

cuestión es importante y afecta a la paz y la vida económica de todos los países, desarrollados o en desarrollo. En especial, hay que estudiar atentamente su aspecto económico. Tal vez convendría que la Comisión designara un Relator Especial para estudiar esta cuestión.

Organización de los trabajos

33. El PRESIDENTE sugiere que la Mesa ampliada se reúna el lunes por la tarde para examinar la recomendación de la Asamblea General relativa al comienzo de los trabajos sobre el tema del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (tema 8 a del programa).

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1256.^a SESIÓN

Martes 14 de mayo de 1974, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Endre USTOR

Presentes: Sr. Ago, Sr. Bedjaoui, Sr. Bilge, Sr. Calle y Calle, Sr. El-Erian, Sr. Elias, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Francis Vallat, Sr. Yasseen.

Organización de los trabajos

1. El PRESIDENTE hace saber que, conforme a las instrucciones de la Comisión, la Mesa ampliada se reunió la víspera para examinar la recomendación que figura en el párrafo 4 de la resolución 3071 (XXVIII) de la Asamblea General y decidió recomendar que la Comisión inicie sus trabajos sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación creando una subcomisión compuesta de cinco miembros, a saber, el Sr. Kearney, que sería su presidente, el Sr. Elias, el Sr. Šahović, el Sr. Sette Câmara y el Sr. Tabibi. Esta subcomisión examinaría la cuestión y presentaría un informe a la Comisión.

Así queda acordado.

2. El Sr. KEARNEY estima que la Subcomisión no debe trabajar en un medio cerrado y que todos los miembros de la Comisión que se interesen por la cuestión deben ser admitidos a las sesiones.

3. El Sr. BEDJAOUÍ comprueba con satisfacción que la Comisión ha decidido, a instancias del Sr. Yasseen, institucionalizar el cargo de Presidente del Comité de Redacción y elegir al Sr. Hambro para ocuparlo.

4. Al hacer uso de la palabra por primera vez en el actual período de sesiones, el Sr. Bedjaoui no puede menos de evocar la memoria del Sr. Bartoš, recordando sus dotes intelectuales y morales y su dedicación a la causa del derecho internacional. El Sr. Bartoš, que fue

uno de los fundadores de la Comisión, poseía una amplia experiencia adquirida en una prolongada labor en los órganos internacionales y ha dejado tras de sí, como un monumento, su labor sobre las misiones especiales. Será difícil sustituirle en la Comisión, pero, si alguien puede hacerlo, nadie mejor que el Sr. Milan Šahović. El orador recuerda el papel que el Sr. Šahović desempeñó en la adopción de la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados y se congratula de su elección.

Responsabilidad de los Estados

(A/CN.4/246 y Add.1 a 3; A/CN.4/264 y Add.1; A/9010/Rev.1)

[Tema 3 del programa]

(reanudación del debate de la sesión anterior)

PROYECTO DE ARTÍCULOS PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL

ARTÍCULO 7 (Atribución al Estado, sujeto de derecho internacional, de hechos de órganos de instituciones públicas distintas) *(continuación)*

5. El Sr. EL-ERIAN toma nota con satisfacción de que la Sexta Comisión de la Asamblea General ha acogido favorablemente las conclusiones del Relator Especial y los artículos 1 a 6 del proyecto. Ha aceptado la distinción entre normas « primarias » y normas « secundarias » y ha aprobado la decisión de la Comisión de concentrar su atención en las normas secundarias y de examinar por separado la cuestión de la responsabilidad por riesgos¹.

6. En el artículo 7 sería preferible que no figuraran los territorios dependientes en la lista de las colectividades territoriales, por la misma razón que ha inducido a la Comisión a abstenerse hasta ahora de toda referencia a estos territorios en los textos por ella aprobados, en particular en su proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados; los protectorados y los territorios dependientes dejarán de existir muy pronto y, puesto que la Comisión formula normas para el futuro, es innecesario prever expresamente este caso. Además, un territorio dependiente no es parte integrante del Estado metropolitano, el cual, simplemente, asume la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio. El artículo debe armonizarse pues, a este respecto, con los demás textos redactados por la Comisión. Sobre este punto podría insertarse una explicación en el comentario del artículo.

7. La mención de los Estados federales podría plantear también dificultades, pues las federaciones recientemente creadas, por ejemplo, en Oriente Medio y en Africa, no son federaciones en el sentido que tradicionalmente se da a este término en el derecho internacional, puesto que los elementos que las constituyen conservan su personalidad internacional. El Estado federal clásico, por ejemplo, los Estados Unidos de América, es un Estado compuesto, que posee una personalidad única en derecho internacional. El orador no tiene ninguna solución que proponer, pero espera que el Relator Especial encuentre la manera de resolver este problema de redacción.

¹ Véase el documento A/9334, cap. III, secc. B.

8. El Sr. RAMANGASOAVINA estima que el artículo 7 ocupa el puesto que le corresponde entre los artículos relativos a la atribución al Estado de los hechos de diversas personas o de grupos de personas. El Relator Especial ha presentado un texto perfectamente claro en cuanto a su alcance y su propósito y lo ha acompañado de un excelente comentario, profusamente ilustrado con ejemplos tomados de la práctica internacional y de las conclusiones de las comisiones de arbitraje o de los órganos judiciales internacionales. El artículo subraya una vez más la unidad del Estado a los efectos de la responsabilidad internacional, sean cuales fueren la naturaleza del órgano de que se trate en el ordenamiento jurídico interno y el grado de vinculación al poder central de la colectividad, de la subdivisión política o administrativa o de la institución pública autónoma. No obstante, el artículo suscita ciertas observaciones, algunas de las cuales han sido ya formuladas por otros miembros de la Comisión.

9. En primer lugar, el hecho de que la calificación de órgano del Estado se haya basado en el derecho interno del Estado puede dar lugar a algunas dificultades, puesto que, como han hecho observar ya otros miembros de la Comisión, existen sociedades multinacionales y sociedades mixtas. ¿Cuáles son, en este caso, los criterios que permitirán medir el grado de control del Estado sobre estas personas jurídicas? La respuesta sólo puede hallarse en el derecho interno, pero el derecho interno no siempre es muy claro en lo que concierne a la constitución de ciertas sociedades. El problema no se plantea en el caso de sociedades muy importantes, como la compañía Renault, que pueden hacer frente a sus responsabilidades, incluso a las internacionales, llegado el caso. Pero cabe preguntarse qué sucedería si una sociedad incapaz de hacer frente a sus responsabilidades hubiera de asumir, por acción u omisión, una responsabilidad internacional. Esta cuestión puede plantearse en el caso de quiebra, o, como han señalado algunos miembros de la Comisión, en el caso de las agencias de prensa o de las compañías de transporte aéreo o de navegación. La respuesta a esta cuestión es clara en el caso de ciertos países —Estados socialistas o naciones jóvenes— en los que el comercio está estatificado en mayor o menor grado y en los que el Estado se encarga más o menos directamente del comercio exterior. Pero a veces no se trata de una estatificación pura y simple, sino de una orientación general o, con más exactitud, de un encuadramiento general, como en el caso de las oficinas de comercialización. Los actos de comercio son entonces hechos de sociedades privadas. Está también el caso de los institutos de investigación que trabajan en países extranjeros y que no siempre tienen una condición bien definida en el derecho interno del Estado a que pertenecen; es evidente que estos institutos no se ponen a disposición de los países en donde se hallan instalados para que sus responsabilidades se atribuyan al Estado en el que ejercen sus actividades.

10. Así pues, aun aceptando el principio y la norma que figuran en el proyecto de artículo 7, el Sr. Ramangasoavina cree que habría que buscar una formulación más adecuada, más amplia y más concisa a la vez, de este artículo. El orden de los términos enumerados entre paréntesis no le parece muy racional, por cuanto las colectividades territoriales más importantes, como los Estados

federados, van después de los municipios que no son más que pequeñas circunscripciones administrativas. Quizás sería preferible contentarse con una denominación general como la de subdivisión política o administrativa, pues, al proceder a una enumeración que pretende ser exhaustiva, se corre el riesgo de omitir ciertas entidades.

11. El Sr. Ramangasoavina estima finalmente, al igual que otros miembros de la Comisión, en particular los Sres. Pinto y Martínez Moreno, que tal vez fuera conveniente señalar más específicamente que los artículos que se examinan se refieren únicamente a los hechos que son ilícitos en virtud de convenciones o normas internacionales. El orador no ignora que el Relator Especial ha cuidado de puntualizarlo así en la exposición introductoria, pero a su juicio conviene indicarlo con más claridad, desde el principio, en el proyecto de artículos y hacerlo desde el punto de vista del desarrollo progresivo del derecho internacional.

12. El Sr. QUENTIN-BAXTER, si bien se congratula del firme apoyo que ha obtenido en la Sexta Comisión el estudio previsto de la responsabilidad por riesgos, comparte las dudas de algunos de sus miembros en cuanto a la oportunidad de separar este estudio del que se halla en curso sobre la responsabilidad de los Estados. Quizá se trata simplemente de una cuestión de perspectiva, pero parece que esta escisión, que procede de ciertas hipótesis, no está exenta de peligros. No se sabe todavía cómo clasificar la responsabilidad por riesgos. En algunos Estados el abuso de derecho es considerado como equivalente a un hecho ilícito. Dado que el hecho ilícito no es realmente asimilable a la falta, quizá sea posible y provechoso, en el plano de la terminología e incluso en lo que respecta al fondo, considerar que las nociones de « *wrong* » (hecho ilícito) y de « *breach* » (incumplimiento de una obligación) abarcan todo el ámbito de la responsabilidad. Pero si no fuese así, algunas de las disposiciones ya redactadas, en particular las normas referentes a la atribución, serían tan válidas para un estudio de la responsabilidad por riesgos como para el estudio actualmente en curso.

13. Comparte el sentir general de que ya es hora de comenzar este nuevo estudio de gran alcance, no sólo porque la comunidad internacional lo juzga conveniente y por la importancia que en sí mismo tiene, sino también porque la distinción entre responsabilidad de los Estados y responsabilidad por riesgos todavía no está bien establecida. Las primeras etapas del estudio previsto permitirían conocer mejor el tema, lo cual ayudaría a la Comisión a ordenar sus trabajos actuales sobre la responsabilidad de los Estados. El estudio en curso debe concebirse pues desde el punto de vista de las normas primarias y secundarias de responsabilidad, mientras que la Comisión sólo se ocupa actualmente de las consecuencias de la responsabilidad y no de sus bases o causas, ni de sus límites.

14. Aprueba sin vacilaciones el empleo del término « Estado » sin definición, conforme al sabio precedente del derecho de los tratados. Está seguro de que en la comunidad internacional actual, más homogénea, apenas existen casos de semisoberanía, y los que pudieran existir se determinarían desde un punto de vista más funcional que formal. Así, existen pequeños Estados asociados cuyo legislativo no está sometido a ningún otro pero que para determinados fines se asocian a otros Estados sobe-

ranos y que en un momento dado podrían actuar en cuanto titulares de una personalidad internacional. Si se redactasen en consecuencia, los artículos que se examinan se aplicarían entonces a esos Estados. El orador no ve solución alguna al problema que plantean las organizaciones de Estados que actúan conjuntamente a escala supranacional, pero estima que sería prudente conservar en el presente proyecto la noción simple y comúnmente admitida de Estado, considerado como sujeto activo en el plano internacional, con una responsabilidad territorial, en otros términos como una autoridad territorial y no como una organización.

15. En la versión inglesa del título del artículo 7 sería preferible traducir la palabra « distintas », que califica a las instituciones, por « *distinct* » y no por « *separate* », siendo así que la separación puede ser mínima o abstracta. Una institución dotada de personalidad jurídica « separada » en virtud del derecho interno podría no ser considerada como tal en derecho internacional. Con arreglo a un principio fundamental de derecho internacional, la calificación que da el derecho interno a las situaciones que reglamenta no se impone en derecho internacional. La doctrina de las Naciones Unidas sobre el colonialismo y los territorios dependientes se basa en este principio, cuya formulación es el objetivo primero y principal del artículo 7. Su segundo objetivo es dejar bien sentado que la responsabilidad derivada del comportamiento de las entidades públicas es la misma que la del propio Estado.

16. El Sr. Quentin-Baxter comparte las reservas que se han formulado acerca de la enumeración que figura entre paréntesis, pero reconoce que su finalidad es indicar cuáles son las colectividades que no son sujetos de derecho internacional, no establecer una distinción entre las subdivisiones consideradas como órganos del Estado y las consideradas como distintas del Estado. Esto representa un abandono de la arbitrariedad que se observa en la práctica anterior de los Estados y un progreso hacia la uniformidad. Todo desarrollo del derecho consiste en superar la etapa de la rigidez, la etapa en que las situaciones se regulan mediante la aplicación de normas de procedimiento formales, siendo así que deberían serlo en función de consideraciones de fondo.

17. Como ha señalado acertadamente el Sr. Reuter, desde el punto de vista del *common law*, la expresión « *public corporation* » no tiene probablemente el sentido que se le atribuye en el artículo 7. Quizá convenga hallar un término más general desprovisto de asociaciones concretas en el derecho interno. El orador estima, como el Sr. Calle y Calle, que habría que referirse esencialmente a las colectividades territoriales, tratando a las demás entidades de manera accesoria.

18. Otra cuestión que se desprende de manera implícita del comentario al artículo 7 es si habría que dar mayor precisión al texto de este artículo para facilitar la solución de los casos difíciles que se plantean en la práctica. Parece que no. En derecho y en la comunidad internacional, se tiende siempre a evitar entrar en situaciones en las que sea importante decidir en cuanto al fondo, por ejemplo, si una compañía aérea responde a la definición de una « *public corporation* » por el hecho de pertenecer al Estado o si se trata de una sociedad privada en la que el Estado posee la totalidad o una parte de las

acciones. Ninguna compañía aérea puede ejercer actividades internacionales sin los buenos oficios de su gobierno, que toma con los demás gobiernos las disposiciones que le permiten prestar servicio en determinadas líneas y que establece normas técnicas y normas de seguridad. Es raro que en derecho internacional la responsabilidad dependa de la medida en que una línea aérea o ferroviaria es propiedad del Estado o está controlada por él. La pertenencia no debería afectar sensiblemente al procedimiento que se haya de seguir para reclamar indemnización por daños. Si el reclamante es un extranjero, cabe presumir que hallará los medios de recurrir a los tribunales nacionales y que las reglas que actualmente se examinan sólo entrarán en juego a partir del momento en que el derecho interno resulte insuficiente. Si la institución pública interesada no es responsable con arreglo al derecho interno y un obstáculo de procedimiento impide ejercer una acción contra el Estado, será necesario hacer gestiones más directas en el plano internacional. No obstante, sería prudente enunciar el principio general y partir de la hipótesis de que el desarrollo progresivo del derecho en esta dirección se considera más deseable que una codificación detallada de la práctica de los Estados.

19. Esto no quiere decir que la práctica de los Estados no deba tomarse en consideración. El Sr. Kearney ha recordado acertadamente la abundante práctica con que pueden contar los tribunales nacionales en lo que se refiere a la inmunidad de jurisdicción y que, aunque se refiera a un tema diferente que no siempre guarda analogía con la responsabilidad del Estado, enriquecería considerablemente un estudio de la responsabilidad y de las funciones públicas y privadas. La elaboración de un repertorio de la práctica de los Estados y de los trabajos de diferentes instituciones en el ámbito de la inmunidad de jurisdicción sería una labor sumamente útil para el estudio de la responsabilidad del Estado y el tema se relaciona también con la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. Tal vez estas observaciones sean aplicables más bien al artículo 8 que al artículo 7.

20. En términos generales, el artículo 7 sería aceptable con algunas ligeras modificaciones de redacción.

21. El Sr. HAMBRO opina que los artículos redactados por el Relator Especial son en general excelentes, pero que el artículo 7 y los comentarios que lo acompañan son algo desconcertantes. Los debates han confirmado sus dudas. El artículo 7 no debería ser considerado aisladamente, sino en relación con los artículos 6 y 8. Cada cual reconoce la pertinencia del principio de la indivisibilidad del Estado a los fines del derecho internacional, tal como se enuncia en el artículo 6, aunque éste no va bastante lejos y son necesarias disposiciones adicionales como las del artículo 7 por lo mismo que muchas actividades públicas no están comprendidas en las disposiciones del artículo 6.

22. En apoyo de la asimilación de los establecimientos públicos y las instituciones públicas autónomas con órganos del Estado a los efectos de la responsabilidad internacional se aducen argumentos y ejemplos muy numerosos, pero el orador no está convencido. No está totalmente de acuerdo, por ejemplo, con el pasaje del comentario que se refiere al *Asunto relativo a determinados*

empréstitos noruegos, reproducido en el tercer informe del Relator Especial², y según el cual ciertos magistrados de la Corte Internacional de Justicia subrayaron la validez de la tesis francesa. Uno de estos magistrados alegó que, con ocasión de un proceso entablado anteriormente ante un tribunal francés, el Gobierno noruego había invocado en favor de uno de los bancos de que se trataba la inmunidad de jurisdicción que se concede internacionalmente a los órganos de los Estados extranjeros y no podía negarse después a admitir su responsabilidad en derecho internacional sosteniendo que esos bancos tenían una personalidad distinta de la del Estado. Por lo tanto, no se decidió en absoluto si tales bancos podían dar lugar a la responsabilidad del Estado. Como ha señalado el Sr. Quentin-Baxter, cuando se reclaman daños y perjuicios a compañías de ferrocarriles o de aviación se comienza generalmente por interponer una acción ante los tribunales nacionales y, después, si no se puede proceder contra esas instituciones, se acude a un tribunal supremo o directamente al Estado interesado. La solución de asuntos de este género no debería depender de la atribución o no atribución a la institución interesada, en virtud del derecho interno, de la calidad de establecimiento público o de institución pública autónoma, ni tampoco de su modo de organización o funcionamiento. No obstante, resulta difícil imaginar que, fuera de sus funciones contractuales, las instituciones de este tipo puedan, en alguna medida que sea de consecuencia, cometer actos ilegales que acarrearían una responsabilidad del Estado de la índole de la prevista en el artículo 6.

23. La enumeración de las colectividades territoriales que figura en el artículo 7 es aparentemente demasiado amplia para los fines del artículo. Es superfluo, por ejemplo, mencionar los municipios. El Estado ciertamente no sería responsable de los préstamos concertados por el municipio, pero no podría negarse a reconocer su responsabilidad en materia de protección de los diplomáticos alegando, por ejemplo, que no controla la policía municipal. Es menester que el Estado no pueda sustraerse a su responsabilidad por hechos ilícitos organizando sus actividades fuera del ámbito de su competencia. La antigua distinción entre las actividades del Estado *de jure negotii* y *de jure imperii* sería sin duda pertinente, pero quizá no llegara muy lejos. Cualquiera que sea la forma en que se organicen las actividades del Estado, incumbe al derecho internacional, y no al derecho interno, decidir si esas actividades deben ser calificadas de actividades del Estado a los efectos de la responsabilidad internacional. La primacía del derecho internacional debe ser reconocida y aceptada expresamente. Tal es en sustancia el contenido del artículo 7, pero su texto es quizá demasiado general. Una vez se hayan examinado a fondo los artículos 7 y 8, tal vez será posible reforzar el texto del artículo 6.

24. El Sr. BEDJAOUI estima que la idea expresada en el artículo 7 es útil, pero no puede menos de experimentar cierta desazón en lo que se refiere a la redacción de esta disposición. Si bien le parece completamente legítimo atribuir al Estado el comportamiento de algunos de sus organismos públicos, le parece difícil, en cambio, remitirse

únicamente al ordenamiento jurídico interno del Estado interesado para determinar la condición jurídica de un territorio dependiente. Según el derecho internacional contemporáneo no es el ordenamiento jurídico interno del Estado el que determina lo que constituye una administración autónoma de un territorio dependiente. Más allá de la competencia nacional, expresamente reservada en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, existe ahora un ordenamiento jurídico internacional que rige la cuestión de los territorios dependientes. Es menester, por consiguiente, tener en cuenta la evolución del derecho internacional contemporáneo y considerar, como la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas³, que un «territorio no autónomo tiene . . . una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra» hasta que «haya ejercido su derecho de libre determinación de conformidad con la Carta». Las Naciones Unidas han reiterado muchas veces este principio. En su última opinión consultiva, la Corte Internacional de Justicia ha puesto a Namibia bajo la responsabilidad de las Naciones Unidas, habida cuenta de las decisiones del Consejo de Seguridad⁴. Por consiguiente, a causa del mantenimiento de la presencia de Sudáfrica en Namibia, un hecho ilícito producido en Namibia da lugar a la responsabilidad de la República de Sudáfrica como autoridad de hecho. En todo caso es difícil, a juicio del orador, remitirse únicamente al ordenamiento jurídico interno del Estado en lo que se refiere a la administración autónoma de los territorios dependientes. El artículo 7 suscita a este respecto un problema de redacción que plantea una cuestión de principio.

25. Con todo, el Sr. Bedjaoui comprende las dificultades con que ha tropezado el Relator Especial en relación con la definición de los establecimientos públicos y otras instituciones públicas autónomas, ya que, en sus trabajos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, el orador ha tropezado con dificultades análogas. El hecho de que el Relator Especial haya considerado necesario dar ejemplo entre paréntesis demuestra claramente que ha tenido conciencia de estas dificultades y que no está totalmente satisfecho de la terminología empleada. El orador opina que, cuando se trata de sociedades mixtas dependientes de dos o más Estados, es preciso referirse al problema de la responsabilidad conjunta de dos o más Estados.

26. Sir Francis VALLAT desea asociarse al homenaje tributado al Sr. Bartoš en la 1250.^a sesión y a la decisión adoptada en aquella ocasión de celebrar una sesión especial en homenaje a su memoria.

27. El proyecto de artículo 7, que se está examinando, reviste una importancia especial en la estructura del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados, con cuyos principios generales básicos el orador se manifiesta de acuerdo. No obstante, el texto plantea dificultades considerables y, como versa sobre dos cuestiones distintas —las colectividades territoriales, por una parte, y las

² Anuario . . . 1971, vol. II, primera parte, pág. 275, párr. 167.

³ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, anexo.

⁴ C.I.J. Recueil, 1971, pág. 16.

entidades denominadas « establecimientos públicos u otras instituciones públicas autónomas », por otra—, sugiere que se divida en dos artículos distintos o, por lo menos, en dos párrafos separados.

28. Por lo que respecta a las entidades de la primera categoría, es decir, las colectividades territoriales, acerca de las cuales consideraría preferible que no se utilizara el término de « públicas », poco apropiado, el orador recomienda firmemente la supresión de la lista de colectividades que figura entre paréntesis en el texto del artículo. Esta lista debería ser sustituida por una fórmula más satisfactoria. Sin embargo, tal enumeración sería sumamente útil en el comentario.

29. En cuanto a las entidades de la segunda categoría, Sir Francis estima que la terminología inglesa es poco satisfactoria. La expresión « *public corporation* », excesivamente amplia, podría ser interpretada en el sentido de una empresa comercial constituida en régimen de sociedad anónima, cuando evidentemente no es éste el propósito del Relator Especial. Análogamente, la expresión inglesa « *autonomous public institution* » podría comprender las instituciones religiosas e incluso ciertos clubs, cuando a todas luces no se trata en absoluto de aplicar el artículo 7 a organizaciones de esta índole.

30. Finalmente, por lo que respecta a la forma, el orador entiende que el texto definitivo del artículo 7 será armonizado con el de los artículos 5 y 6, adoptados por la Comisión en su 25.º período de sesiones (A/9010/Rev.1, capítulo II, sección B)⁵.

31. El Sr. KEARNEY apoya la propuesta de dividir el artículo 7 en dos artículos distintos. Las colectividades territoriales que forman parte de un Estado o que están sujetas a su jurisdicción constituyen una categoría jurídica diferente de la de los establecimientos públicos y otras instituciones análogas; esas colectividades ejercen siempre competencias administrativas más o menos amplias, a diferencia de los establecimientos públicos o las instituciones públicas. La división del artículo facilitará además el examen de los problemas que plantea la diversidad de las estructuras estatales.

32. En cuanto a la redacción, una de las dificultades estriba en que la acepción técnica de los términos « establecimiento » e « institución » puede ser totalmente diferente en el derecho interno de los Estados. Por este motivo, el Sr. Kearney preferiría un término más general como, de ser posible, el de « organización ». En cuanto al término « público » es demasiado vago para que pueda constituir un criterio de la atribución de la responsabilidad del Estado. El orador propone que se sustituya por el término « gubernamental », el cual, aunque imperfecto, se aproxima más a la idea que se pretende expresar.

33. En lo que se refiere al fondo del problema, el orador ha llegado a la conclusión de que el derecho interno determina la condición jurídica de las organizaciones que crea, las cuales pueden tener carácter gubernamental, no gubernamental o « mixto ». En cambio, es el derecho internacional el que determina si la condición jurídica de la organización es de tal naturaleza que el Estado es responsable de todos o de algunos de los actos de esta

organización y, en el caso de que sólo sea responsable de algunos de ellos, cuáles son esos actos.

34. Cuando el derecho nacional confiere expresamente a una organización la condición jurídica de órgano gubernamental, esta decisión es definitiva y el derecho internacional no debe tratar de tomar en consideración los motivos. Sin embargo, cuando el derecho nacional no ha concedido expresamente a una organización la condición jurídica de órgano gubernamental, incumbe al derecho internacional determinar si el Estado es responsable de un acto o de unos actos determinados. A este respecto, el criterio principal será el de si el acto o los actos han sido realizados por la organización en ejercicio de una delegación general de competencias administrativas (*governmental authority*) o en virtud de una atribución limitada de tales competencias.

35. Queda por determinar si es necesario elaborar una norma subsidiaria en virtud de la cual la atribución al Estado sólo se efectuaría en el caso de que el órgano distinto no cumpliera sus obligaciones dimanantes de un acto internacionalmente ilícito.

36. El Sr. USHAKOV desea subrayar la importancia que tiene la distinción entre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos y su responsabilidad objetiva, no sólo respecto del proyecto de artículos en su conjunto sino también en relación con el artículo 7 en particular. La responsabilidad objetiva del Estado queda comprometida tanto por el comportamiento de sus órganos y de los organismos nacionales como por el comportamiento de sus súbditos o de organismos privados. Así un Estado es internacionalmente responsable por los daños que un buque de carga que enarbola su pabellón cause en alta mar por vertimiento de sustancias radioactivas. En cambio, la responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos sólo queda comprometida por el comportamiento del propio Estado, tanto si se trata de acciones de sus órganos como de ciertas instituciones que ejerzan poderes estatales por delegación.

37. En cuanto a las inmunidades, el orador señala que pueden invocarse a veces como prueba indirecta de que es el propio Estado el que ha actuado. Esto no sucede siempre, ya que existen varias categorías de inmunidades. Algunas pertenecen al derecho diplomático y se aplican a los órganos del Estado y a las personas que los componen: por ejemplo, las misiones diplomáticas y las misiones especiales. Otras corresponden a los bienes del Estado, los cuales también quedan fuera de la jurisdicción de otro Estado. Esta categoría de inmunidades no está relacionada con la responsabilidad de los Estados. Así, el buque de un Estado que esté en un puerto de otro país no está sometido, como bien del Estado, a la jurisdicción de este país, pero el comportamiento de su tripulación no goza de esta inmunidad. Así pues, sólo hay que considerar las inmunidades como medios de prueba indirectos.

38. En lo referente a las colectividades públicas territoriales, el orador considera que todos sus órganos son órganos del Estado y que su comportamiento da lugar a la responsabilidad internacional del Estado. Aunque eso sea evidente, tal vez convenga precisarlo en el artículo que se examina. Sin embargo, hay excepciones a este

⁵ Reproducido en *Anuario... 1973*, vol. II.

principio. El Ayuntamiento de Moscú, que es un órgano de la Unión Soviética y, como tal, ejerce poderes estatales, compromete a la Unión Soviética con su comportamiento. Sin embargo, cuando contrata un empréstito en el extranjero, no ejerce ningún poder estatal, de carácter legislativo, ejecutivo o judicial. Actúa como persona jurídica de derecho civil, sin comprometer en modo alguno la responsabilidad de la Unión Soviética. Sus relaciones contractuales están sometidas a la legislación soviética o, por aplicación de las normas del derecho internacional privado, a una ley extranjera. Es indispensable que se haga referencia en el proyecto de artículos a esta distinción entre el ejercicio o el no ejercicio de poderes estatales.

39. Por lo que respecta a las administraciones autónomas de los territorios dependientes, el Sr. Bedjaoui ha señalado que el ordenamiento jurídico interno del Estado no determina, en derecho internacional contemporáneo, lo que constituye una administración autónoma de territorio dependiente. Esta cuestión corresponde al derecho internacional; incluso es posible que el Estado metropolitano comprometa su responsabilidad frente al territorio dependiente. Hay que tener en cuenta esta posibilidad, y no olvidar que, en materia de sucesión de Estados, el Estado metropolitano compromete su responsabilidad en lo que respecta a las relaciones internacionales de un territorio colocado bajo su administración, cuando actúa en nombre de este territorio.

40. El PRESIDENTE, haciendo uso de la palabra en calidad de miembro de la Comisión, dice que ha releído recientemente un artículo, ya antiguo, sobre los trabajos de la Comisión en el que el autor afirma que quizás haya que felicitarse de que la lista de temas de la Comisión guarde «cierta semejanza con los epígrafes de los capítulos de un manual algo anticuado», ya que son «las materias fundamentales del derecho clásico» lo que es menester profundizar primero. El estudio de los difíciles problemas del derecho económico internacional, por ejemplo, sólo puede emprenderse en el marco de una formulación clara de los principios fundamentales de la responsabilidad de los Estados, que el autor califica de «problema más clásico y, con todo, el más escurridizo, versátil e inabordable, que se sitúa en la raíz misma de todo concepto de un derecho internacional»⁶.

41. Ya se han dicho muchas cosas en relación con el artículo 7, y el orador no se detendrá demasiado en esta disposición. En general, estima que un asesor jurídico de un ministerio de asuntos exteriores examinaría el proyecto de artículos desde dos puntos de vista: en primer lugar, trataría de averiguar si los artículos están redactados de manera que pueda atribuirse a su gobierno la responsabilidad por acciones u omisiones de particulares o de personas jurídicas dependientes de su jurisdicción, y que no comprometen su responsabilidad según el ordenamiento jurídico interno de su Estado; en segundo lugar, trataría de determinar si dichos artículos contienen las garantías necesarias para impedir que otros Estados puedan eludir la responsabilidad por sus acciones u omisiones propias

que perjudiquen los intereses de su país, o por acciones u omisiones de sus órganos o de particulares o de personas jurídicas, de los cuales esos otros Estados sean responsables en derecho internacional.

42. Por supuesto, los miembros de la Comisión representan los intereses de toda la comunidad internacional, y no los de sus países respectivos, pero, en este caso, los dos puntos de vista quizás no estén demasiado alejados entre sí; conviene lograr un equilibrio justo entre lo que se podría llamar los intereses pasivos y los intereses activos de los Estados miembros de la comunidad internacional.

43. En cuanto al artículo 7, la mayoría de las divergencias de opinión que se han manifestado durante el debate se han referido más a cuestiones de forma que a cuestiones de fondo. Además, las dificultades de redacción no han surgido tanto en relación con la definición de la responsabilidad del Estado por los actos cometidos por sus elementos territoriales como en relación con la definición de esta responsabilidad por los actos cometidos por entidades denominadas «establecimientos públicos u otras instituciones públicas autónomas». Algunos miembros han estimado que habría que elaborar una fórmula destinada a explicar lo que confiere un carácter «público» a un establecimiento o una institución. Otros han alegado que todo establecimiento de este tipo es público si está autorizado a ejercer una de las funciones principales del Estado: la función legislativa, la función ejecutiva o la función judicial. Si se acepta este último punto de vista, se podrá renunciar a mencionar los establecimientos e instituciones públicos, ya que las entidades encargadas de funciones legislativas, ejecutivas o judiciales quedarán comprendidas en el concepto de órganos del Estado y, por lo tanto, en el artículo 5.

44. En conclusión, el orador estima que ha llegado el momento de remitir el artículo 7 al Comité de Redacción para que lo examine a la luz del debate. Confía en que el Comité encuentre una solución de avenencia que tenga en cuenta el interés general de la comunidad. El estudio de la responsabilidad de los Estados debe conducir a algo más que a un conjunto de principios vagos. Es indispensable que se formulen auténticas normas de derecho sobre esta materia. La tarea no es fácil, pero la Comisión debería estar en condiciones de superar las dificultades planteadas, por grandes que sean.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1257.^a SESIÓN

Miércoles 15 de mayo de 1974, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Endre USTOR

Presentes: Sr. Ago, Sr. Bedjaoui, Sr. Bilge, Sr. Calle y Calle, Sr. Castañeda, Sr. El-Erian, Sr. Elias, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Sette Câmara, Sr. Tabibi, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.

⁶ R. Y. Jennings, «Recent developments in the International Law Commission: its relation to the sources of international law», *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 13 (1964), pág. 385.