I, II y III de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, véase *Anuario... 1979*, vol. II (segunda parte), págs. 108 a 111, documento A/34/10, cap. III, secc. B, subsecc. 1.

Introducción

1. En su 30.º período de sesiones, celebrado en 1978, la Comisión de Derecho Internacional decidió, de conformidad con los artículos 16 y 21 de su Estatuto, transmitir a los gobiernos, por conducto del Secretario General, los capítulos I, II y III de la primera parte de su proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, pidiéndoles que comunicasen sus observaciones y comen-

tarios acerca de las disposiciones contenidas en esos capítulos. Se pidió a los gobiernos que presentasen sus observaciones y comentarios a esas disposiciones a más tardar el 31 de diciembre de 1979¹. A juicio de la Comisión, la complejidad del tema de la responsabili-

¹ Véase *Anuario... 1978*, vol. II (segunda parte), pág. 77, documento A/33/10, párr. 92.

dad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos aconsejaba que los gobiernos dispusieran del máximo de tiempo posible para preparar las observaciones y comentarios a la luz de los cuales la Comisión habría de proceder en su día a la segunda lectura del proyecto de artículos objeto de estudio. Esas consideraciones llevaron a la Comisión a la conclusión de que los artículos contenidos en el proyecto deberían ser sometidos a los gobiernos para que formularan observaciones y comentarios, sin esperar a la aprobación en primera lectura de todo el proyecto. Ese procedimiento, a que ya había recurrido la Comisión con respecto a otros proyectos de artículos, como, por ejemplo, el relativo al derecho de los tratados, permitiría asimismo a la Comisión iniciar la segunda lectura sin demoras adicionales excesivas².

2. La Asamblea General, en el párrafo 8 de la sección I de su resolución 33/139, de 19 de diciembre de 1978, hizo suya la decisión de la Comisión. En el apartado *a* del párrafo 4 de la misma resolución recomendó asimismo que la Comisión prosiguiera

su labor sobre la responsabilidad de los Estados con el objeto de terminar por lo menos la primera lectura del grupo de artículos que constituyen la parte I del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos dentro del actual período de mandato de los miembros de la Comisión de Derecho Internacional, teniendo en cuenta las opiniones expresadas en los debates celebrados en la Asamblea General y las observaciones de los gobiernos.

3. En su 31.º período de sesiones, celebrado en 1979, la CDI expresó su intención de concluir el estudio de las circunstancias que excluían la ilicitud consideradas en el octavo informe del Relator Especial que quedaban por examinar, a saber: el estado de necesidad y la legítima defensa, y completar así, en primera lectura, la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos antes de la expiración del actual mandato

² *Ibid.*

de los miembros de la Comisión, conforme a lo recomendado por la Asamblea General en su resolución 33/139³.

4. En el apartado *b* del párrafo 4 de la resolución 34/141, de 17 de diciembre de 1979, la Asamblea General recomendó, entre otras cosas, que la CDI continuase

su labor sobre la responsabilidad de los Estados con el objeto de completar, en su 32.º período de sesiones, la primera lectura del grupo de artículos que constituyen la parte I del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, teniendo en cuenta los comentarios presentados por escrito por los gobiernos y las opiniones expresadas sobre el tema en los debates celebrados en la Asamblea General [...].

5. En cumplimiento de la decisión adoptada por la CDI, que la Asamblea General hizo suya, el Secretario General, por medio de una carta firmada por el Asesor Jurídico de fecha 18 de enero de 1979, pidió a los gobiernos que transmitiesen sus comentarios y observaciones sobre las disposiciones de los capítulos I, II y III de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos a más tardar el 31 de diciembre de 1979. Para el 21 de mayo de 1980 se habían recibido respuestas a la carta del Asesor Jurídico de los Gobiernos de los Estados Miembros siguientes: Austria, Barbados, Canadá, Chile, Malí, Mauricio, Países Bajos, Qatar, República Socialista Soviética de Bielorrusia, República Socialista Soviética de Ucrania, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia. Los Gobiernos de Mauricio y de Qatar señalaron que por el momento no tenían observaciones ni comentarios que formular. Se reproducen a continuación los comentarios y observaciones recibidos de los diez Estados restantes, en orden alfabético. Los comentarios y observaciones adicionales que se reciban de los gobiernos se reproducirán en forma de adiciones al presente documento.

³ Véase *Anuario... 1979*, vol. II (segunda parte), pág. 107, documento A/34/10, párr. 71.

Comentarios y observaciones de los gobiernos

Austria

[Original: inglés]
[25 de abril de 1980]

1. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

1.1. Forma del proyecto

1. La Comisión de Derecho Internacional dice en su informe sobre la labor realizada en su 25.º período de sesiones (1973) que la forma definitiva que ha de revestir la codificación de la responsabilidad de los Estados habrá de decidirse en una fase ulterior, cuando la Comisión haya finalizado el proyecto. Añade además

que, sin prejuzgar la solución que a ese respecto se adopte, ha decidido dar a su estudio la forma de un proyecto de artículos, según lo recomendado expresamente por la Asamblea General en sus resoluciones 2780 (XXVI) y 2926 (XXVII)¹.

2. Debe, no obstante, hacerse notar que los términos empleados en esas resoluciones, tales como «preparación de los proyectos de artículos» [2780 (XXVI)] o «preparar una primera serie de proyectos de artículos» [2926 (XXVII)] no reflejan tanto una firme voluntad de la Asamblea General de preparar una convención como el uso no meditado de palabras que está acostum-

¹ *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 171, documento A/9010/Rev.1, párr. 36.

brada a utilizar. Sea como fuere, tanto el presente proyecto de artículos como lo que se conoce de las demás partes son de un carácter tan sumamente teórico y están tan firmemente arraigados en una concepción determinada que es dudoso que puedan mantenerse intactos después de una conferencia diplomática. Bastaría con que se aprobase una enmienda a un artículo clave para alterar todo el sentido del proyecto.

3. Habría que reflexionar, por lo tanto, sobre otros métodos que permitan a la comunidad internacional utilizar el proyecto terminado.

1.2. Alcance del proyecto

4. Aunque hasta la fecha la CDI se ha abstenido intencionalmente de formular uno o varios artículos sobre el alcance de su proyecto², en el curso de su labor ha tenido que adoptar, sin embargo, algunas decisiones al respecto.

1.2.1. Estudio amplio

5. El actual proyecto de artículos demuestra que era útil, e incluso necesaria, la decisión de no limitar el estudio a la responsabilidad internacional por daños causados a extranjeros³, aunque la Comisión debe ahora tener cuidado de no atenerse demasiado estrictamente, en detrimento de otros elementos, a una noción específica de responsabilidad del Estado, teniendo presente que el proyecto que ha de elaborar deberá ser generalmente aceptable y tomar, por lo tanto, en consideración las distintas concepciones que existen al respecto.

1.2.2. Limitación del proyecto a la responsabilidad de los Estados

6. Al limitar el proyecto a la responsabilidad internacional de los Estados⁴, la Comisión aborda ese problema del mismo modo en que había abordado la cuestión del derecho diplomático y del derecho de los tratados. Aunque no se esté totalmente de acuerdo con los argumentos teóricos aducidos al respecto, no cabe duda de que, desde un punto de vista práctico, es preferible no complicar una labor de por sí formidable.

1.2.3. Exclusión de la responsabilidad por riesgos

7. Parece asimismo justificada la exclusión del estudio del problema totalmente diferente de la responsabilidad por actividades legales que, en la actualidad, está exclusivamente regulado por convenciones multilatera-

² Véase *Anuario... 1970*, vol. II, pág. 332, documento A/8010/Rev.1, párr. 72.

³ Véase *Anuario... 1963*, vol. II, pág. 266, documento A/5509, anexo I, párr. 5.

⁴ Véase *Anuario... 1970*, vol. II, pág. 331, documento A/8010/Rev.1, párr. 66, apartado a, y *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 182, documento A/9010/Rev.1, cap. II, secc. B, art. 2, párr. 11 del comentario.

les especiales (por ejemplo, sobre la energía nuclear o el espacio ultraterrestre)⁵.

8. Cabe, sin embargo, felicitar de que la Comisión haya dedicado entretanto un estudio aparte a esta importante cuestión⁶, estudio cuyo primer resultado fue el de aclarar la terminología.

1.3. Estructura del proyecto

9. Los 26 proyectos de artículos (caps. I, II y III de la primera parte), respecto de los cuales la Asamblea General, en su resolución 33/139, pidió a los gobiernos que presentaran sus observaciones y comentarios, no constituyen más que una parte del proyecto propuesto sobre la responsabilidad de los Estados. Con posterioridad a la aprobación de esa resolución, la CDI ha aprobado algunos artículos más⁷, completando así, salvo en lo que respecta a dos artículos, la primera parte del proyecto. Aunque estos artículos adicionales no entren formalmente dentro del ámbito del presente comentario, será necesario referirse algunas veces a ellos.

10. Con arreglo al plan general establecido en el informe de la CDI sobre la labor realizada en su 27.º período de sesiones (1975)⁸, el proyecto, una vez terminado, se compondrá de tres partes: la primera, sobre el origen de la responsabilidad internacional; la segunda, sobre el contenido, las formas y los grados de la responsabilidad internacional, y una posible tercera parte, que se dedicaría a la solución de las controversias y al modo de «hacer efectiva» («mise en oeuvre») la responsabilidad internacional.

11. Este estado incompleto del proyecto hace sumamente difícil juzgar de su utilidad de conjunto. Aunque el plan general parece indicar que el proyecto, una vez terminado, abarcará todo el tema, no es posible estimar debidamente la importancia de ciertas cuestiones que, según se ha dicho, se incluirán en las partes cuyo estudio no se ha iniciado todavía. No se puede saber, por ejemplo, si, en el contexto del proyecto, se necesitarán disposiciones sobre la solución de controversias, mientras no se sepa qué tipo de artículos se proponen y qué función han de tener en el proyecto.

12. Por otra parte, la falta de información precisa sobre las cuestiones que habrán de tratarse en las partes que faltan todavía y sobre la forma en que se tratarán impide hacer comentarios claros y definitivos, incluso sobre la forma en que ha tratado la Comisión algunas cuestiones fundamentales en los proyectos de artículos ya existentes.

13. Dos ejemplos pueden ilustrar lo antedicho.

⁵ Véase *Anuario... 1969*, vol. II, pág. 245, documento A/7610/Rev.1, párr. 83, y *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 172, documento A/9010/Rev.1, párrs. 38 y 39.

⁶ Véase *Anuario... 1978*, vol. II (segunda parte), págs. 146 y 147, documento A/33/10, cap. VIII, secc. C; y A/CN.4/L.284 y Corr.1, cuya sección II se reproduce en *ibid.*, págs. 147 a 149, anexo.

⁷ Véase *Anuario... 1979*, vol. II (segunda parte), págs. 108 y ss., documento A/34/10, cap. III, secc. B, subsecc. 1.

⁸ Véase *Anuario... 1975*, vol. II, págs. 60 y ss., documento A/10010/Rev.1, párrs. 38 a 51.

1.3.1. La cuestión de la «falta»

14. En el informe de 1963 del Sr. Ago, Presidente de la Subcomisión de Responsabilidad de los Estados, en el que se determinaron los problemas que habrían de tratarse en el estudio sobre la responsabilidad de los Estados, se menciona la «falta» como elemento subjetivo del hecho ilícito internacional planteándose la «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 falta». Y en una nota de pie de página se añade que «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»⁹.

15. El actual proyecto de artículo 3 no menciona, sin embargo, la «falta» entre los elementos constitutivos del hecho internacionalmente ilícito, sino que dice «objetivamente» que toda violación de una obligación internacional constituye un hecho internacionalmente ilícito del Estado al que es atribuible. Y, aunque la solución así adoptada no sea en modo alguno el resultado de un consenso de la teoría y la práctica del derecho internacional, ni el Relator Especial ni la CDI analizan en absoluto el problema, en sus respectivos informes, en relación con el artículo 3, ni explican las razones de su elección. Todo ello es tanto más sorprendente cuanto que el Relator Especial, en un texto titulado «Le délit international», considera la falta como un elemento «subjetivo» esencial del hecho internacionalmente ilícito¹⁰.

16. A pesar de esa elección de la CDI, el término «negligencia» se desliza a veces en los comentarios del Relator Especial¹¹ o de la CDI¹², pero sin definirlo en ninguna parte ni dar ninguna norma al respecto¹³.

17. A pesar de todo, no cabe expresar ninguna opinión definitiva sobre la cuestión, puesto que ésta puede todavía ser reglamentada en las partes que aún faltan del proyecto.

18. Hay algo que debe, no obstante, decirse claramente: aunque se esté de acuerdo con el punto de vista del Relator Especial¹⁴ —que la Comisión hizo suyo— de que «la responsabilidad internacional de los Estados era uno de los temas en que el desarrollo progresivo del derecho podría desempeñar un papel espe-

cialmente importante»¹⁵, tal desarrollo progresivo exigiría todavía en cada caso argumentos convincentes para ser aceptable. Y cerrar los ojos ante un problema no puede llevar a convencimiento alguno.

1.3.2. El problema de la graduación de las obligaciones internacionales según su importancia para la comunidad internacional

19. Tampoco este problema puede ser debidamente evaluado sin disponer de la segunda parte. En el informe sobre la labor realizada en su 22.º período de sesiones (1970), la Comisión apoyó la advertencia del Relator Especial¹⁶ de no confundir la labor relativa a la determinación de los principios que rigen la responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos internacionales con la de definición de las normas que imponen a los Estados obligaciones cuya violación puede dar lugar a responsabilidad. Admitió, sin embargo, que estas últimas podían considerarse como un elemento necesario para «estimar la gravedad de un hecho internacionalmente ilícito y como criterio para determinar las consecuencias que debían serle atribuidas»¹⁷, lo que probablemente deba hacerse en la segunda parte.

20. Parece, sin embargo, que, por razones de carácter sistemático, la Comisión se vio obligada a introducir en el artículo 19 una distinción entre «crimen internacional» y «delito internacional», distinción basada en la calidad de la norma que haya sido violada y acerca de la cual se dan varios ejemplos en el texto del artículo.

21. Si tal distinción, en la que se hace especial hincapié en la teoría soviética del derecho internacional, es útil y se justifica en el presente contexto, sólo se podrá determinar cuando se hayan formulado en la segunda parte del proyecto las consecuencias de esas dos categorías de hechos internacionalmente ilícitos.

2. COMENTARIOS SOBRE ARTÍCULOS CONCRETOS

22. Dado que el proyecto no está todavía concluido, las observaciones no se referirán tanto a la formulación del proyecto de artículos como al modo en que se han tratado en éste las cuestiones fundamentales. En consecuencia, las observaciones sobre cada uno de los proyectos de artículos sólo se formulan en relación con tales cuestiones.

23. Una dificultad adicional proviene del hecho de que la Comisión lleva muchos años trabajando sobre este proyecto y, en el curso de esos años, ha ido cambiando, por un motivo u otro, su posición sobre algunos puntos, de modo que los comentarios que ha hecho sobre los artículos posteriores no siempre están en armonía con los relativos a artículos anteriores.

⁹ *Anuario...* 1963, vol. II, pág. 266, documento A/5509, anexo I, párr. 6.

¹⁰ R. Ago, «Le délit international», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1959-II*, París, Sirey, 1947, t. 68, págs. 62 a 84.

¹¹ Véase *Anuario...* 1970, vol. II, pág. 208, documento A/CN.4/233, párr. 51; y *Anuario...* 1971, vol. II (primera parte), pág. 238, documento A/CN.4/246 y Add.1 a 3, párr. 71.

¹² Véase *Anuario...* 1973, vol. II, pág. 186, documento A/9010/Rev.1, cap. II, secc. B, art. 3, párr. 11 del comentario.

¹³ Véase asimismo *infra*, secc. 2.3, comentarios al artículo 23.

¹⁴ *Anuario...* 1970, vol. II, págs. 197 y 198, documento A/CN.4/233, párr. 24.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 332, documento A/8010/Rev.1, párr. 71.

¹⁶ *Ibid.*, págs. 196 a 198, documento A/CN.4/233, párrs. 22 a 25.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 331, documento A/8010/Rev.1, párr. 66, apartado c.

2.1. Principios generales (cap. I, arts. 1 a 4)

Artículo 1

24. En el párrafo 12 del comentario al artículo 1 la Comisión estimó

que no podía aceptar la idea de ciertos tratadistas que desean que la regla de que todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado da lugar a una responsabilidad internacional de ese Estado sea objeto de una excepción cuando en la comisión del hecho ilícito haya intervenido alguna de las circunstancias siguientes: fuerza mayor o caso fortuito, consentimiento del Estado lesionado, ejercicio legítimo de una sanción, legítima defensa o estado de necesidad.

La Comisión opinó que

el verdadero efecto de la existencia de esas circunstancias no consiste, normalmente al menos, en excluir la responsabilidad que, de otro modo, se derivaría de un hecho ilícito en sí, sino más bien en excluir que se califique de ilícito el comportamiento del Estado en una de las circunstancias mencionadas¹⁸.

Proponía en consecuencia que la cuestión se tratase en el capítulo V de la primera parte del proyecto.

25. Aunque este punto de vista parezca básicamente correcto, no está en conformidad con el párrafo 7 del comentario al artículo 2, que dice lo siguiente:

El comportamiento de un Estado cuando tiene lugar, por ejemplo, en circunstancias de legítima defensa, fuerza mayor o ejercicio legítimo de una sanción, no constituye un hecho internacionalmente ilícito, ya que, en tales circunstancias, el Estado no tiene que observar la obligación internacional que normalmente debería respetar ni, por lo tanto, puede haber violación de tal obligación¹⁹.

26. Si se compara esta segunda declaración con los términos en que está redactado el artículo 1, los casos previstos parecen quedar excluidos del ámbito del proyecto porque, de conformidad con ese artículo, éste sólo se aplica a la responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos. Ahora bien, ésa es precisamente la impresión que, según el comentario al artículo 1, no quisiera dar la Comisión. De todas formas, si, como parece sugerir el párrafo 13 del comentario al artículo 1²⁰, lo único que significan esos comentarios aparentemente contradictorios es que la responsabilidad internacional no se limita a los hechos internacionalmente ilícitos, ello debería expresarse más claramente en el texto y no sólo en el comentario. El carácter necesario de tal concepción debería revisarse, además, a la luz de la decisión adoptada por la Comisión con respecto a la responsabilidad por daños resultantes de actividades legales²¹.

27. En todo caso, como se ha señalado en la sección 1.3, se trata de uno de los artículos cuya apreciación final depende de la forma en que se complete el proyecto.

¹⁸ *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 179, documento A/9010/Rev.1, cap. II, secc. B.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 181.

²⁰ *Ibid.*, pág. 179.

²¹ Véase *supra*, secc. 1.2.3.

Artículo 2

28. En el párrafo 5 del comentario al artículo 2, la Comisión considera el caso de los Estados miembros de una unión federal que han conservado, dentro de ciertos límites, cierta personalidad internacional. Al referirse a la teoría según la cual «incluso cuando el Estado miembro es el que, dentro de los límites de su personalidad internacional, ha asumido una obligación para con otro Estado, será, sin embargo, el Estado federal y no el Estado miembro el que asumirá la responsabilidad por la violación de tal obligación por el Estado miembro», la Comisión declara:

[...] Sin querer adoptar ninguna postura en la presente fase sobre el fundamento de tal conclusión, la Comisión ha observado que, incluso si se considera fundada esa conclusión, la violación de una obligación internacional por un Estado miembro dotado de personalidad internacional seguirá constituyendo un hecho internacionalmente ilícito de este último²².

29. Aunque la opinión expresada en la última parte de la frase parece correcta, no puede conciliarse con la opinión antes mencionada, de modo que la parte de la segunda oración que la vincula a la primera, «incluso si se considera fundada esa conclusión», induce a error. Es evidente que dos sujetos de derecho diferentes no pueden asumir la responsabilidad del mismo hecho, a menos que se den las condiciones previstas en el artículo 27 o en el artículo 28²³.

30. Lo que probablemente se ha querido indicar es que las consecuencias de un hecho internacionalmente ilícito cometido por un Estado miembro de una unión federal pueden afectar al Estado federal, por ejemplo cuando, a consecuencia de ese hecho, exista una obligación de indemnizar monetariamente y el Estado miembro no tenga autonomía financiera. Aunque esa situación se tratará probablemente en la segunda o en la tercera parte del proyecto, la Comisión debería en todo caso eliminar la inconsecuencia actual del comentario al artículo 2.

Artículo 3

31. En este artículo, que es probablemente el artículo clave de todo el proyecto, la Comisión establece dos elementos constitutivos del hecho internacionalmente ilícito: una violación de una obligación internacional (elemento objetivo) atribuible a ese Estado (elemento subjetivo).

32. Como se ha señalado ya en la sección 1.3.1, es imposible, en la fase actual del proyecto, en la que todavía faltan partes esenciales, determinar si la omisión de la palabra «falta» en la definición de los elementos subjetivos del hecho internacionalmente ilícito resulta satisfactoria.

33. Lo mismo puede decirse con respecto a la omisión del elemento de «daño» o «perjuicio» en la defi-

²² *Anuario... 1973*, vol. II, págs. 180 y 181, documento A/9010/Rev.1, cap. II, secc. B.

²³ Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 284 y 285, documento A/9610/Rev.1, cap. III, secc. B, subsecc. 2, art. 7, párrs. 9 a 11 del comentario.

nición de los elementos objetivos del hecho internacionalmente ilícito. Los argumentos en que se basó el Relator Especial²⁴, y que fueron, *grosso modo*, aceptados y repetidos por la CDI²⁵, parecen lógicos y convincentes. No obstante, sólo se podrá hacer una evaluación definitiva cuando se haya preparado la segunda parte del proyecto, puesto que sólo entonces se sabrá qué tipos de indemnización prevé la Comisión para los hechos internacionalmente ilícitos que no causan daño «económico» ni «moral»²⁶. La solución satisfactoria de este problema será la prueba decisiva de la utilidad del artículo 3 en su formulación actual.

2.2. El «hecho del Estado» según el derecho internacional (cap. II, arts. 5 a 15)

Artículo 7

34. Véanse *supra* las observaciones formuladas con respecto al artículo 2.

Artículo 8

35. La redacción del apartado *a* de este artículo es ambigua, pues parece comprender los casos en que una persona o un grupo de personas «actuaba de hecho por cuenta» del Estado en transacciones de derecho privado, es decir, del mismo modo que las personas privadas. Como señala la Comisión²⁷, una condición indispensable de los casos comprendidos en ese apartado es el ejercicio efectivo de prerrogativas del poder público.

36. Lo mismo podría decirse con respecto al apartado *a*. El Relator Especial declaró en el comentario al proyecto de artículo 8: «El criterio en que se inspira el derecho internacional [...] exige que se tenga en cuenta el carácter público de la función o de la misión en cuyo ejercicio se haya cometido la acción u omisión contraria al derecho internacional»²⁸. Sería, por lo tanto, preferible calificar la formulación del apartado *a* de modo que se limitase al ejercicio efectivo de prerrogativas del poder público o, al menos, que excluyese las transacciones de derecho privado.

Artículo 13

37. Cabe preguntarse si, con la decisión adoptada por la CDI de no incluir en este artículo un segundo párrafo, que corresponda a las disposiciones de los ar-

²⁴ Véase *Anuario... 1970*, vol. II, págs. 208 y 209, documento A/CN.4/233, párrs. 53 y 54; y *Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), págs. 238 y 239, documento A/CN.4/246 y Add.1 a 3, párrs. 73 y 74.

²⁵ Véase *Anuario... 1970*, vol. II, págs. 333 y 334, documento A/8010/Rev.1, párr. 81; y *Anuario... 1973*, vol. II, págs. 186 y 187, documento A/9010/Rev.1, cap. II, secc. B, art. 3, párr. 12 del comentario.

²⁶ *Anuario... 1973*, vol. II, págs. 186 y 187, documento A/9010/Rev.1, cap. II, secc. B, art. 3, párr. 12 del comentario.

²⁷ Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 290, documento A/9610/Rev.1, cap. III, secc. B, subsecc. 2, art. 8, párr. 11 del comentario.

²⁸ *Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), págs. 285 y 286, documento A/CN.4/246 y Add.1 a 3, párr. 191.

tículos 11, 12 y 14, se ha resuelto satisfactoriamente la cuestión. Como explica la Comisión, un Estado territorial podría incurrir en responsabilidad internacional si se «asociara a la realización, por un órgano de la organización, de una acción constitutiva de un hecho internacionalmente ilícito, o si, ante la realización de esa acción, no reaccionara en las formas apropiadas»²⁹. Sin subestimar las dificultades inherentes a la elaboración de una disposición adecuada, a que alude la CDI, es improbable que el mero silencio del proyecto logre resolver el problema. La incertidumbre creada por ese silencio puede, por el contrario, dar lugar a innecesarias controversias internacionales.

Artículo 14

38. Al leer el párrafo 12 del comentario al artículo 8³⁰ en relación con los párrafos 3 a 5 del comentario sobre el artículo 14³¹ no se ve claramente si el párrafo 1 del artículo 14 comprende el caso de un movimiento insurreccional, *reconocido por Estados extranjeros como gobierno local «de facto»*, que no logra en última instancia establecerse en ninguna de las formas previstas en el artículo 15, sino que es derrotado por las autoridades centrales. También en este caso, la incertidumbre puede ser causa de controversias innecesarias.

2.3. Violación de una obligación internacional (cap. III, arts. 16 a 26)

Artículo 18

39. Aunque el concepto en que se basa el párrafo 2 del artículo está totalmente en armonía con el derecho internacional actual, la Comisión no ha conseguido desgraciadamente reflejarlo en el texto del artículo tan bien como lo había expresado en el comentario³². Las palabras «dejará de considerarse como un hecho internacionalmente ilícito si, ulteriormente,» carecen de la precisión necesaria para evitar que se produzcan situaciones que, según el mencionado comentario, la Comisión trataba de eludir.

Artículo 19

40. Véanse *supra* los comentarios que se hacen en la sección 1.3.2.

Artículos 20, 21 y 22

41. Aunque en las circunstancias actuales es raro que los particulares dispongan de recursos legales contra la inacción de los legisladores, no está teóricamente ex-

²⁹ *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 98, documento A/10010/Rev.1, cap. II, secc. B, subsecc. 2, art. 13, párr. 13 del comentario.

³⁰ *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 281, documento A/9610/Rev.1, cap. III, secc. B, subsecc. 2.

³¹ *Anuario... 1975*, vol. II, págs. 98 y 99, documento A/10010/Rev.1, cap. II, secc. B, subsecc. 2.

³² Véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 90, documento A/31/10, cap. III, secc. B, subsecc. 2, art. 18, párr. 18 del comentario.

cluido, ni es prácticamente imposible, que lleguen a disponer de tales recursos. Caso de que tal recurso exista, el extranjero interesado tendrá que agotar los recursos internos en las circunstancias previstas en el artículo 22, aunque la obligación violada sea una de las que exigen del Estado la observancia de un comportamiento determinado (art. 20).

42. Parecería, por lo tanto, conveniente que la aplicación del artículo 22 no se limitara a las obligaciones mencionadas en el artículo 21, sino que en su primera frase se incluyesen las obligaciones que exigen la observancia de un comportamiento determinado. Puesto que lo único que hay que agotar son los recursos «efectivos», la situación no cambiaría para los Estados que no ofrezcan a los particulares recursos jurídicos contra la inacción de sus legisladores; pero la nueva formulación sugerida dejaría margen para otras modificaciones.

Artículo 23

43. La calificación de las obligaciones que se mencionan como ejemplos en el comentario al artículo³³ como obligaciones de impedir que sobrevenga un acontecimiento dado, en la inteligencia de que «El Estado al que incumbe una obligación de esta clase no puede pretender haber logrado el resultado requerido alegando que ha establecido un sistema perfecto de prevención si ese sistema, en la práctica, resulta ineficaz y permite que se produzca el acontecimiento»³⁴, conduce a resultados inaceptables si no se tiene en cuenta el elemento de «debida diligencia». La afirmación de que «Sólo cuando éste [tal acontecimiento] ha podido producirse porque el Estado, por su comportamiento, no ha sabido prevenirlo y cuando resulta que hubiera podido evitarlo mediante un comportamiento diferente...»³⁵ supondría, literalmente interpretada, la posibilidad de exigir de un Estado que disponga todo su ejército alrededor de una misión diplomática extranjera para impedir que se infrinja su inviolabilidad, por el solo hecho de que, evidentemente, «hubiera podido» adoptar ese «comportamiento diferente». No cabe duda de que no es ése el resultado que se ha pretendido lograr con el texto actual de esta norma.

44. Y la Comisión parece haberlo comprendido así, puesto que, para hacer más ponderadas las afirmaciones mencionadas, se refiere luego al «comportamiento [...] que [...] habrá sido *razonable* esperar que adoptara»³⁶, o a la «falta de prevención»³⁷, o a la adopción de «las medidas *normalmente* apropiadas para impedir»³⁸, pero ninguna de estas calificaciones se refleja en el texto del artículo. Por el contrario, la Comisión, al suprimir del texto propuesto por el Relator Especial las palabras

«a consecuencia de una falta de prevención»³⁹, eliminó la última condición calificadora.

45. Aunque, como se ha dicho ya en la sección 1.3.1, no es posible evaluar de modo definitivo un proyecto de artículos que todavía no se ha concluido, es difícil comprender cómo se podrían obviar las deficiencias mencionadas del artículo 23 en otra parte del proyecto sin mejorar el texto actual del artículo y sin ajustar el comentario a ese nuevo texto.

³⁹ *Ibid.* (primera parte), pág. 39, documento A/CN.4/307 y Add.1 y 2, párr. 19.

Barbados

[Original: inglés]
[7 de noviembre de 1979]

Es sumamente conveniente que el proyecto de artículos, que constituye una enunciación completa y explícita de los principios en que se basa la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, sea objeto de una convención.

Canadá

[Original: inglés]
[11 de enero de 1980]

1. El Gobierno del Canadá considera que los proyectos de artículos 1 a 26, elaborados por la Comisión de Derecho Internacional sobre la cuestión de la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, pueden constituir una importante contribución a la codificación y el desarrollo progresivos del derecho internacional en una esfera crítica de las relaciones interestatales. La decisión de la Comisión de concentrar sus esfuerzos en la formulación de «normas secundarias» de la responsabilidad de los Estados y de evitar en su actual programa de trabajo la elaboración de definiciones de hechos de los Estados que podrían constituir hechos internacionalmente ilícitos ha contribuido, efectivamente, a que la Comisión lograra un éxito considerable con respecto a los 26 proyectos de artículos presentados para que se formulen observaciones y comentarios sobre ellos. Dado que no es posible evaluar plenamente las consecuencias de estos proyectos de artículos hasta tanto no se hayan completado los dos proyectos de artículos restantes en la primera parte y toda la segunda parte del proyecto, relativa al contenido, las formas y los grados de la responsabilidad internacional, las observaciones y comentarios que se presentan a continuación son necesariamente de carácter general y provisionales.

2. El Canadá, en su calidad de Estado federal, apoya plenamente el concepto contenido en el párrafo 1 del proyecto de artículo 7, en el cual el comportamiento, conforme se lo define, de una entidad pública territorial dentro de un Estado se considera un hecho del propio Estado. Este concepto es coherente con la teoría y la práctica de Estados federales tales como el Canadá. Sin embargo, debe expresar preocupación con respecto

³³ Véase *Anuario... 1978*, vol. II (segunda parte), págs. 80 y 81, documento A/33/10, cap. III, secc. B, subsecc. 2, art. 23, párr. 3 del comentario.

³⁴ *Ibid.*, pág. 81, párr. 4 del comentario.

³⁵ *Ibid.*, párr. 6 del comentario [no subrayado en el original]. Véanse también págs. 84 y 85, párr. 16 del comentario.

³⁶ *Ibid.*, pág. 82, párr. 6 del comentario [no subrayado en el original].

³⁷ *Ibid.*, págs. 82 y 84, párrs. 8 y 14 del comentario.

³⁸ *Ibid.*, pág. 84, párr. 13 del comentario [no subrayado en el original].

a la amplitud de la responsabilidad de un Estado tal como se delinea ésta en el párrafo 2 del proyecto de artículo 7. El Gobierno del Canadá considera que debe estudiarse más a fondo la cuestión de la atribución a un Estado de responsabilidad con respecto al comportamiento de una entidad que no forma parte de la estructura misma del Estado o de una entidad pública territorial pero que esté facultada para ejercer prerrogativas del poder público. En opinión del Gobierno del Canadá, las circunstancias en que debe considerarse responsable a un Estado por esos hechos deben delimitarse en forma más restrictiva. En consecuencia, se reserva su posición sobre este párrafo.

3. El Gobierno del Canadá debe hacer con respecto al párrafo *b* del artículo 8 una observación similar a la formulada en relación con el párrafo 2 del artículo 7, y se reserva en consecuencia su posición con respecto a este párrafo.

4. En opinión del Gobierno del Canadá, el párrafo 1 del proyecto de artículo 18 establece correctamente la norma con respecto al requisito de que sólo puede producirse una violación de una obligación internacional con respecto a una obligación que esté en vigor respecto del Estado interesado en el momento de la comisión del hecho en cuestión. Cabe considerar más a fondo si los párrafos 3, 4 y 5 del proyecto de artículo 18, que contienen detalles de la norma, son necesarios. De los tres, el Gobierno del Canadá estaría de acuerdo con lo dicho por el representante de Nueva Zelanda en la Sexta Comisión, en el sentido de que el párrafo 4, que se refiere a los hechos compuestos, parecería revestir suma importancia¹. Sin embargo, siempre que sea posible, el Gobierno del Canadá considera que las normas que se elaboran deben redactarse de la manera más simple posible. El párrafo 2 del proyecto de artículo 18 parece sancionar el concepto de la retroactividad. Dado que el Gobierno del Canadá considera que este concepto, en lo que respecta a las disposiciones jurídicas, debe circunscribirse en la mayor medida posible, su opinión es que el párrafo 2 del proyecto de artículo 18, junto con los párrafos 3, 4 y 5, debe estudiarse más a fondo. En consecuencia, se reserva su posición sobre este proyecto de artículo.

5. El Gobierno del Canadá considera que la Comisión, al elaborar el proyecto de artículo 19, ha formulado una norma fundamental de la responsabilidad del Estado y ha entrado en una esfera de controversia que sería mejor dejar de lado por el momento. A pesar de la aceptación, en el nivel judicial superior de la comunidad internacional, del concepto de las obligaciones del Estado para con la comunidad internacional en su totalidad, debe reconocerse que la impracticabilidad en el momento actual de formular definiciones de hechos internacionalmente ilícitos debe inhibir *a fortiori* la posibilidad de lograr un consenso sobre definiciones de crímenes internacionales y del concepto de la responsabilidad del Estado por los crímenes internacionales. Al mismo tiempo, el Gobierno del Canadá se suma a la

opinión generalmente aceptada en cuanto a la gravedad de las violaciones de las obligaciones indicadas en los párrafos 2 y 3 del proyecto de artículo 19. Dado que no es posible elaborar una posición definitiva con respecto al artículo 19 al carecerse de proyectos de disposiciones sobre las consecuencias prácticas de las violaciones o crímenes internacionales tal como se definen, que podrían indicarse en la segunda parte del actual proyecto de la Comisión (o en la tercera parte, relativa al modo de «hacer efectiva» la responsabilidad internacional, en caso de redactarse ésta), el Gobierno del Canadá se reserva su posición con respecto a este proyecto de artículo.

6. Con respecto a los artículos 20, 21 y 23, el Gobierno del Canadá expresa la opinión de que si bien en la teoría jurídica la distinción entre «obligaciones de conducta» y «obligaciones de resultado» tiene cierta lógica, cabe preguntarse si, dada la dificultad probable de aplicar la distinción a los casos reales, esa distinción es necesaria. En opinión del Gobierno del Canadá, la Comisión debe hacer todos los esfuerzos posibles por verter los principios aplicables en disposiciones tan simples y breves como sea posible. En consecuencia, estos tres proyectos de artículos deberían revisarse para determinar con certeza si la distinción que hacen es necesaria y práctica. En tanto se efectúe esa revisión, el Gobierno del Canadá se reserva su posición al respecto.

7. Si bien puede considerarse que en el artículo 22 se formula la norma de los recursos internos de manera aceptable, el Gobierno del Canadá desea expresar su opinión, en respuesta a la invitación que figura en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 29.º período de sesiones (1977), sobre la cuestión de la decisión de la Comisión

de no limitar explícitamente el alcance del principio a casos concernientes a comportamientos observados por el Estado «dentro del ámbito de su jurisdicción»².

En opinión del Gobierno del Canadá, tanto la norma de los recursos internos como la excepción a ella en relación con el daño a particulares extranjeros o a sus bienes causado fuera del territorio del Estado interesado están firmemente establecidas en el derecho internacional. En consecuencia, el Gobierno del Canadá considera que el proyecto de artículo 22 debe volver a redactarse para tener en cuenta esta excepción bien conocida. El Gobierno del Canadá se reserva su posición sobre esta cuestión hasta que se realice una revisión.

8. El Gobierno del Canadá comprende plenamente la importancia de los proyectos de artículos 24, 25 y 26 sobre el momento y la duración de la violación de una obligación internacional. Las consecuencias prácticas se han ilustrado gráficamente en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 30.º período de sesiones (1978)³. Sin embargo, cabe considerar si el de-

² *Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), pág. 53, documento A/32/10, cap. II, secc. B, subsec. 2, art. 22, párr. 61 del comentario.

³ Véase *Anuario... 1978*, vol. II (segunda parte), pág. 86, documento A/33/10, cap. III, secc. B, subsec. 2, art. 24, párr. 5 del comentario.

¹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo primer período de sesiones, Sexta Comisión*, 19.ª sesión, párr. 14; e *ibid.*, fascículo del período de sesiones, corrección.

talle y la complejidad de estas tres normas tal como están redactadas son necesarios. En opinión del Gobierno del Canadá, la Comisión debe examinar estos tres proyectos de artículos con miras a determinar si las normas contenidas en ellos están expresadas de la manera más sencilla y práctica posible.

Chile

[Original: español]
[9 de octubre de 1979]

1. En el curso de su 30.º período de sesiones (1978), la Comisión de Derecho Internacional decidió, de conformidad con los artículos 16 y 21 de su Estatuto, transmitir a los Gobiernos de los Estados Miembros, por conducto del Secretario General, los capítulos I, II y III de la primera parte de su proyecto sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, solicitando al mismo tiempo el envío de las observaciones pertinentes.
2. Por nota LE 113 (33), de 18 de enero de 1979, se comunicó al Gobierno de Chile la decisión antes mencionada y en la cual el Secretario General agradecería la remisión de aquellas observaciones y comentarios que las disposiciones del proyecto aludido, ya aprobado por la Comisión, le merecieren; ello, lo antes posible y a más tardar el 31 de diciembre de 1979.
3. Sobre el particular, el Gobierno de Chile está cierto de que la CDI, al abordar el tema de la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, ha decidido llevar a la normatividad escrita uno de los asuntos más relevantes y profundamente arraigados en la doctrina del derecho internacional, tanto que esta materia con justicia ha sido calificada como la piedra angular de este sistema jurídico. Cabe, de este modo, valorar como meritorio el esfuerzo de la Comisión al dar su aprobación preliminar a los tres primeros capítulos de la primera parte del proyecto en cuestión, en el entendido de que al existir consenso respecto de sus disposiciones se está edificando sólidamente la estructura normativa de los comportamientos internacionales y afianzando las relaciones armónicas entre los pueblos.
4. Tal como lo señala la Comisión en su informe anual¹, y según el plan sancionado por ella, la primera parte del proyecto está destinada a ventilar el origen de la responsabilidad internacional, determinando las circunstancias y fundamentos por los cuales tal responsabilidad ha sobrevenido para el Estado que incurre en un hecho internacionalmente ilícito que le es imputable. A su vez, esta primera parte, siguiendo un orden lógico, se ha dividido en cinco capítulos, de los cuales los tres primeros se hallan actualmente sometidos a la consideración de los Gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y que se refieren, respectivamente, a principios generales, al hecho del Estado según el derecho internacional, y a la violación de una obligación internacional.
5. El capítulo inicial de la primera parte del proyecto de articulado sobre responsabilidad internacional reseña en forma lúcida el fundamento de la institución en comentario, al observar, en su artículo 1, que todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado da lugar a la responsabilidad consecuente. Intimamente ligado a lo anterior, el artículo 2 del proyecto confiere a la responsabilidad del derecho de gentes un carácter universal, preceptuando en esencia que todo Estado está sujeto a la posibilidad de que se le considere responsable por un ilícito actuar suyo.
6. De acuerdo con estas disposiciones, la base en que se asienta la responsabilidad del Estado es el carácter jurídicamente vinculante del derecho internacional. La Comisión recoge así una tendencia ampliamente compartida, tanto en doctrina como en la práctica. En una visión de contexto es necesario, sin embargo, concordar estos preceptos con lo que disponen los artículos 16 y 19, ambos ubicados en el capítulo III de esta primera parte, ya que en conjunto estructuran la fundamentación técnico-jurídica a que se ha hecho mención. Según el artículo en segundo término citado, un Estado incurre en un hecho internacionalmente ilícito cuando su comportamiento «constituye una violación de una obligación internacional [...] sea cual fuere el objeto de la obligación internacional violada»; por su parte, el artículo 16 da el punto de referencia para determinar cuándo hay violación de una obligación internacional por parte de un Estado: «cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación». El artículo 4, por su parte, confiere al derecho internacional la exclusividad en la calificación del hecho de un Estado como internacionalmente ilícito, acogiendo el sano principio de que un Estado no puede escapar a su responsabilidad internacional invocando su normatividad interna; la circunstancia de hablar de «hecho internacionalmente ilícito» ya anticipa la preeminencia del orden internacional por sobre el doméstico de los Estados.
7. De esta manera, la Comisión ha definido con acierto la sustentación jurídica de la responsabilidad internacional del Estado al hacerla reposar en el carácter obligatorio de este orden normativo. Basta el quebrantamiento, el entuerto jurídicamente reconocible, para constituir al ente que vulnera, por un hecho suyo positivo o negativo, en responsable para el orden internacional, de modo que se le pueda exigir el cumplimiento de la obligación de reparar. El proyecto ha dado a la responsabilidad internacional de los Estados una fisonomía substancialmente objetiva, amplia y no menos rigurosa, como global y estricto ha de ser el acatamiento al sistema jurídico del que ella emana.
8. En fin, el artículo 3 del proyecto especifica las condiciones que de consuno configuran el hecho internacionalmente ilícito y que, en síntesis, son: el hecho del Estado y la violación de una obligación internacional, materias que son dilucidadas en los capítulos II y III, respectivamente. El apartado *a* de esta disposición introduce un elemento nuevo cuando prescribe que un hecho internacionalmente ilícito puede ser atribuible a un Estado, ya por su acción, ya por su omisión. En efecto, no siempre el derecho internacional contempla obliga-

¹ *Anuario* 1979, vol. II (segunda parte), págs. 105 y 106, documento A/34/10, párrs. 66 y 67.

ciones activas, esto es, que sus sujetos se comporten de tal modo que con su actuar provoquen un cambio en el mundo exterior; hay ocasiones en que la regla internacional estatuye u ordena, mediante prohibitivo, una abstención, un no hacer. Estas particularidades de ilicitudes activas y pasivas están reglamentadas en etapas ulteriores dentro del mismo proyecto. Ahora bien, su apartado *b* añade que el comportamiento del Estado se tornará internacionalmente ilícito al momento en que constituya una violación de una obligación internacional. Conforme a lo expresado con antelación, bien pudo este párrafo haberse omitido, pues se muestra reiterativo al interpretar armónicamente los artículos 3, apartado *a*, 4, 16 y 19, en el sentido anotado². Sin embargo, por su ubicación permite concluir, por una parte, que la Comisión no quiso dar margen a duda en la constitución del hecho internacionalmente ilícito y, por otra, que con su redacción actual el artículo 3 encadena, en su orden metódico, el capítulo I a los que le siguen.

9. En suma, el capítulo I de la primera parte del proyecto de articulado sobre responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos contiene, en su letra y espíritu, una estructura bien cuidada, fruto de un prolijo estudio del derecho internacional contemporáneo, y tiene la dosificación justa para sentar en la profundidad adecuada las bases de esta institución jurídica, considerada hoy columna vertebral del sistema normativo internacional.

10. El capítulo II de la primera parte del proyecto en cuestión trata del «hecho del Estado» según el derecho internacional. Al respecto, el artículo 5 dispone que se considerará hecho del Estado el comportamiento de todo órgano del Estado que tenga la condición de tal según el derecho interno de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad. La norma general que se ha descrito obedece a razones obvias. El Estado, como persona jurídica dotada de potestades soberanas, manifiesta su voluntad a través de sus órganos competentes, los que, a su vez, son servidos por personas naturales. Serán, pues, los órganos del Estado los que en la vida práctica reflejarán la decisión de ese Estado en cuanto tal; son, si se quiere, sus prolongaciones físicas. Es esta concepción la que permite apreciar que en el campo interno o externo se manifiestan decisiones o actos, no de individuos particularmente considerados, sino del Estado mismo, por cuanto ha sido la norma jurídica la que ha atribuido o imputado los comportamientos y voliciones de aquéllos a éste. Como bien observa el precepto aludido, corresponde a los órdenes internos la determinación de los órganos del Estado y la esfera de sus atribuciones. A la luz del derecho internacional, poco importa la distribución administrativa o funcional de los Estados; cada uno es soberano en la distribución de sus competencias internas, de acuerdo con sus características propias, en pro de la realización de la voluntad típica de su conglomerado nacional. A lo que sí está atento es a la imputación al Estado, como sujeto de derecho internacional, de los comportamientos vulnerantes de los entes que, según

la normatividad interna de los mismos, expongan la voluntad de aquél. Por ello el artículo 6 del proyecto es explícito cuando considera hecho del Estado el comportamiento de un órgano, tanto si pertenece al poder constituyente, ejecutivo, legislativo, judicial o a otro poder, como si sus funciones tienen un carácter internacional o interno y cualquiera sea su posición, superior o subordinada, en el marco de la organización del Estado.

11. Al Estado, el derecho internacional, y particularmente la responsabilidad que dimana de este sistema, lo considera como un todo. Lo que es relevante para este ordenamiento es la manifestación de voluntad estatal. El artículo 7 del proyecto, por lo tanto, completa los dos preceptos anteriores al indicar, en su párrafo 1, que también se estimarán hecho del Estado los actos y omisiones de órganos de entidades públicas territoriales de ese Estado, siempre que hayan actuado en esa calidad. Se trata, pues, de entidades que, para el ordenamiento doméstico de los Estados, tienen una personalidad distinta del propio Estado, pero gozan de ciertas prerrogativas o potestades públicas, como es el caso de los municipios, provincias, regiones, cantones, etc., materia que ha sido ampliamente conocida por la práctica internacional. Esto no excluye la hipótesis del Estado federal, y así lo ha sostenido la CDI en su informe al comentar la cuestión³. Con su párrafo 2, la Comisión cierra la gama de entidades que, ya como órganos del Estado u otras entidades públicas, prestan a la colectividad ciertos servicios, cumpliendo de este modo funciones que implican el ejercicio de prerrogativas del poder estatal.

12. En su afán de otorgar una visión global, la Comisión, a través de su artículo 8 del proyecto, completa la hipótesis en la que la acción de ciertos individuos es reputada «hecho del Estado». Si los tres preceptos anteriores aludían al comportamiento de órganos que se insertaban en la estructura orgánica del Estado, así como las conductas de órganos de entidades públicas territoriales del Estado o de otras entidades habilitadas por el derecho interno para ejercer ciertas prerrogativas del poder público, el artículo antes citado atribuye al Estado la acción de personas que, en su calidad de particulares, se desenvuelven de hecho por cuenta de ese Estado, esto es, sin haber recibido investiduras oficiales en cuanto órganos del sistema estatal. Es importante, en la especie, la consagración del principio de la efectividad en el orden internacional; es así como por su apartado *a* se considera hecho del Estado el comportamiento de una persona o grupo de personas si consta que ésta o éstas han actuado de hecho por cuenta del Estado, ya que es de normal ocurrencia, en ciertos casos, que los órganos estatales o entidades facultadas por el derecho interno para ejecutar funciones públicas se sirvan de personas o grupos de personas que, teniendo la calidad de simples particulares o entes privados, pasan a desempeñar, por cuenta del Estado, las funciones que le son encomendadas. Es perfectamente justificable así la inclusión del apartado referido, ya que la ejecución

³ Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 283 y ss., documento A/9610/Rev.1, cap. III, secc. B, subsecc. 2, art. 7, párrs. 5 y ss. del comentario.

² Véase *supra*, párr. 6.

de tales labores conlleva la transformación, al menos temporal, de los entes particulares en voceros de la voluntad y del accionar del Estado, comprometiendo la responsabilidad de éste. El apartado *b* del mismo artículo reviste mayor amplitud que el anterior, por cuanto alude a comportamientos de personas o grupos de personas que de hecho ejercen prerrogativas del poder público, en defecto de las autoridades oficiales y en circunstancias que justifican tal desempeño. Esta conjetura difiere de la precedente en cuanto a que no existe aquí un encargo de tareas que él, a su turno, debe ejecutar por cuenta del Estado. Se trata de un acceso espontáneo a las funciones públicas. Es explicable, desde este punto de vista, y así lo entendió la Comisión, que el comportamiento de estos individuos comprometa al Estado en cuyo favor actúan.

13. Una situación de poca ocurrencia práctica en relación a las anteriores, pero respecto de la cual la Comisión hace bien en no abrigar dudas en cuanto a su probabilidad material en la vida de relación internacional, es la que describe el artículo 9 del proyecto. Este considera hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano que haya sido puesto a su disposición por otro Estado o por una organización internacional, siempre que ese órgano haya actuado en el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado a la disposición del cual se encuentre. El artículo destaca la necesidad que la persona o grupo de personas que han sido puestas a disposición de otro Estado ostenten la calidad de órganos. La Comisión observa al respecto, a vía de ejemplo, que los «expertos», en el marco de un acuerdo de cooperación, puestos a disposición de un cierto Estado, no cabe considerarlos «órganos» del Estado que envía⁴. Resalta asimismo el hecho de que el órgano haya sido puesto a disposición del otro Estado, con lo que tácitamente excluye, por ejemplo, la hipótesis de que el órgano facilitado se limite a desarrollar en el territorio del otro Estado las funciones que son propias al Estado u organización que lo envía, ya que estar a disposición del beneficiario implica que el órgano que llega se someta a la dirección y control absolutos del Estado beneficiario, no ateniéndose, por el contrario, a las instrucciones que formula el que envía⁵. Como tercera condición, el precepto en comento estatuye que ese órgano haya actuado en el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado extranjero que se beneficia, es decir, se requiere el cumplimiento de tareas oficiales que normalmente desarrollan los órganos de este último.

14. El comportamiento del órgano que actúa excediéndose de los límites de su competencia puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado al que pertenece. Lo mismo cabe decir de los órganos de las entidades territoriales y entidades públicas según lo señalado precedentemente. Este aserto vino a poner término a un largo debate en la literatura jurídica internacional. De conformidad con lo establecido en el artículo 10 del proyecto, el comportamiento de un órgano del Estado, o de una entidad de la que ya se ha hecho

mención, cuando tal órgano ha actuado en esa calidad, se considerará hecho del Estado según el derecho internacional, aunque en el caso de que se trate el órgano se haya excedido en su competencia con arreglo al derecho interno o haya contravenido las instrucciones concernientes a su actividad. La disposición referida es perfectamente justificable y obedece a una razón eminentemente práctica, ya que es imposible que los Estados que se contactan en la comunidad internacional sepan a ciencia cierta cuándo los órganos estatales o entidades pertinentes se mantienen dentro de los límites fijados por su normatividad interna y cuándo los sobrepasan. Puede, sin embargo, criticarse la amplitud de la redacción del artículo en cuestión en el sentido de que relega a un segundo plano lo que es en él realmente relevante; al respecto puede sugerirse, sin perjuicio de aceptar el principio que lo informa, la siguiente redacción:

«Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento del órgano o entidad, según se trate, que se haya excedido en su competencia con arreglo al derecho interno o haya contravenido las instrucciones concernientes a su actividad.»

15. De conformidad con los dos párrafos del artículo 11 del proyecto en estudio, no se considerarán hecho del Estado aquellos comportamientos de personas o grupos de personas que no actúen por cuenta del Estado, sin perjuicio de la atribución a éste de cualquier otro comportamiento que, hallándose relacionado con el de las personas o grupos de personas ya referidos deba reputarse hecho del Estado en virtud de los artículos 5 a 10 del mismo proyecto. El precepto en cuestión es de una claridad casi pedagógica, ya que la norma general que sustenta se deduce de la interpretación *a contrario sensu* del apartado *a* del artículo 8⁶. Su doctrina es, pues, plenamente ajustada al contexto del proyecto, aunque bien pudo haberse refundido con el apartado *a* del artículo 8. La Comisión, sin embargo, en honor a la certeza más que a la brevedad, opta por contemplar en forma indubitada una situación que en sí ha sido objeto de amplios debates doctrinarios.

16. Con una redacción similar al artículo 11, el artículo 12 del proyecto contempla la no consideración como hecho del Estado según el derecho internacional aquellos comportamientos que haya observado en su territorio, o en cualquier otro territorio sujeto a su jurisdicción, un órgano de otro Estado que actúe en esa calidad, sin perjuicio de atribuir al Estado el comportamiento que, hallándose relacionado con el ya previsto, deba estimarse hecho del Estado en virtud de los artículos 5 a 10 del mismo proyecto. El precepto en cuestión es lo suficientemente claro como para entrar en mayores disquisiciones jurídicas, ya que es lógica consecuencia del artículo 9⁷. Con todo, debe destacarse como un esfuerzo altamente significativo, y sobre todo en materias tan delicadas como las que ahora ventila la Comisión en el proyecto en comento, todo cuanto

⁴ *Ibid.*, pág. 291, art. 9, párr. 2 del comentario.

⁵ *Ibid.*, pág. 292, párrs. 4 y 5 del comentario.

⁶ Véase *supra*, párr. 12.

⁷ Véase *supra*, párr. 13.

contribuya a clarificar y a otorgar los elementos necesarios para un adecuado entendimiento de las normas internacionales.

17. El artículo 13 del proyecto es también derivación de lo antes dispuesto en el artículo 9, por lo que la Comisión enfatiza la interpretación exacta que debe hacerse de las excepciones a sus otras normas. Señala el precepto en primer término citado que no se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una organización internacional que actúe en esa calidad por el solo hecho de que tal comportamiento haya tenido lugar en el territorio de ese Estado o en cualquier otro territorio sujeto a su jurisdicción.

18. La incógnita de que se pueda atribuir al Estado el comportamiento de un órgano proveniente de un movimiento insurreccional, asunto que se remonta al siglo pasado, es disipada con acierto por el artículo 14 del proyecto. La norma general que el precepto sienta consiste en no considerar hecho del Estado según el derecho internacional tal comportamiento, a menos que esa conducta deba estimarse hecho del Estado según las normas generales de los artículos 5 a 10 del mismo cuerpo normativo, y sin perjuicio de atribuir el comportamiento del órgano del movimiento insurreccional a ese movimiento, en los casos en que tal atribución pueda hacerse según el derecho internacional. Esta disposición se encuentra estrechamente ligada al artículo 15, en el sentido de que éste se refiere a la atribución al Estado del hecho de un movimiento insurreccional que ha triunfado, esto es, que se ha convertido en gobierno o ha dado lugar a la creación de un nuevo Estado. En consecuencia, sin perjuicio de imputar al Estado las acciones de un movimiento insurreccional de acuerdo con las normas generales que reglan el «hecho del Estado», el artículo 14 del proyecto alude a la hipótesis de que los insurrectos hayan sido derrotados por las autoridades del gobierno constituido. En este caso, por lo tanto, no cabe atribuir al Estado los comportamientos de los insurrectos, sino que serán considerados como acontecimientos delictivos que sólo tocan al ordenamiento interno del Estado.

19. El artículo 15 de la primera parte del proyecto, y que pone fin al capítulo II, trata de la atribución al Estado del hecho de un movimiento insurreccional que se convierte en el nuevo gobierno de un Estado; no obstante, tal atribución se entenderá sin perjuicio de reputar como hecho del Estado el comportamiento que antes hubiera sido considerado en esta situación en virtud de los artículos 5 a 10. Asimismo, si el movimiento insurreccional ha dado creación a un nuevo Estado en una parte del territorio de un Estado preexistente, o en un territorio bajo su administración, se considerará hecho de ese nuevo Estado. La doctrina y la jurisprudencia internacionales han entendido uniformemente que, si el levantamiento es coronado por el éxito, sus autoridades deben ser consideradas representativas de la voluntad colectiva de la nación desde el inicio del conflicto, razón por la cual sus comportamientos serán reputados como hechos del Estado. De este modo, el proyecto de la Comisión hace bien en establecer en for-

ma definitiva una tesis ampliamente compartida por la comunidad internacional.

20. Por todo lo anterior, puede sostenerse que los estudios de la CDI, en lo que se refiere a los capítulos I y II de la primera parte del proyecto de artículos, han cristalizado en un ordenamiento de materias bien concebido y metódicamente estructurado, y en el cual se aprecia el esfuerzo por definir un sistema que, como en la especie, está llamado a conferir a los comportamientos internacionales de los Estados su real dimensión y exacta valoración de las pautas que los reglan.

21. El capítulo III se ocupa de la violación de una obligación internacional. El artículo 16, que abre el presente capítulo, expresa lo que ha de entenderse por tal circunstancia, en el sentido de que habrá violación de una obligación de derecho internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no esté en conformidad con lo que de él exige esa obligación. El precepto es, pues, claro; la infracción a la norma de derecho de gentes se configurará de modo objetivo ante la discordancia entre lo que ella dispone y la conducta asumida por el Estado, actuando, como se ha visto, a través de sus órganos o entidades respectivas. La constatación material de que lo previsto por la norma no se refleja en el actuar del Estado al que ella va dirigida es antecedente suficiente para presenciar la infracción internacional, supuesto básico de la institución en estudio, que recoge aquí sus caracteres conceptuales modernos.

22. Según lo expuesto precedentemente, las oportunidades que tiene el Estado para reputar su conducta como ajustada al ordenamiento internacional son múltiples, por cuanto ello depende de que el hecho del Estado, que el comportamiento observado por los entes cuyo accionar es atribuido al Estado, sea acorde a lo previsto y querido por la norma; y lo mismo puede decirse en cuanto a la posibilidad de infracción. Conforme a lo anotado anteriormente⁸, es al derecho internacional a quien compete determinar la hipótesis de configuración de responsabilidad internacional por infracción a sus normas. Ahora bien, el origen de la obligación internacional contemplada en la norma puede ser diverso (consuetudinario, convencional u otro), circunstancia que reglamenta el artículo 17 del proyecto, origen que no afecta de modo alguno a la responsabilidad internacional a que dé lugar el hecho internacionalmente ilícito de ese Estado. De la misma manera, es irrelevante el objeto de la obligación internacional violada (artículo 19 del proyecto).

23. No cabe duda de que, para dar origen a responsabilidad internacional, la obligación que el Estado desconoce con un actuar que le es imputable ha de estar vigente para ese Estado, y el artículo 18 del proyecto se ocupa en sus cinco párrafos de discernir esta condición con la claridad suficiente para su acertada inteligencia. Cabría, sin embargo, precisar el alcance del párrafo 2 del precepto citado al señalar que, no obstante haberse violado una obligación internacional por el comportamiento de un Estado, tal conducta dejará de considerarse como hecho internacionalmente ilícito si,

⁸ Véase párr. 6.

ulteriormente, tal hecho se hubiese convertido en obligatorio en virtud de una norma imperativa de derecho internacional general. De su lectura aparece la necesidad de dejarse constancia de que este apartado regiría sólo en el intervalo que media entre la configuración de la infracción y la utilización de los mecanismos destinados a hacer efectiva la responsabilidad internacional subsecuente. En efecto, no podría un Estado excusarse de su deber de reparar el entuerto provocado por un ilícito actuar suyo alegando que tal acontecimiento vulnerante se muestra ahora ajustado a derecho. Un viejo aforismo jurídico sostiene que la ley sólo regirá para lo futuro y, salvo norma expresa en contrario, no tendrá jamás efecto retroactivo; de ahí que sea conveniente manifestar de manera explícita la función que cumple el plazo dentro del cual operaría el presente párrafo, pudiendo sugerirse para tal efecto que tal lapso sea el que media entre la infracción y la pertinente utilización de los instrumentos que hacen efectiva la responsabilidad internacional, pues si el Estado lesionado con la transgresión no manifiesta su voluntad en orden a ser resarcido, y durante su silencio el comportamiento vulnerante es transformado en conducta obligatoria por una norma de derecho internacional general —ya que mal podría un Estado, por una norma particular o convencional, aprovecharse de su propio dolo—, no le sería ilícito interponer los medios que materialicen el deber de responder.

24. Al tratar de la violación de una obligación internacional como hecho internacionalmente ilícito, el artículo 19 del proyecto contempla, por la vía enunciativa, una pluralidad de conductas que, atendidas su gravedad y consecuencias para la comunidad internacional, pueden comprometer la responsabilidad internacional del Estado que incurre en ellas de modo más ostensible y reprochable que en la generalidad de los casos. Se tipifican aquí ciertos comportamientos que califican la violación de la norma internacional *stricto sensu*, esto es, el delito internacional, en circunstancias tales que lo elevan a la categoría de crimen internacional. El precepto dispone al respecto que constituye crimen internacional la violación por un Estado de una obligación internacional tan esencial para la salvaguardia de intereses fundamentales de la comunidad internacional que su violación está reconocida como crimen, luego de lo cual señala algunos de tales comportamientos, entre los que se hallan la violación grave de la obligación internacional de mantener la paz y la seguridad internacionales, como la que prohíbe la agresión; la violación grave de la obligación de salvaguardia del derecho a la libre determinación de los pueblos, etc. El artículo en cuestión es, por lo tanto, explícito al distinguir entre delito internacional y crimen internacional, figura esta última que por sus relieves reprochables por la comunidad internacional estigmatiza sensiblemente el comportamiento del infractor, sin perjuicio de hacer valer sobre él la responsabilidad consecuente, según proceda. Con ello, la CDI ha querido plasmar en cuerpos legales expresos numerosas conductas que el orden internacional consuetudinario ha descrito como altamente lesivas frente a la conciencia de la comunidad internacional civilizada, recogiendo así la noción de crimen interna-

cional, hasta ahora mayoritariamente considerada por la doctrina, la tipificación de algunas de sus expresiones más importantes y el tratamiento jurídico que el derecho internacional contemporáneo le acuerda.

25. Los artículos 20 y 21 del proyecto preparado por la Comisión se refieren a dos aspectos estrechamente vinculados: la violación de una obligación internacional «de comportamiento» o «de medios» y la violación de una obligación internacional «de resultados», aspectos sólidamente elaborados por la doctrina francesa a propósito de los derechos internos de los Estados, por cuanto es lógico entender que las obligaciones que enuncia el derecho internacional no son todas de la misma naturaleza. En algunos casos las normas impondrán el deber específico de comportarse de cierta manera, sea activa o pasivamente; en otros, sólo de lograr un determinado resultado. Por lo que toca al artículo 20, éste se ocupa simplemente de la violación de las obligaciones internacionales cuyo cumplimiento exige que un Estado utilice medios específicamente determinados, lo que es frecuente en las relaciones directas de Estado a Estado. Como bien señala el informe de la Comisión, se debe observar que la esfera en que una obligación internacional «de comportamiento» surte sus efectos dependerá, en definitiva, del interés jurídico internacional que tal obligación se propone proteger⁹. Así, cuando una obligación internacional disponga que tal o cual parte del mecanismo estatal adopte un comportamiento específicamente determinado, esa obligación se habrá ejecutado en caso de que se haya adoptado el comportamiento que precisamente se señala en ella; en caso contrario, se concluirá que ha sido transgredida.

26. El artículo 21 del proyecto, por su parte, se refiere a las obligaciones «de resultado», las que responden a los casos en que lo que se desea es llegar a una situación en el marco del sistema de derecho interno del Estado. La obligación exige aquí un resultado concreto, específicamente determinado, dejando en libertad al Estado para elegir los medios que estimare adecuados; dicho en otros términos: no requiere del Estado un cierto comportamiento. La Comisión toca en esta parte otro aspecto que es posible apreciar en la configuración multiforme de las obligaciones internacionales, por cuanto la violación de una obligación como aquella de que da cuenta el precepto citado puede entrañar en no pocos casos la responsabilidad del Estado a nivel internacional. En efecto, la transgresión de una obligación «de resultado» exige una apreciación cuidadosa por cuanto compara el resultado exigido por la norma primaria con el que en la práctica ha materializado el Estado; no así en la obligación «de medios», en la que simplemente se confronta el comportamiento adoptado por el Estado con los instrumentos que la obligación imponía utilizar. De ahí que el papel de la práctica y de la jurisprudencia internacionales sea relevante en la determinación de la línea de interpretación que debe informar la obligación primaria «de resultado» en cuanto a precisión exacta de su alcance y significado se refiere. Huelga

⁹ Véase *Anuario...* 1977, vol. II (segunda parte), pág. 15, documento A/32/10, cap. II, secc. B, subsecc. 2, art. 20, párr. 9 del comentario.

reafirmar en este punto que las dos hipótesis que regula el artículo en comento aluden al «resultado determinado» exigido por la obligación internacional vigente o, en el caso de que se admita, el «resultado equivalente». En consecuencia, la disposición que se analiza sigue el trazo perfectamente lógico que la Comisión ha dado al importante proyecto en estudio.

27. El agotamiento de los recursos internos es previsto en el artículo 22 del proyecto. Este principio de derecho internacional general, que en un porcentaje cada vez mayor ocupa lugares importantes en las convenciones internacionales, obedece a una razón de plena evidencia táctica y jurídica, ya que será ocioso recurrir a la vía internacional si el interesado, afectado con la infracción de derecho de gentes, ha obtenido en las instancias locales una reparación que estima conforme al perjuicio de que ha sido víctima. Como bien anota el informe de la Comisión, la falta de esta condición preliminar de utilizar los recursos internos efectivos que tienen a su disposición «tiene, pues, el efecto de excluir la ilicitud de la falta de realización del resultado perseguido por la obligación internacional»¹⁰. Para estos efectos es obvio que el Estado debe disponer de vías de recurso accesibles a los particulares, ya que de otro modo la violación de la obligación internacional por parte del Estado quedará consumada desde el momento mismo en que se produce el quebrantamiento de la disposición y no desde que se fallan las instancias domésticas que tienden a corregir el acto vulnerante a requerimiento de los interesados. A ello debe sumarse el hecho de que tales medios, además de ser aptos para subsanar la transgresión internacional, permanezcan accesibles efectivamente a todos a quienes lesione el entorno de que se trata.

28. La Comisión termina su tarea de definir el ámbito de aplicación de la violación de una obligación internacional ocupándose, en su artículo 23, de otro tipo particular de obligaciones de resultado, cual es la que pretende que el Estado logre, como resultado, que un acontecimiento dado no se produzca, circunstancia residual que no depende de la acción del Estado en cuanto tal, sino del hombre o de la naturaleza. Por ello, el Estado a quien compete una obligación de esta índole no puede pretender lograr el resultado requerido alegando que ha establecido un buen sistema de prevención si ese sistema, de hecho, ha resultado ineficaz, permitiendo la producción del acontecimiento. Por su parte, el comentario de la Comisión es acertado en cuanto señala que el «acontecimiento» cuya realización el Estado está obligado a impedir no debe entenderse como sinónimo de «daño» en el sentido en que se emplea este término en la teoría general de la responsabilidad internacional, como uno de sus elementos constitutivos, aunque desde luego cabe observar que generalmente el acontecimiento se manifestará en un evento lesivo¹¹. Bastará entonces, a la luz del precepto en cuestión, la comparación entre el comportamiento efectiva-

mente realizado por el Estado y el que en ese caso particular habría sido razonable adoptar para evitar la materialización del suceso.

29. Otro aspecto de relevancia notoria en la responsabilidad internacional y que se inserta en la ilicitud internacional es el relativo a la determinación del *tempus commissi delicti*, esto es, a la prolongación temporal de la infracción y su exacta determinación en el mismo, puesto que la Comisión también ha tratado este punto a propósito del párrafo 2 del artículo 21 y en el artículo 22 del proyecto. Asimismo, el precepto que ahora tratamos, el 24, se halla estrechamente ligado a las dos disposiciones que le siguen, los artículos 25 y 26 del mismo cuerpo normativo, que en conjunto dan a la especie una estricta coherencia dispositiva. El artículo 24 sostiene que la violación de una obligación internacional mediante un hecho del Estado que no se extienda en el tiempo se producirá en el momento en que tal hecho se realice. Asimismo, la perpetración de la violación por parte del Estado no se extenderá más allá de ese momento, aunque los efectos del hecho del Estado se prolonguen en el tiempo. Está fuera de duda que el elemento temporal de la infracción internacional permite dilucidar importantes tópicos sobre la materia en análisis, ya que de la exacta determinación del momento en que se ha configurado el hecho ilícito dependerá a su vez el instante en que se perfeccionará la responsabilidad internacional y, consecuentemente, el momento en que el Estado afectado puede dar inicio a sus gestiones internacionales tendentes a materializar la obligación que se ha configurado. El factor tiempo es también relevante en la especificación del «carácter nacional de la reclamación», aspecto que, según se sostiene ampliamente en la doctrina, debe presidir la gestión de la protección diplomática, esto es, ella podrá ser válidamente impetrada desde el momento en que se ha cometido el hecho internacionalmente ilícito, sin prescindir del hecho evidente de que la determinación del *tempus commissi delicti* será condición esencial para hacer valer, en la oportunidad debida, la prescripción extintiva del reclamo formulado.

30. Según lo anotado precedentemente, el artículo 25 del proyecto en cuestión confiere nuevos elementos para la determinación exacta del momento en que se origina la violación de una obligación internacional, considerando tres hipótesis de circunstancias vulnerantes que son dables observar en el desarrollo de la actividad de los Estados. En general, aluden ellas a los casos en que la transgresión a la norma no resulta de un hecho cuya duración coincide con el momento en que la violación se produce, sino que se prolonga en el tiempo, después o antes de ese momento. El párrafo 1 del artículo trata del hecho «continuo», entendiendo por tal aquel comportamiento en que la acción u omisión imputable al Estado se desarrolla sin alternación durante un lapso más o menos largo. El párrafo 2 se refiere al hecho «compuesto», esto es, a aquel en que, como el anterior, el desarrollo del acto del Estado también se prolonga durante un cierto tiempo, pero que no está constituido por un solo hecho, sino por una serie de comportamientos estatales individuales que se suceden en un encadenamiento prolongado de acciones u omisiones y

¹⁰ *Ibid.*, pág. 32, art. 22, párr. 3 del comentario.

¹¹ Véase *Anuario...* 1978, vol. II (segunda parte), pág. 81, documento A/33/10, cap. III, secc. B, subsecc. 2, art. 23, párr. 5 del comentario.

cuya virtud es precisamente configurar un hecho global. Por último, el párrafo 3 regla el caso del hecho «complejo», en el que la sucesión de hechos que se desarrollan en el tiempo están relacionados con un caso único y representan en su conjunto una posición determinada del Estado frente a sus semejantes. Como es posible apreciar, la Comisión utiliza un lenguaje preciso y cuidadoso, abarcando las diversas hipótesis de conductas violatorias de normas primarias de derecho de gentes y demostrando asimismo un meritorio esfuerzo de investigación y coordinación de sólidos principios jurídicos contemporáneos.

31. El capítulo III concluye con el artículo 26, según el cual la transgresión a la norma que exige del Estado la prevención de un acontecimiento dado se producirá en el momento en que comience dicho acontecimiento, pero el tiempo de perpetración de la violación abarcará todo el período durante el cual continúe el acontecimiento, situación esta que bien sirve para cerrar el capítulo sobre la violación de una obligación internacional.

32. En consecuencia, el Gobierno de Chile, reiterando lo sostenido al inicio de estos comentarios, manifiesta su complacencia frente al importante proyecto en estudio y formula votos por su feliz conclusión y conversión en norma de derecho internacional general. Al mismo tiempo agradece a la Comisión una labor digna de mérito al presentar a los Gobiernos de los Estados Miembros un proyecto cuidadosamente estudiado que contribuye al desarrollo progresivo del derecho internacional y a su codificación.

Mali

[Original: francés]
[27 de agosto de 1979]

La República de Malí asigna un interés muy particular a la elaboración de artículos relativos a la responsabilidad de los Estados, tema sobre el que la Comisión de Derecho Internacional está trabajando desde 1953. El fortalecimiento del orden jurídico internacional confiere importancia especial a la codificación y el desarrollo de las normas y principios que rigen la responsabilidad de los Estados.

Cabe señalar con satisfacción que la Comisión se propone concluir la primera lectura de los artículos que forman la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados. La lentitud de esos trabajos obedece a la necesidad de un conocimiento profundo de la práctica de los Estados, la jurisprudencia y la doctrina, que difieren considerablemente. Además, las profundas transformaciones políticas y sociales de la comunidad internacional vuelven más difícil ese trabajo.

El proyecto de artículos así presentado sugiere al Gobierno de Malí las siguientes observaciones:

1. *Artículo 18* (Condición de que la obligación internacional esté en vigor respecto del Estado)

Este artículo, que trata del *tempus commissi delicti*, está en estrecha relación con los artículos 24 (Momen-

to y duración de la violación de una obligación internacional mediante un hecho del Estado que no se extienda en el tiempo), 25 (Momento y duración de la violación de una obligación internacional mediante un hecho del Estado que se extienda en el tiempo) y 26 (Momento y duración de la violación de una obligación internacional de prevenir un acontecimiento dado). Por lo tanto, sería preferible hacer resaltar dicho vínculo, ya fuera acercando esos artículos entre sí o incluyendo referencias en ellos.

2. *Artículo 19* (Crímenes y delitos internacionales)

El artículo 19 deberá ser uno de los pilares del futuro tratado. Sería más exhaustivo si su párrafo 2 considerase como hecho internacionalmente ilícito la violación por un Estado de una obligación internacional tendente a la salvaguardia de los intereses fundamentales de un Estado, un grupo de Estados o la comunidad internacional.

3. *Artículo 22* (Agotamiento de los recursos internos)

El agotamiento de los recursos internos es un problema sumamente complejo. En todo caso, debe tenerse en cuenta que puede producirse la violación de una obligación cuando los recursos internos se arrastran indefinidamente.

4. *Artículo 23* (Violación de una obligación internacional de prevenir un acontecimiento dado)

Este artículo parece demasiado categórico en su formulación actual.

En su forma actual parece bastante difícil hacer una distinción entre una «obligación de comportamiento» y una «obligación de resultado». Además, debe precisarse la relación entre este artículo y el párrafo 1 del artículo 21 (Violación de una obligación internacional que exige el logro de un resultado determinado). En una eventual formulación, se debería tener en cuenta también que si la obligación sólo exige que un Estado prevenga un acontecimiento y no que adopte un comportamiento determinado, se corre el riesgo de dar lugar a numerosas controversias en cuanto a los comportamientos adecuados o inadecuados respecto de dicho acontecimiento.

5. *Artículo 27* (Ayuda o asistencia de un Estado a otro Estado para la perpetración de un hecho internacionalmente ilícito)

Para determinar que ha sido «prestada» una ayuda para la perpetración de un hecho internacionalmente ilícito deben analizarse varios factores. Sin embargo, este artículo es de importancia capital y el Gobierno de Malí quiere insistir en que se mantenga, o incluso se refuerce.

Dicho artículo debe permitir fijar jurídicamente la responsabilidad de todo Estado que preste ayuda o asistencia a los regímenes racistas del África meridional.

Tales son algunas observaciones preliminares que desearía enunciar el Gobierno de Malí. No obstante, se reserva el derecho de formular una apreciación global cuando se unan al proyecto actual los capítulos IV y V, pues cuando se disponga del texto completo del proyecto se podrá hacer un juicio de conjunto sobre el sentido de cada artículo y sobre sus consecuencias en la práctica internacional.

Países Bajos

[Original: inglés]
[8 de mayo de 1980]

1. Antes de analizar detalladamente los artículos, el Gobierno de los Países Bajos desearía hacer las siguientes observaciones generales.

La codificación de las normas que rigen la responsabilidad de un Estado por sus hechos ilícitos es importantísima habida cuenta, en particular, del incremento continuo de las normas fundamentales de derecho internacional elaboradas para atender a las necesidades de la comunidad internacional por lo que respecta al orden económico internacional y a la utilización de las zonas comunes del mar y del espacio ultraterrestre. La codificación de las normas que rigen la responsabilidad del Estado es también un complemento necesario de la codificación del derecho de los tratados. Habría que hacer, por lo tanto, todos los esfuerzos posibles por completar en un futuro próximo los trabajos sobre este tema.

2. Los artículos 1 a 27, que han sido sometidos a los distintos gobiernos, no constituyen más que una parte del proyecto que deberá preparar la CDI. Ahora bien, no se podrá dar una opinión bien fundada acerca de la forma en que la CDI ha abordado el problema ni sobre las disposiciones incluidas en el proyecto hasta que no se conozca el proyecto en su totalidad. Tanto la parte relativa al modo de hacer efectiva la responsabilidad internacional, con inclusión de la solución de las controversias, como la parte relativa al contenido, las formas y los grados de la responsabilidad explicarán y completarán en gran medida el proyecto de artículos que se examina. Las observaciones siguientes se formulan, por tanto, con la reserva de que, tratándose sólo de una parte de un proyecto, tales observaciones no podrán tener más que un carácter provisional, lo cual implica que, antes de aprobar el proyecto en primera lectura, deberá darse a los gobiernos la oportunidad de expresar su opinión sobre el proyecto en su totalidad y no solamente sobre las disposiciones restantes.

Capítulo I (Principios generales)

3. El Gobierno de los Países Bajos está de acuerdo con los principios generales en que la CDI ha fundado su proyecto. Por lo que respecta al orden de los artículos, parecería más lógico empezar el proyecto por un artículo (que correspondería al actual artículo 3) en el que se determinarían las condiciones que en todo caso tienen que darse para que una acción u omisión constituya un hecho ilícito en el sentido del proyecto.

Sólo entonces podrán establecerse las consecuencias del hecho ilícito cometido por el Estado, es decir, la responsabilidad de éste (actual artículo 1). Al modificar así el orden de los artículos, se ve también claramente que el término «hecho» comprende tanto la «acción» como la «omisión».

4. El Gobierno neerlandés cree también que la Comisión ha hecho bien en no considerar el daño como elemento constitutivo del hecho ilícito. Tal decisión se desprende, en realidad, de la estructura del proyecto: incluir o no el daño entre los elementos constitutivos depende de las normas primarias. La decisión de la Comisión también ha sido acertada desde otro punto de vista: un Estado puede tener un interés legítimo en que se cumpla una obligación internacional que ha sido violada en un caso concreto, aunque él no haya sufrido daño alguno.

Tal principio deberá observarse en el resto del proyecto, sobre todo en lo que respecta a las consecuencias que la parte damnificada pueda atribuir a un hecho ilícito. El elemento de daño no deberá tampoco introducirse indirectamente en el proyecto, por ejemplo como requisito general de admisibilidad. A este respecto es también oportuno señalar que la omisión del elemento de daño está en conformidad con el proyecto de artículo 19, que reconoce que la violación por un Estado de una obligación internacional puede afectar a los intereses de toda la comunidad internacional.

5. Desde el punto de vista del desarrollo progresivo del derecho internacional, el artículo 2 es un elemento valioso del proyecto, si bien es cierto que en la práctica carecerá de importancia a menos que los Estados estén dispuestos a someterse al juicio de una autoridad superior.

Capítulo II (El «hecho del Estado» según el derecho internacional)

6. En este capítulo relativo a la atribución al Estado de determinado comportamiento, la CDI ha decidido basarse en el principio de que el comportamiento de los particulares no puede atribuirse al Estado. El Gobierno de los Países Bajos está de acuerdo con tal principio, aunque, a su juicio, el término «órgano del Estado» debe considerarse en su sentido amplio, como toda persona o grupo de personas que actúen *de iure* y, en determinadas circunstancias, *de facto* en nombre del Estado. Si puede interpretarse de este modo en particular el artículo 8, el hecho de que no se haya definido el término «órgano del Estado» no tiene por qué plantear ningún problema.

7. No se ve claramente cuál es la diferencia entre los casos previstos en los apartados *a* y *b* del artículo 8. Quizá fuera posible suprimir el apartado *a*, siempre que se suprimiera también la frase «en defecto de las autoridades oficiales» del apartado *b*.

8. Con arreglo al artículo 10, aunque un órgano se haya excedido en su competencia o haya contravenido las instrucciones concernientes a su actividad, su comportamiento será atribuible al Estado. Parecería que esa norma se aplica no sólo a los órganos mencionados

(aquellos a que se refieren los artículos 5 a 7), sino también al órgano a que se refiere el artículo 9.

Capítulo III (Violación de una obligación internacional)

9. La norma más importante del proyecto es la de que toda acción u omisión ilícita ha de juzgarse basándose en la norma o las normas de derecho en vigor en el momento de producirse tal acción u omisión. El artículo 18 desarrolla esa norma aplicándola a diversos casos y el Gobierno neerlandés está de acuerdo con ella, ya que la seguridad jurídica exige que no se pueda considerar ilícita una conducta determinada aplicando una norma posterior.

En el párrafo 2 del artículo 18, el proyecto de la CDI prevé para la situación contraria una excepción a esta regla principal.

El Gobierno de los Países Bajos, aunque de acuerdo con la consideración básica en que se funda tal disposición, consideraría más adecuado incluir un artículo a tal efecto —caso de que realmente correspondiera a una codificación limitada a normas secundarias— en la parte relativa a las circunstancias que excluyen la ilicitud. La objeción que se puede hacer a la formulación actual del párrafo 2 del artículo 18 es que no establece con bastante claridad que es la norma fundamental del carácter perentorio de la ley lo que determina sus efectos: fuerza retroactiva o efecto inmediato.

10. El artículo 19 es evidentemente el más importante de todos los artículos que ahora se examinan. Es una tentativa muy interesante de establecer una distinción entre crimen y delito. No obstante, es muy difícil formular observaciones al respecto, dada la falta de detalles sobre esa distinción.

El Gobierno neerlandés reserva su juicio tanto sobre la distinción en sí como sobre la lista de crímenes internacionales que figura en los apartados *a*, *b*, *c* y *d* del párrafo 3 mientras la CDI no haya dado a conocer las consecuencias que a su juicio debe tener tal distinción.

Cabe, sin embargo, observar que no hay en el artículo indicación alguna sobre la forma de establecer una distinción entre los varios crímenes por lo que respecta a sus consecuencias jurídicas. Habida cuenta de las consecuencias del crimen de agresión (derecho de legítima defensa, medidas coercitivas del Consejo de Seguridad) descritas en la Carta de las Naciones Unidas, hay motivos para examinar nuevamente la cuestión en relación con las partes segunda y tercera, que están todavía por elaborar.

11. La única diferencia entre las normas enunciadas en el párrafo 1 del artículo 21 y en el artículo 23 parece consistir en la descripción del contenido de la norma primaria, es decir, el logro de un resultado determinado o la prevención de un acontecimiento dado. Esta diferencia no parece bastante importante como para justificar un trato aparte que resulta aún más notorio, dada la posición del artículo 22.

12. En cuanto a dicho artículo 22, la CDI plantea expresamente la cuestión de si el requisito del agotamiento de los recursos internos debe limitarse a los

casos en que la violación de una obligación internacional de que se acusa a un Estado tiene lugar dentro de la jurisdicción de ese Estado.

A juicio del Gobierno neerlandés la contestación debe ser afirmativa, es decir, que el requisito debe limitarse a esos casos por los motivos siguientes: la aplicación de la norma de los recursos internos no logrará en muchos casos los resultados apetecidos (un comportamiento del Estado que esté en conformidad con sus obligaciones internacionales), puesto que los tribunales nacionales no suelen estar facultados para comprobar si el comportamiento de un Estado está en armonía con sus obligaciones internacionales. Por otra parte, la razón del establecimiento del requisito del agotamiento de los recursos internos es el hecho de que el extranjero se encuentra bajo la jurisdicción de un tercer Estado. No es justo, por lo tanto, cuando un Estado ha actuado fuera de su jurisdicción, exigir del extranjero respecto del cual el Estado ha violado sus obligaciones internacionales que siga el procedimiento nacional prescrito antes de que haya podido determinarse si se ha violado realmente una obligación internacional.

República Socialista Soviética de Bielorrusia

[Original: ruso]
[9 de abril de 1980]

1. El fortalecimiento de las relaciones internacionales a base de los principios de la coexistencia pacífica de los Estados con diferentes estructuras sociales contribuye plenamente a aumentar la influencia del derecho internacional en afianzar y profundizar el proceso de distensión internacional y del desarrollo ulterior de los principios progresistas expuestos en la Carta de las Naciones Unidas.

2. En este contexto es necesario considerar los tres primeros capítulos de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos preparados por la Comisión de Derecho Internacional, los cuales, a juicio de la RSS de Bielorrusia, merecen en conjunto una evaluación positiva.

3. La RSS de Bielorrusia atribuye gran importancia a las disposiciones del artículo 19 del proyecto, en el que se distinguen y califican de manera especial hechos internacionalmente ilícitos de los Estados tales como la agresión, el genocidio, el *apartheid* y el mantenimiento por la fuerza de una dominación colonial.

4. La inclusión de esos hechos internacionalmente ilícitos en la enumeración de crímenes internacionales indudablemente responde a la cuestión de la lucha por el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

5. Mientras progresen los trabajos relativos al proyecto de artículos hasta que se concluyan los trabajos sobre el proyecto en su totalidad, la RSS de Bielorrusia se reserva el derecho de formular observaciones complementarias.

República Socialista Soviética de Ucrania

[Original: ruso]
[30 de abril de 1980]

1. Las Naciones Unidas no tienen objetivos más nobles y humanitarios que el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y la creación de condiciones para salvaguardar a los Estados de toda usurpación de sus derechos y todo ataque contra sus intereses legítimos. La codificación de las normas de derecho internacional relativas a la responsabilidad de los Estados contribuye al logro de tales objetivos.

2. En términos generales, la RSS de Ucrania considera favorablemente los capítulos I, II y III del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados preparado por la Comisión de Derecho Internacional. Entre las disposiciones más importantes de estos capítulos cabe citar la definición del crimen internacional, que se da en el artículo 19. Con arreglo al párrafo 2 de dicho artículo, se considera crimen internacional el hecho internacionalmente ilícito resultante de una violación por un Estado de una obligación internacional esencial para la salvaguardia de intereses fundamentales de la comunidad internacional.

3. Es altamente significativo que en la lista de los crímenes internacionales se incluyan la agresión, el mantenimiento por la fuerza de una dominación colonial y el genocidio. Como miembro del Comité Especial del *Apartheid*, la RSS de Ucrania comprueba con especial satisfacción que en la lista de los crímenes internacionales se incluye el hecho ilícito del *apartheid*. La calificación de esos hechos ilícitos en el proyecto como crímenes internacionales está plenamente de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y tiene debidamente en cuenta los principales objetivos de la lucha por el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

4. La RSS de Ucrania se reserva el derecho de presentar, si fuere necesario, comentarios adicionales acerca del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados que está preparando la Comisión, en una etapa ulterior de su examen.

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

[Original: ruso]
[28 de abril de 1980]

Los capítulos I, II y III del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, redactados por la Comisión de Derecho Internacional, merecen, en conjunto, una apreciación positiva. Una disposición importante del proyecto es el artículo 19, en el que se mencionan y reconocen especialmente como crímenes internacionales hechos internacionalmente ilícitos cometidos por los Estados en violación de obligaciones de importancia esencial para la salvaguardia de los intereses fundamentales de la comunidad internacional. La inclusión en esa lista de crímenes internacionales de hechos ilícitos tales como la agresión, el mantenimiento por la fuerza de una dominación colonial, el genocidio y el

apartheid corresponde a los objetivos de la lucha por el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y es conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

La delegación soviética se reserva el derecho de formular observaciones complementarias en las fases ulteriores de los trabajos sobre el proyecto.

Yugoslavia

[Original: francés]
[26 de marzo de 1980]

1. En contestación a la petición que le dirigió la Comisión de Derecho Internacional por conducto del Secretario General, el Gobierno de la República Federativa Socialista de Yugoslavia desea subrayar en primer lugar que considera el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados como una base útil para la continuación de los trabajos en esta esfera. El Gobierno yugoslavo reconoce la alta calidad de los capítulos I, II y III de la primera parte del proyecto y se congratula por la excelente labor realizada por la Comisión y, en especial, por su Relator Especial, Sr. Roberto Ago. El proyecto de artículos y los comentarios representan una importante contribución al estudio de una cuestión de derecho internacional en extremo compleja y hasta la fecha insuficientemente estudiada, cuya solución se impone cada vez más de manera imperativa para asegurar el normal desenvolvimiento de las relaciones internacionales. Habida cuenta de que, en las condiciones predominantes en la comunidad internacional, es particularmente importante reforzar el papel del derecho internacional y consolidar el orden jurídico internacional basado en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el Gobierno yugoslavo concede especial importancia a la codificación de las normas sobre la responsabilidad de los Estados como elemento capaz de contribuir esencialmente al logro de ese objetivo.

2. Por otra parte, partiendo de la base de que los capítulos I, II y III sólo representaban una fracción del futuro proyecto de artículos, cuya primera parte, como es sabido, debería incluir cinco capítulos, el Gobierno yugoslavo desea recalcar que sus observaciones sólo tienen un carácter preliminar y que, a la espera de que se complete el proyecto provisional, su objetivo es aportar comentarios y sugerencias en una fase en que la Comisión se esfuerza todavía por dar los toques finales al resto del texto. Las observaciones que a continuación se exponen no prejuzgan, pues, en modo alguno la posición que el Gobierno yugoslavo considere oportuno adoptar en una fase ulterior de los trabajos. A falta de un texto completo, el Gobierno yugoslavo se limitará a emitir un juicio sobre la concepción general y el enfoque de la Comisión en relación con el conjunto del proyecto, así como sobre las soluciones globales que figuran en los capítulos I, II y III de la primera parte, consagrada al origen de la responsabilidad internacional. Las reflexiones y sugerencias sobre ciertos proyectos de artículos deben considerarse, pues, en esa perspectiva, es decir, que el Gobierno yugoslavo

podría reconsiderar más adelante su posición cuando la Comisión haya terminado la totalidad del texto.

3. En primer lugar, el Gobierno yugoslavo apoya plenamente la concepción fundamental de la Comisión, es decir, examinar exclusivamente en el marco del proyecto la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, y examinar el problema de la responsabilidad a este título como cuestión general y autónoma. En efecto, la experiencia demuestra que una orientación distinta del estudio de este problema no es racional y, por lo tanto, no tendría posibilidades de éxito. Esa concepción se basa en la hipótesis de que toda derogación del derecho internacional, concebido como un sistema global, general y ordenado de normas de conducta internacional con carácter obligatorio, es un acto ilícito que se reduce al denominador común expresado en la noción del hecho internacionalmente ilícito, que entraña siempre y en cada ocasión la *responsabilidad internacional*. Esta hipótesis inicial, que —en opinión del Gobierno yugoslavo— la Comisión elabora con coherencia en el marco de las disposiciones propuestas hasta la fecha, permite establecer un vínculo sólido e indispensable entre las obligaciones y las responsabilidades y evitar todo subterfugio que permita eludir la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones internacionales.

4. Según el enfoque de la Comisión, el resultado final de sus esfuerzos debe expresarse en la elaboración de normas generales cuyo objetivo es la reglamentación de toda una serie de relaciones jurídicas entre los Estados que operarían en el momento en que apareciera, desde el punto de vista del derecho internacional, una situación «anormal», es decir, cuando el comportamiento de un Estado determinado no se ajustara al que le impusiere una obligación internacional. Para el cumplimiento de esta tarea la Comisión ha dividido la cuestión de la responsabilidad en varios temas de ámbito más reducido, y ha previsto su elaboración en varias etapas, la primera de las cuales está en marcha. Es evidente que los temas de estudio que corresponden a las etapas sucesivas previstas por la Comisión representan un conjunto coherente, de manera que cabe concluir desde ahora que es indispensable continuar los trabajos hasta que todos los elementos de la responsabilidad se hayan examinado y formulado por completo.

5. Esta concepción de la Comisión resulta aceptable para el Gobierno yugoslavo y ofrece, en su opinión, varias ventajas. La primera de ellas es que las normas generales sobre la responsabilidad deben considerarse como un complemento indispensable del conjunto de otras normas (denominadas «primarias» en la terminología de la Comisión) de derecho internacional, como una elaboración aún mayor del sistema general de derecho internacional, cuyas normas deberían velar por la determinación de la responsabilidad y su reglamentación para cada caso de violación que se produjera en cualquier esfera del derecho internacional. La elaboración de estas normas contribuirá sin duda alguna a la seguridad jurídica tan necesaria en las relaciones internacionales. Otra ventaja consiste en que su adopción contribuirá al fortalecimiento del carácter obligatorio de todas las normas de derecho internacional y susci-

tará un comportamiento más responsable por los Estados, en especial respecto de las obligaciones que han asumido, lo que, a su vez, contribuirá a fortalecer el ordenamiento jurídico internacional. Es indudable que las aspiraciones de la mayor parte de la comunidad internacional se orientan actualmente hacia el establecimiento de un «orden internacional público» que debería asegurar a todos los Estados, en primer lugar, la paz, la seguridad y la justicia. Finalmente, a diferencia de las normas, hasta la fecha bastante fluidas, sobre la responsabilidad internacional (que, debido a su falta de claridad y a su dispersión por las distintas esferas del derecho internacional, resultaban relativamente ineficaces, sobre todo porque era difícil determinarlas), un conjunto de normas generales y únicas sobre la responsabilidad que tuvieran un carácter convencional podría hacer que el sistema de responsabilidad internacional fuera mucho más severo y eficaz, como espera el Gobierno yugoslavo. En cuanto a la aplicación efectiva de las normas que la Comisión está elaborando, el Gobierno yugoslavo considera oportuno afirmar desde ahora que se impone indudablemente la necesidad de elaborar un sistema de «aplicación» y de arreglo de controversias. A pesar de que la cuestión de la elaboración de estas normas se planteará en una fase posterior, el Gobierno yugoslavo desea subrayar desde ahora que está dispuesto a apoyar cualquier iniciativa en este sentido.

6. La Comisión, de conformidad con su práctica habitual, ha combinado el método de codificación con el de desarrollo progresivo. No obstante, cada vez que ello fue posible y especialmente cuando no se podía extraer del derecho consuetudinario principios jurídicos sólidos, la Comisión —al proponer soluciones— ha tenido en cuenta no sólo las concepciones modernas del derecho, sino también las necesidades actuales de la comunidad internacional. Gracias a esta actitud y al método inductivo consistente, por una parte, en descartar el apoyo a las premisas teóricas elaboradas de antemano y, por otra parte, en orientar la investigación hacia la práctica de los Estados y la jurisprudencia internacional, el proyecto de artículos propuesto contiene soluciones que son el resultado de la aplicación preponderante del método de desarrollo progresivo del derecho internacional.

7. Este enfoque complace al Gobierno yugoslavo porque testimonia la determinación de la Comisión de conceder a las normas propuestas un carácter de normas modernas y actuales para que el proyecto en su conjunto, así como los que le sigan, pueda responder a las exigencias que plantea al derecho internacional una comunidad internacional en plena transformación.

8. Tras esta exposición general, el Gobierno yugoslavo desea formular observaciones concretas sobre los capítulos I, II y III del proyecto.

9. En general, los cuatro principios fundamentales están bien planteados y, en consecuencia, como base general de todo el proyecto, resultan aceptables para el Gobierno yugoslavo. La observación de que cada hecho internacionalmente ilícito entraña responsabilidad internacional es conforme con la concepción que ha de admitirse generalmente, es decir, que todo hecho ilícito

constituye una derogación del derecho internacional, el que, sin excepción, es obligatorio en todas sus partes. El Gobierno yugoslavo acepta el razonamiento de la Comisión de que este principio dimana del principio de la igualdad soberana, ya que si todos los Estados son iguales en derecho también lo deben ser en materia de responsabilidad.

10. Los principios esenciales propuestos están formulados de una manera sucinta y concisa, lo que, por otra parte, constituye una de las características de todo el proyecto, así como una de sus virtudes. Empero, cabe preguntarse si sería oportuno examinar, en el marco de la segunda lectura del texto, la posibilidad de desarrollar eventualmente los principios generales, especialmente los enunciados en el artículo 3. Del mismo modo, una vez finalizada la elaboración del texto, cabría examinar la posibilidad de extraer de su contenido otros principios generales que encontraran su sitio en el marco del capítulo I. Según el Gobierno yugoslavo, sería muy útil que la Comisión se dedicara a examinar esa cuestión.

11. El capítulo II representa una elaboración del denominado elemento «subjetivo» del hecho internacionalmente ilícito, consagrado en el apartado *a* del artículo 3. La norma general del artículo 5, según la cual se considerará hecho del Estado «el comportamiento de todo órgano del Estado que tenga la condición de tal según el derecho interno de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad», refleja de manera adecuada la concepción general de la Comisión y no da lugar a objeción alguna. Teniendo en cuenta esta disposición, el Gobierno yugoslavo considera que el artículo 6 no es indispensable, tanto más cuanto que en el comentario relativo a esta disposición se precisa que la finalidad del artículo 6 es impedir que se invoque la antigua práctica superada según la cual algunos órganos del Estado están exentos de responsabilidad¹.

12. El Gobierno yugoslavo apoya el principio enunciado en el artículo 10 de que «El comportamiento de un órgano del Estado, de una entidad pública territorial o de una entidad facultada para ejercer prerrogativas del poder público» que actúe excediéndose de su competencia o en contradicción con las instrucciones concernientes a su actividad no puede constituir una base para excluir la responsabilidad del Estado. Sin embargo, se plantea la cuestión de saber por qué el mismo principio no sería válido también en caso de un comportamiento semejante de un órgano de otro Estado o de una organización internacional, puesto a disposición del Estado de que se trate, y que actúe en su nombre (situación reglamentada en el artículo 9). El Gobierno yugoslavo considera que el principio recogido en el artículo 10 debe también aplicarse a este caso. Sin embargo, no se desprende claramente de la redacción del artículo 10 si éste cubre también la situación del artículo 9. Por lo tanto, el Gobierno yugoslavo sugiere que se considere la posibilidad de modificar la redacción actual del artículo 10.

13. Por otra parte, parece más lógico que la disposición del proyecto de artículo 8 (Atribución al Estado del comportamiento de personas que actúan de hecho por cuenta del Estado) figure a continuación de las disposiciones relativas al comportamiento del órgano del Estado, por lo que parece preferible incluir esta disposición después de los artículos 9 y 10.

14. Cabe subrayar que en la aplicación e interpretación de las disposiciones del capítulo II probablemente se plantee la cuestión del significado de las nociones de «entidad pública territorial» y, sobre todo, «entidad facultada para ejercer prerrogativas del poder público». Estas nociones pueden comprenderse de manera distinta en los diferentes Estados, por lo que sería muy útil que la Comisión se decidiera a aprobar una disposición especial consagrada a la definición de los términos utilizados —decisión que, por otra parte, sería bien acogida por el Gobierno yugoslavo—, a fin de definir con exactitud los términos anteriormente mencionados.

15. El Gobierno yugoslavo desea expresar en particular su conformidad con las disposiciones de los artículos 14 y 15 relativos a la responsabilidad por un movimiento insurreccional. Esas disposiciones representan una importante contribución, que permite precisar ciertas situaciones que se plantean a menudo en las relaciones internacionales contemporáneas en las que no está suficientemente clara la cuestión de la responsabilidad.

16. El capítulo III representa, como la Comisión, por otra parte, lo ha precisado con razón, la esencia misma de esta parte del proyecto. En él se elabora el denominado elemento «objetivo» del hecho internacionalmente ilícito, recogido en el apartado *b* del artículo 3. El artículo 16, que en este contexto tiene el mismo objetivo que el artículo 5 del capítulo II, establece como norma principal que hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación. Aunque la disposición sea muy sucinta y en extremo general, en opinión del Gobierno yugoslavo resulta satisfactoria precisamente por esa generalidad de su ámbito, y representa una base muy amplia que ha permitido a la Comisión elaborar las hipótesis y las soluciones que, consideradas bajo diversos aspectos, pueden producirse en la práctica y se reglamentan en los artículos siguientes. El Gobierno yugoslavo considera que, en su conjunto, estos artículos están bien definidos y las soluciones que contienen son en principio aceptables.

17. No obstante, conviene señalar que la formulación y la terminología del proyecto de artículo 18 son muy complicadas y que el párrafo 2 sólo puede comprenderse tras la lectura del comentario. En opinión del Gobierno yugoslavo, sería conveniente que la Comisión procurara simplificar la redacción de ese artículo, aunque respetando, por supuesto, el fondo, e incluyera algunos elementos del comentario en el párrafo 2, a fin de que las disposiciones propuestas resultaran más claras de la lectura misma del texto.

18. Complace en especial al Gobierno yugoslavo el proyecto de artículo 22, que trata del agotamiento de

¹ Véase *Anuario... 1973*, vol. II, pág. 202, documento A/9010/Rev.1, cap. II, secc. B, art. 6, párr. 17 del comentario.

los recursos internos. Esa disposición es especialmente importante, ya que confirma el principio de la soberanía e impide la injerencia extranjera inútil en asuntos de competencia nacional, indicando el camino que se ha de seguir para llegar al arreglo de tales situaciones y previendo únicamente la responsabilidad internacional en caso de que se hayan agotado los recursos internos o de que haya una denegación de justicia.

19. En el marco del capítulo III, el proyecto de artículo 19 es ciertamente el más importante; por consiguiente, el Gobierno yugoslavo juzga necesario examinar con mayor detalle la norma propuesta. En su opinión, la decisión de la Comisión de proponer un régimen diferente para los crímenes internacionales, es decir, para los delitos internacionales, debe saludarse y apoyarse sin reservas. Desde los principios de Nuremberg, un concepto ha cobrado progresivamente forma en la comunidad internacional, a saber: la existencia de violaciones del derecho internacional sumamente graves que deben calificarse como crímenes internacionales. En opinión del Gobierno yugoslavo, no cabe duda de que este concepto forma parte hoy día del derecho internacional vigente.

20. El párrafo 2, que determina las violaciones que hay que considerar como «crimen internacional», es ciertamente la disposición clave de ese artículo. El Gobierno yugoslavo considera este proyecto de disposición

como una buena base para los trabajos futuros y, en principio, la apoya. Convendría, no obstante, mejorar la redacción correspondiente, estableciendo de manera explícita que una violación de las obligaciones internacionales de este tipo entraña no sólo la condena, sino también una reacción concreta de toda la comunidad internacional. En otros términos, es excepcionalmente importante que de la redacción se pueda concluir con mayor evidencia que un crimen internacional no es únicamente una violación de los intereses del Estado directamente afectado por dicho crimen, sino que ese hecho internacionalmente ilícito afecta al interés social general de todos los Estados sin distinción.

21. El Gobierno yugoslavo apoya también las disposiciones del párrafo 3, ya que considera que la Comisión pone en él de relieve, como ejemplo de crímenes internacionales, aquellos que cabe efectivamente considerar sumamente peligrosos. Sin embargo, se plantea la cuestión de determinar el lugar que debería ocupar esa disposición en el marco del conjunto del proyecto. En efecto, tras la elaboración del texto definitivo del párrafo 2, y en función de su contenido, se podrá decidir si el párrafo 3 actual permanecerá en el contexto del artículo 19 o si la disposición de que se trata deberá ubicarse en la segunda parte del proyecto, que tiene por objeto el contenido, las formas y los grados de la responsabilidad internacional.