

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.

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]

(continuación)

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)

1. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a que responda a las observaciones formuladas por los miembros de la Comisión acerca del proyecto de artículo 7.
2. El Sr. AGO (Relator Especial) subraya la utilidad de las críticas constructivas que ha suscitado ese artículo del proyecto.
3. El Sr. Calle y Calle ha manifestado que aprueba el principio enunciado en el artículo 7 pero que juzga preferible mencionar primero las colectividades públicas territoriales, que son entidades de carácter permanente y mejor conocidas en derecho público que las demás instituciones a que se refiere la disposición¹. El Relator Especial acepta este punto de vista al igual que las observaciones del Sr. Calle y Calle en cuanto a la necesidad de claridad y concisión.
4. El Sr. Yasseen ha aprobado también el artículo 7 en cuanto al fondo y ha subrayado que esta disposición debería aplicarse incluso cuando el Estado no ejerce un control sobre las actividades de algunas de sus subdivisiones². El Relator Especial comparte por entero esta posición y señala que el principio enunciado en el artículo 7 adquiere todo su valor precisamente en este caso. Así, en los Estados federales, la legislación del trabajo suele ser competencia de los estados miembros, y el Estado federal no tiene ningún medio de acción por lo que respecta a la forma en que los estados federados reglamentan esta materia. El Estado federal no puede sustraerse por ello a su responsabilidad internacional cuando un estado federado actúa de manera incompatible con un Convenio internacional del trabajo en el cual es parte el Estado federal.
5. El Sr. Yasseen ha preguntado además si no convendría prever el supuesto en que un estado federado conserva su personalidad internacional y puede incurrir él mismo en responsabilidad internacional. A esto el Relator Especial responde que las uniones de Estados pueden ciertamente revestir una gran diversidad de formas, pero que ha utilizado la expresión « colectividad pública territorial » para referirse a los supuestos en los que la personalidad internacional de un estado miembro ha desaparecido y no a aquellos en los que subsiste la personalidad internacional distinta del estado miembro. A este respecto hay que distinguir, de una parte, las uniones de Estados a las que se refería el Sr. Yasseen, y de otra los Estados compuestos, cuyos estados miembros no son ya sujetos de derecho internacional. En una unión de Estados como

la Comunidad Económica Europea, o cualquier otra unión del mismo carácter que se establezca, cada Estado es dueño de sus actos y asume la responsabilidad de los hechos internacionalmente ilícitos. Por el contrario, el artículo 7 se refiere a los Estados compuestos y en este caso se puede hablar de colectividades públicas territoriales, expresión que se aplica tanto a los municipios como a los estados miembros de un Estado federal.

6. Finalmente, el Sr. Yasseen ha propuesto que se supriman los ejemplos de colectividades públicas territoriales indicados entre paréntesis en el proyecto de artículo. Esta enumeración, que figura en las bases de discusión elaboradas por el Comité Preparatorio de la Conferencia de Codificación de 1930³, sería innecesaria si el artículo que se examina pudiera redactarse con suficiente claridad. Por lo demás, en términos generales, es preferible evitar las enumeraciones de este tipo que siempre pueden dar la impresión de ser exhaustivas siendo así que sólo se hacen a título de ejemplo.

7. El Sr. Pinto ha planteado la cuestión de las cláusulas federales que suelen figurar en los acuerdos multilaterales y con las cuales se trata de evitar que el Estado federal sea responsable de los hechos de los estados federados⁴. Las situaciones que ha descrito el Sr. Pinto confirman la norma fundamental, que es aplicable en caso de violación de obligaciones internacionales, pero únicamente en defecto de norma particular. Si existe una norma convencional en virtud de la cual el Estado federal no responde de los actos de los estados federados, esta norma ha de reconocerse, por insatisfactoria que sea. Por otra parte, el Sr. Pinto se ha referido a las normas llamadas « primarias » y « secundarias ». A este respecto, el Relator Especial desea subrayar que estas expresiones no han sido empleadas nunca más que en un sentido puramente técnico y que no implican en modo alguno que las normas de la responsabilidad tengan importancia secundaria con respecto a otras normas de derecho internacional; las normas de la responsabilidad son « secundarias » únicamente en la medida en que presuponen la existencia de otras normas cuya violación hace que entre en juego la responsabilidad del Estado. Finalmente, el Sr. Pinto ha aludido a la cuestión de la responsabilidad por riesgos, que la Comisión debería considerar como definitivamente resuelta en lo que respecta al tema que se examina. En cambio, la Comisión deberá decidir si conviene emprender un estudio sobre la garantía que debe dar el Estado por los daños resultantes de actividades no prohibidas por el derecho internacional.

8. El Sr. Tammes ha expresado dudas en cuanto a la oportunidad de insistir, en el artículo 7, en el concepto de unidad del Estado en derecho internacional, siendo así que la época actual se caracteriza por un fenómeno de descentralización⁵. A juicio del Relator Especial es precisamente este fenómeno unido a la diversidad de las organizaciones estatales lo que aconseja enunciar la norma del artículo 7, a fin de que un Estado no pueda sustraerse a su responsabilidad internacional descentralizando excesivamente las actividades que corresponden al poder

¹ Véase la 1252.ª sesión, párrs. 15 a 20.

² *Ibid.*, párrs. 21 a 24.

³ Véase *Anuario...* 1956, vol. II, pág. 219.

⁴ Véase la 1252.ª sesión, párrs. 26 a 29.

⁵ Véase la 1253.ª sesión, párrs. 3 a 8.

público. En la práctica de los Estados abundan los ejemplos de tentativas de recurrir a este subterfugio.

9. Al igual que otros miembros de la Comisión, el Sr. Tammes ha estimado que la enumeración que figura entre paréntesis en el artículo que se examina es innecesaria. Ha hecho observar también que los órganos de ciertas colectividades territoriales tienen la condición de órganos del Estado en derecho interno y que en ese caso es el artículo 5 el que les será aplicable. No opina así el Relator Especial, por lo menos en relación con las situaciones con las que está más familiarizado. Cabe temer que un Estado, si es acusado de haber violado una de sus obligaciones internacionales, pueda eludir su responsabilidad aduciendo, por ejemplo, que el municipio al que hay que atribuir esta violación es un órgano de una entidad totalmente independiente. Si bien es cierto que un municipio puede no ser un órgano del Estado con arreglo al ordenamiento jurídico interno, es necesario que en el plano del derecho internacional todo comportamiento de un municipio que guarde relación con el ejercicio del poder público pueda ser considerado como un hecho del Estado.

10. En relación con los establecimientos públicos, el Sr. Tammes ha hecho ver cuán difícil es hallar una expresión que se aplique a todas las instituciones a que se refiere el artículo 7. La expresión « establecimiento público », que está tomada de la doctrina francesa del derecho administrativo, quizás peca a la vez por exceso y por defecto. En efecto, hay acciones y omisiones de un establecimiento público que no constituyen hechos atribuibles al Estado en el plano internacional, y existen acciones y omisiones de entidades que no pueden definirse como establecimientos públicos, pero que no obstante deben ser considerados como hechos atribuibles al Estado en el plano internacional. Surgen nuevas dificultades cuando se buscan equivalentes en otras lenguas. En inglés, la expresión « *public corporation* » introduce un concepto diferente del de establecimiento público. La Comisión deberá liberarse de la terminología utilizada en los proyectos de codificación o por la doctrina o por los gobiernos para hallar una expresión lo más neutra posible, aplicable a toda institución que, aunque sea distinta del Estado en el ordenamiento jurídico interno, comparta con ese Estado una parte de las prerrogativas del poder público en el ejercicio del cual puede violar una obligación internacional de ese Estado.

11. Refiriéndose siempre a las observaciones del Sr. Tammes, el Relator Especial precisa que ha utilizado intencionalmente el término « órganos » de un establecimiento público, de otra institución pública o de una colectividad pública territorial. Al igual que el Estado, la institución sólo puede actuar por conducto de órganos. Este término es indispensable y el Relator Especial lo ha utilizado en el sentido que se le ha dado tratándose de los órganos del Estado.

12. El principio enunciado en el artículo 7 ha recibido también el apoyo del Sr. Kearney, que en su primera intervención limitó sus observaciones a cuestiones de redacción y de definición⁶. El texto del artículo 7 es ciertamente uno de los que hay que modificar habida cuenta de la

nueva redacción del artículo 5. En cuanto a los vínculos que existen entre los artículos 7 y 8 conviene no exagerarlos. Sin duda, los artículos 5 a 9 enuncian una serie de proposiciones que constituyen un todo, pero, como ha señalado el Sr. Reuter, en el artículo 7 se prevé una distribución del ejercicio de las prerrogativas del poder público entre diversas entidades en el marco del ordenamiento jurídico interno, mientras que en el artículo 8 se trata de una situación de hecho y no de derecho que presenta un carácter excepcional: una persona o un grupo de personas que no tienen la condición de órganos del Estado o de una institución pública distinta con arreglo al ordenamiento jurídico interno, actúan como si la tuvieran. En su primera intervención, el Sr. Kearney sugirió la utilización de varias expresiones, dando su definición, pero en su segunda intervención⁷ se manifestó partidario más bien del empleo de una sola expresión para designar las diversas entidades de que se trata. El Relator Especial conviene en que sería mejor utilizar una sola expresión.

13. Por otra parte, el Sr. Kearney ha hecho ver con ejemplos la importancia que reviste la norma enunciada en el artículo 7 para las colectividades públicas territoriales, incluso las que no son estados miembros de un Estado federal. Tiende a producirse un fenómeno de descentralización en Estados que en otros tiempos eran muy unitarios. En lo que concierne a la descentralización *ratione materiae*, el Relator Especial estima que no está relacionada, por lo que respecta al artículo 7, con cuestiones de propiedad. Por eso no hay que pensar en si una *public corporation* es en mayor o menor grado propiedad del Estado; lo esencial es saber si sus actividades se relacionan con el ejercicio de prerrogativas del poder público. A este respecto, el Relator Especial se refiere al ejemplo citado por el Sr. Tsuruoka⁸: es muy poco probable que la empresa nacional de los ferrocarriles japoneses pueda violar una obligación internacional del Japón. No obstante, esta empresa dispone de una policía distinta de la policía del Estado. Así, en caso de alarma causada por la colocación de una bomba en uno de sus trenes, si un agente de la policía de ferrocarriles registrase las maletas de un diplomático, la empresa ejercería manifiestamente una función de policía derivada del ejercicio del poder público. El Estado japonés debería aceptar entonces que este hecho se le atribuyera y que diera lugar a su responsabilidad internacional. Lo esencial no es, pues, la pertenencia de la sociedad al Estado, sino el hecho de que ésta ejerza una parte de las prerrogativas del poder público.

14. El Sr. Kearney ha indicado en qué sentido se puede relacionar la idea de la atribución al Estado de un hecho internacionalmente ilícito con la cuestión de la inmunidad de jurisdicción del Estado. Posteriormente, el Sr. Ushakov ha vuelto a hablar de esta cuestión⁹ señalando que la inmunidad de jurisdicción, con exclusión de la inmunidad adscrita a los bienes del Estado, es la única que puede tomarse en consideración. Si el Relator Especial ha citado el *Asunto relativo a determinados empréstitos noruegos*¹⁰

⁷ Véase la sesión anterior, párrs. 31 a 35.

⁸ Véase la 1255.ª sesión, párr. 1.

⁹ *Ibid.*, párrs. 23 a 29.

¹⁰ *Anuario... 1971*, vol. II, primera parte, pág. 275, párr. 167

⁶ Véase la 1253.ª sesión, párrs. 9 a 14.

es para demostrar que cuando un Estado pretende que una determinada institución pública tiene derecho a la inmunidad de jurisdicción, no puede afirmar después que la acción de esta institución no es un hecho del Estado y que por consiguiente no da lugar a su responsabilidad internacional. No obstante, esto no es más que un elemento de prueba al que cabe recurrir en el contexto de la responsabilidad de los Estados.

15. El Sr. Elias ha puesto de relieve que la finalidad del artículo 7 es evitar que un Estado pueda sustraerse a su responsabilidad internacional afirmando que el órgano que ha actuado es, en el ordenamiento jurídico interno, un órgano de una institución distinta del Estado¹¹. En cuanto a las modificaciones de forma que ha propuesto, contribuirán a facilitar la tarea del Comité de Redacción. Como ha hecho observar también el Sr. Elias, vale más esforzarse por hallar una expresión general satisfactoria, aplicable a todos los tipos de instituciones públicas, en lugar de dar varias definiciones a riesgo de crear equívocos. Contrariamente a la opinión del Sr. Elias, el Relator Especial estima que no es de extrañar que el derecho internacional atribuya al Estado algo que el derecho interno no le atribuye, ya que el derecho internacional imputa al Estado, en cuanto sujeto de derecho internacional, hechos cuya responsabilidad no le atribuye el derecho interno, en cuanto sujeto de derecho interno. El Sr. Elias está de acuerdo con las conclusiones del Relator Especial: es menester destacar la unidad del Estado frente a la pluralidad de instituciones en el ámbito interno.

16. El Sr. REUTER ha destacado que el fondo y la forma del artículo 7 están estrechamente relacionados y los artículos 7 y 8 son totalmente distintos¹². Conforme al artículo 7, el derecho internacional procede a una atribución de la responsabilidad que no corresponde a la del derecho nacional. El Sr. Reuter se pregunta entonces si habría que indicar explícitamente que el derecho internacional puede hacer esa atribución de responsabilidad. A juicio del Relator Especial, es necesario formular de modo explícito este punto. La expresión « prerrogativas del poder público » que propone el Sr. Reuter parece muy acertada, tanto más cuanto que introduce el concepto de poder público.

17. Las observaciones hechas por el Sr. Sette Câmara¹³, que aprueba el artículo 7 en cuanto al fondo, son similares a las del Sr. Yasseen en todo lo que se refiere al Estado federal¹⁴. El Sr. Sette Câmara es partidario también de una definición general en lugar de varias definiciones.

18. La distinción entre una confederación y un Estado compuesto, cuyos estados componentes no son ya sujetos de derecho internacional, sino verdaderas colectividades públicas territoriales, ha sido muy bien expuesta por el Sr. Martínez Moreno en la misma sesión. Además, el Sr. Martínez Moreno ha dado un ejemplo interesante de institución pública autónoma, *la Tennessee Valley Authority*¹⁵.

¹¹ Véase la 1253.^a sesión, párrs. 16 a 19.

¹² *Ibid.*, párrs. 21 a 26.

¹³ Véase la 1255.^a sesión, párrs. 3 a 8.

¹⁴ Véase la 1252.^a sesión, párrs. 21 a 24.

¹⁵ Véase la 1255.^a sesión, párrs. 10 a 15.

19. El Sr. Bilge ha tratado primero de la distinción entre el Estado como sujeto de derecho internacional y el Estado como sujeto de derecho interno¹⁶. Ha hecho ver que el concepto de Estado es más restringido en el derecho interno que en el derecho internacional, de ahí la atribución al Estado, por el derecho internacional, de hechos que no le atribuye el derecho interno. Se ha preguntado además si la norma enunciada en el artículo 7 es una norma consuetudinaria. A juicio del Relator Especial, todas las normas del proyecto son actualmente normas consuetudinarias, salvo algunas que representan un desarrollo progresivo del derecho internacional. Es de esperar que la obra de codificación de la Comisión permita que las reglas consuetudinarias adquieran un carácter convencional, ganando así en precisión y en autoridad.

20. En su primera intervención, el Sr. Ushakov expresó serias reservas en relación con el artículo 7, pero después las ha matizado, hasta el punto que no parece hallarse en desacuerdo con el Relator Especial en cuanto al fondo¹⁷. Por otra parte, parece haber renunciado a la idea de modificar los artículos anteriores, consciente sin duda de que éstos se presentan como aspectos diferentes de una misma idea que es preciso desarrollar hasta el final. El Sr. Reuter ha propuesto la expresión « prerrogativas del poder público », mientras que el Sr. Ushakov ha sugerido « poder estatal ». El Relator Especial teme que el adjetivo « estatal » no sea el más adecuado, puesto que la finalidad del artículo 7 es atribuir al Estado el comportamiento de una institución que el ordenamiento jurídico interno no califica expresamente de estatal; el empleo de este adjetivo podría incitar a un Estado a alegar que no es responsable de un hecho emanado de una institución que no es « estatal ».

21. El Sr. Ushakov ha subrayado asimismo que no había que tratar de determinar si los bienes de la institución eran propiedad del Estado, sino únicamente si la institución ejercía una parte del poder estatal. Al decir esto, tenía presente la organización interna de su país, la Unión Soviética, y, a su modo de ver, sería equivocado afirmar que una colectividad territorial no es un órgano del Estado y que su comportamiento no debe atribuirse a éste, no sólo desde el punto de vista del derecho internacional, sino incluso desde el punto de vista del ordenamiento jurídico interno. Sin embargo, sucede así en otros países y el Relator Especial subraya que no se puede hablar siempre de facultades ejercidas por delegación. En un Estado federal, como los Estados Unidos de América, los estados federados no ejercen facultades delegadas; son ellos más bien quienes han delegado facultades al Estado federal. Por consiguiente, la realidad es multiforme y hay que evitar el empleo de expresiones que no sean aplicables a todos los sistemas estatales. A los efectos del artículo 7, es suficiente que una colectividad ejerza de conformidad con el ordenamiento jurídico interno una parte de las prerrogativas del poder público, sea o no por delegación. Finalmente, el Sr. Ushakov opina que las colectividades territoriales deberían ser objeto de un artículo separado.

¹⁶ *Ibid.*, párrs. 16 a 20.

¹⁷ Véase la 1255.^a sesión, párrs. 22 a 29, y la 1256.^a sesión, párrs. 36 a 39.

22. A juicio del Sr. Tabibi, la formulación del artículo 7 debería ser flexible y análoga a la del artículo 5. Por lo demás, su intervención se entronca con la del Sr. Pinto y la segunda intervención del Sr. Ushakov. Ha citado, además, varios ejemplos interesantes¹⁸.

23. El Sr. El-Erian, que por otra parte ha aprobado el proyecto del artículo 7 en cuanto al fondo, ha aludido a la cuestión de los territorios dependientes¹⁹. El Relator Especial puntualiza que no ha considerado nunca que los territorios dependientes formen parte de la metrópoli; no se refiere al Estado dependiente mismo, sino a ciertos organismos de la metrópoli que a veces gozan de autonomía respecto de los órganos del Estado metropolitano. Así, por ejemplo, las compañías coloniales del Reino Unido e Italia eran principalmente privadas; los Estados, aunque dejaban en sus manos la administración de los territorios dependientes, no han podido nunca eludir su responsabilidad internacional en caso de violación de una obligación internacional por una de estas compañías. La Comisión no debería prescindir de estas situaciones, aunque ahora resulten muy poco frecuentes. Es menester impedir sobre todo que un Estado metropolitano pueda sustraerse a su responsabilidad alegando el silencio del proyecto.

24. Como ha destacado el Sr. Ramangasoavina, el artículo 7 hace hincapié en la unidad del Estado, cualquiera que sea la posición del órgano de que se trata en el ordenamiento jurídico interno²⁰. A este respecto, se ha hecho referencia a las sociedades multinacionales que, sin embargo, a juicio del Relator Especial no están comprendidas dentro del campo de aplicación del artículo que se examina. Por propia naturaleza, estas sociedades dependen de varios Estados, los cuales pueden incurrir en responsabilidad si no impiden ni sancionan las actividades perjudiciales de tales sociedades, actividades que están internacionalmente obligados a no tolerar. Será conveniente tratar este punto en otro lugar del proyecto.

25. La distinción entre la responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos y la responsabilidad objetiva, sobre la que ha insistido el Sr. Quentin-Baxter²¹, debería examinarse a fondo cuando la Comisión haya decidido si conviene emprender el estudio de la cuestión de la responsabilidad internacional de los Estados por riesgos. Por ahora parece que el problema de la atribución de un hecho al Estado no se presenta de la misma forma según que la responsabilidad de éste dimanase de hechos lícitos o ilícitos. En sus otras observaciones, el Sr. Quentin-Baxter ha puesto de relieve varios elementos esenciales del artículo que se examina.

26. Una observación formulada por el Sr. Hambro²² incita al Relator Especial a puntualizar que el *Asunto relativo a determinados empréstitos noruegos* no guarda efectivamente ninguna relación con los hechos internacionalmente ilícitos, pero que lo ha citado en el comentario porque había dado lugar, en el seno de la Corte Internacional de Justicia, a la manifestación de opiniones que

exceden del ámbito de dicho asunto. En relación con el artículo 7, el Sr. Hambro ha hecho hincapié en el hecho de que un Estado no debe tener la posibilidad de eludir su responsabilidad internacional adoptando determinada organización en vez de otra.

27. En cuanto a las observaciones del Sr. Bedjaoui acerca de los territorios dependientes y de una posible responsabilidad conjunta por los hechos de sociedades dependientes de varios Estados²³, el Relator Especial señala que ha precisado ya su posición a este respecto al responder a las observaciones de otros miembros de la Comisión.

28. El Relator Especial no se opone en principio a la sugerencia hecha por Sir Francis Vallat de que se divida el artículo 7 en dos artículos distintos: uno sobre las colectividades públicas territoriales y otro sobre las instituciones públicas autónomas²⁴. Es evidente que hay una diferencia fundamental entre las dos categorías de entidades, pero también un elemento común: ambas representan dos aspectos del mismo fenómeno de descentralización que, en un caso, es *ratione loci* y, en el otro, *ratione materiae*. El Relator Especial había reunido los dos supuestos en un mismo artículo a causa de este elemento común, pero estaría dispuesto a tomar en consideración la posibilidad de dedicarles dos artículos distintos o dos párrafos de un mismo artículo. Conviene con el Sr. Calle y Calle y Sir Francis Vallat en que puede darse prioridad a las colectividades territoriales, no porque sean más importantes que las otras instituciones públicas, sino porque la probabilidad de la violación de una obligación internacional del Estado por las colectividades territoriales es mucho mayor. La parte de las prerrogativas del poder público atribuida a esas colectividades territoriales es sin duda más importante que la que se atribuye a las demás instituciones. Por lo que respecta a estas últimas, Sir Francis Vallat ha dicho que era menester referirse a las funciones o al control del Estado. El Relator Especial, por su parte, estima que es preciso referirse a las funciones más bien que al control, ya que la responsabilidad internacional por los actos de estas instituciones debe atribuirse al Estado aun cuando éste no ejerza el control sobre ellas.

29. Como ha hecho observar el Sr. Kearney²⁵, el ejercicio de un poder público por parte de las colectividades territoriales es indiscutible; por lo tanto, la norma relativa a las colectividades territoriales será mucho más fácil de formular que la norma relativa a las demás instituciones. El Sr. Kearney ha sugerido que, para designar estas últimas, se utilice el término « organizaciones ». Sin embargo, el Relator Especial señala que se trata de un término que en derecho internacional se emplea ya en otro sentido y que, por consiguiente, podría dar lugar a equívoco. El Relator Especial preferiría el término « entidades ». Pero lo más importante, a su juicio, son las expresiones mediante las cuales se completará ese término en el texto del artículo. Como ha señalado también el Sr. Kearney, puede ocurrir que el derecho interno y el derecho internacional coincidan, en cuyo caso

¹⁸ Véase la 1255.ª sesión, párrs. 30 a 32.

¹⁹ Véase la sesión anterior, párrs. 5 a 7.

²⁰ *Ibid.*, párr. 8.

²¹ *Ibid.*, párrs. 12 y 13.

²² *Ibid.*, párr. 22.

²³ *Ibid.*, párrs. 24 y 25.

²⁴ *Ibid.*, párr. 27.

²⁵ *Ibid.*, párrs. 31 a 34.

no hay problema; el problema se plantea y el artículo 7 cobra toda su importancia cuando hay discrepancia entre el derecho interno y el derecho internacional.

30. Finalmente, el Sr. Kearney se ha preguntado si no sería conveniente agregar una norma subsidiaria por la que se establezca que el Estado no puede eludir su responsabilidad internacional por el mero hecho de haber adoptado un modo de organización en vez de otro. El Relator Especial, por su parte, no cree que sea verdaderamente indispensable enunciar explícitamente esta norma, que debería ser la consecuencia lógica del conjunto de los artículos. En cualquier caso incumbirá a la Comisión, en su momento, decidir si esta norma es o no necesaria.

31. El Relator Especial estima que el Sr. Ushakov no se ha equivocado al subrayar la importancia de la distinción entre la responsabilidad por hechos ilícitos y la responsabilidad por riesgos²⁶ y conviene con él en que esta cuestión debería examinarse independientemente. El Sr. Ushakov ha subrayado también acertadamente que, incluso en lo que se refiere al problema de la atribución al Estado, que es lo que la Comisión examina ahora, puede haber una diferencia apreciable entre la atribución al Estado de un hecho ilícito y la atribución al Estado de la responsabilidad primaria por actividades perjudiciales. El Relator Especial comparte asimismo el punto de vista del Sr. Ushakov en lo referente a la cuestión de la inmunidad, subrayando que ha de interpretarse como una inmunidad personal del órgano que actúa y no como una inmunidad de los bienes. A su juicio, la cuestión de la inmunidad puede estar relacionada con la cuestión que se examina actualmente, en cuanto que la inmunidad constituye a veces un elemento de prueba útil, pero se trata con todo de una cuestión distinta. Finalmente, el Relator Especial estima que el Sr. Ushakov tiene razón al afirmar que el criterio esencial a los efectos del artículo 7 es el ejercicio de un poder público. Esto constituye, en realidad, el carácter distintivo de lo que puede atribuirse o no al Estado y sobre este punto habrá que encontrar la fórmula más satisfactoria. Por lo que respecta a la administración de los territorios dependientes, el Sr. Ushakov también ha insistido en que no debe permitirse que el Estado metropolitano eluda su responsabilidad internacional, no sólo con respecto al propio Estado dependiente, sino también, y sobre todo, con respecto a terceros Estados.

32. En definitiva, el Relator Especial estima, al igual que el Sr. Ustor, que es preciso hallar un equilibrio entre dos exigencias fundamentales²⁷: impedir que un Estado pueda dirigir contra otro Estado acusaciones injustificadas en cuanto a su responsabilidad internacional, pero impedir también que un Estado pueda eludir su responsabilidad internacional cuando le incumba tal responsabilidad.

33. El Relator Especial tiene la impresión de que, a pesar de las numerosas observaciones formuladas, los miembros de la Comisión están de acuerdo en general sobre las ideas expresadas en el proyecto de artículo 7. El único miembro de la Comisión que haya tomado en

consideración la posibilidad de suprimir el artículo sólo se ha referido a esta posibilidad para descartarla. El Relator Especial, por su parte, estima que este artículo es indispensable y que su supresión crearía una grave laguna en la codificación del derecho internacional de la responsabilidad de los Estados y permitiría a los Estados eludir su responsabilidad. No obstante, reconoce que es preciso modificar el texto actual, no sólo para adaptarlo al nuevo texto del artículo 5 (A/9010/Rev.1, capítulo II, sección B), sino también para mejorar su forma a fin de obtener un texto tan conciso y al mismo tiempo tan exacto como sea posible. En lo que se refiere a la estructura del artículo, está dispuesto a examinar las tres soluciones posibles: un solo artículo, dos artículos distintos o, siendo ésta la solución a su juicio preferible, dos disposiciones en un mismo artículo.

34. Por otra parte, el Relator Especial señala que debe darse prioridad al supuesto más importante, el de las entidades públicas territoriales, cuya amplia gama se extiende de los municipios a los estados federados. Sin embargo, advierte nuevamente que entiende por esta última expresión estados que sólo existen desde el punto de vista del derecho interno, que son sujetos de derecho interno y que no tienen personalidad internacional distinta. Si se rebasan los límites de esta definición, se sale del problema de la atribución al Estado de las acciones o las omisiones de los órganos del Estado o de otras entidades públicas y se plantea el problema de la responsabilidad del Estado miembro de una unión de Estados o de la posible responsabilidad indirecta de un sujeto de derecho internacional por los hechos de otro sujeto de derecho internacional. A juicio del Relator Especial, por lo tanto, es preferible limitarse al supuesto de un Estado compuesto, en el que los estados miembros no salen del marco del derecho interno o constitucional.

35. La cuestión de si hay que referirse a las administraciones de territorios dependientes se resolverá ulteriormente, al igual que la cuestión de si conviene citar ejemplos. Se ha mencionado el caso de Chipre, donde coexisten las administraciones de dos colectividades que no corresponden exactamente a entidades territoriales puesto que las dos comunidades aparecen a veces imbricadas. ¿Hay que tener en cuenta los casos de este género? El Relator Especial estima que, por ahora, se trata de fijar las normas generales y que más adelante podrán tomarse en consideración los casos particulares. En todo caso, desearía que se haga hincapié en el ejercicio de prerrogativas del poder público, que le parece constituir el elemento más importante del artículo.

36. El Relator Especial manifiesta la esperanza de que el Comité de Redacción conseguirá elaborar un texto satisfactorio para los miembros de la Comisión.

37. El Sr. USHAKOV desearía disipar un equívoco sobre la cuestión de la delegación del poder público por el Estado. Nunca ha dicho que los órganos del Estado ejerzan por delegación el poder de éste, ya que no se trata en este caso de delegación, sino de organización del poder estatal o público. Lo que ha dicho es que el Estado, en cuanto organismo colectivo, sólo podía actuar en principio a través de sus órganos. Pero ha reconocido que podía haber excepciones a esta regla y que un organismo que no es órgano del Estado podría estar dotado

²⁶ *Ibid.*, párrs. 36 a 39.

²⁷ *Ibid.*, párrs. 41 y 42.

por éste de poderes públicos estatales. Así, por ejemplo, la empresa nacional de ferrocarriles japoneses, caso citado por el Sr. Tsuruoka, no es un órgano del Estado, pero éste puede delegar en ella poderes públicos y, en virtud de esa delegación, la empresa puede ejercer tales poderes. Igualmente, un banco privado al que se concede el privilegio de emisión ejerce un poder público en la medida en que el Estado delega en él ese privilegio estatal de la emisión. Por el contrario, el caso de los municipios es totalmente distinto: no se trata de organismos en los que el Estado delega un poder público, sino de órganos del Estado que ejercen el poder de éste dentro de los límites de su autonomía. En efecto, el Sr. Ushakov estima que los municipios, como todas las colectividades territoriales, son órganos del Estado. Tampoco los estados federados, como Virginia o Ucrania, ejercen el poder estatal por delegación, ya que históricamente esos estados han precedido al Estado federal.

38. El Sr. Ushakov desea repetir también que el Estado es una sola y única entidad cualquiera que sea el plano, interno o externo, en el que actúe. Es el ordenamiento jurídico interno y no el derecho internacional el que rige la organización del Estado. Así pues, sólo por el derecho interno, y no por el derecho internacional, puede determinarse si un organismo ejerce el poder público. La calificación jurídica del comportamiento de ese organismo puede ser diferente según se considere desde el punto de vista del derecho interno o desde el punto de vista del derecho internacional, pero el comportamiento sigue siendo el mismo.

39. El Sr. EL-ERIAN comprende las razones por las que el Relator Especial ha mencionado los territorios dependientes entre las colectividades públicas territoriales enumeradas en el artículo 7. Sin embargo, estima que esa asimilación de los territorios dependientes a colectividades territoriales, como municipios y provincias, corre el peligro de suscitar equívocos en cuanto al estatuto de esos territorios, ya se consideren o no como parte integrante del territorio metropolitano. Cita el caso de una persona contra la cual se ha entablado una acción basándose en una decisión judicial según la cual, en virtud del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, un territorio bajo mandato de la categoría C debía considerarse como parte integrante de la Unión Sudafricana y del Imperio británico. Ese es el tipo de situación que el orador desearía que se evitara a toda costa. Así pues, sería prudente, de acuerdo con lo que ya se ha decidido en casos análogos, no referirse a situaciones anacrónicas o, al menos, no referirse a ellas en el contexto de la situación actual. De todos modos, la enumeración no es exhaustiva ya que termina por la palabra «etc.». El caso de los territorios dependientes se trata en realidad de un caso de representación, que lleva implícitas las relaciones entre un territorio y un Estado que ha asumido la responsabilidad internacional —en el sentido de competencia— de las relaciones del territorio con otros Estados, pero que ha concedido al territorio la autonomía interna.

40. El Sr. KEARNEY, respondiendo a las observaciones hechas en relación con la estructura constitucional de los Estados Unidos de América, indica que, según el artículo 10 del *Bill of Rights* que, desde su ratificación

en 1791, forma parte integrante de la Constitución Federal, «los poderes que no están delegados a los Estados Unidos por la Constitución... están reservados a los Estados o al pueblo». Por consiguiente, los poderes ejercidos por los estados federados son poderes propios y no poderes del Estado federal. Sin embargo, ello traduce simplemente una cierta filosofía política. La posición del Sr. Ushakov es la expresión de otra filosofía política, pero las diferencias entre ambas no deben influir en el modo en que la Comisión resuelva el problema del estatuto de los órganos a efectos de la responsabilidad internacional. Todo el mundo está de acuerdo en reconocer que el estatuto de un órgano está determinado por el derecho interno, que es el derecho nacional y, en las uniones federales, el derecho de los estados federados, teniendo sin embargo en cuenta el derecho internacional, que considera al Estado como una estructura monolítica a los efectos del derecho internacional.

41. El Sr. USHAKOV observa que, en ese plano, la situación es la misma en la Unión Soviética que en los Estados Unidos. Las Repúblicas de la Unión, que son plenamente soberanas en su territorio, son al mismo tiempo órganos de la Unión Soviética. Esas Repúblicas son autónomas, pero sólo dentro de sus límites territoriales, aunque puedan concertar tratados del mismo modo que la Unión Soviética. Ello no significa que los órganos de las Repúblicas sean órganos de toda la Unión Soviética.

42. El PRESIDENTE propone que el artículo 7 se remita al Comité de Redacción para un examen más detallado.

Así queda acordado ²⁸.

Se levanta la sesión a las 13 horas

²⁸ Véase la reanudación del debate en la 1278.^a sesión, párr. 1.

1258.^a SESIÓN

Jueves 16 de mayo de 1974, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Endre USTOR

Presentes: Sr. Ago, 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, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.

Responsabilidad de los Estados

(A/CN.4/246 y Add.1 a 3; A/CN.4/264 y Add.1; A/910/Rev.1)

[Tema 3 del programa]

(continuación)

PROYECTO DE ARTÍCULOS PRESENTADO
POR EL RELATOR ESPECIAL

ARTÍCULO 8

1. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a presentar el artículo 8, cuyo texto es el siguiente: