

23. Para tener en cuenta las observaciones del Sr. Kearney¹², el Sr. Ago sugiere una nueva versión del párrafo 2 concebida en estos términos:

«2. La norma enunciada en el párrafo anterior se entenderá sin perjuicio de la atribución al Estado de todo comportamiento, en relación con el de las personas, grupos o entidades a que se refiere el párrafo 1, que debe ser considerado hecho del Estado en virtud de lo dispuesto en los artículos precedentes.»

24. La palabra «comportamiento», que comprende tanto la acción como la omisión, se ha empleado para designar a la vez el hecho del Estado y el hecho del particular. El Sr. Ushakov decía que era difícil imaginar que el hecho de un particular capaz de hacer entrar en juego la responsabilidad del Estado fuera otra cosa distinta de una acción. Pero un simple particular puede también ser culpable de «comisión por omisión»: por ejemplo, si no hace nada para impedir un crimen perpetrado, en su presencia, contra un extranjero. Los órganos del Estado, en cambio, son la mayor parte de las veces culpables de omisión, pero no hay que excluir la hipótesis de una especie de complicidad del órgano del Estado que iría más lejos que la simple omisión de prevenir o de castigar. Cabe pensar, a este respecto, en toda una gama de situaciones intermedias en las que pueden intervenir otros elementos distintos de la simple falta de represión o de prevención, incluido el caso extremo en el que el acto de un particular se convierte en acto del Estado cuando se demuestra que el particular actuaba de hecho por cuenta del Estado. El término «comportamiento» es preferible, por lo tanto, puesto que tiene en cuenta todas las hipótesis, ya se trate de omisión o de comisión.

25. El Relator Especial ha considerado también que la expresión «en virtud de lo dispuesto en los artículos precedentes» era preferible a la expresión «según el derecho internacional» propuesta por el Sr. Kearney, ya que la Comisión trata precisamente de codificar el derecho internacional en la materia. El párrafo 2 tiene por objeto poner de relieve que, si existe un vínculo entre el comportamiento del Estado y el comportamiento del particular, la norma enunciada en el párrafo 1 no debe impedir la atribución al Estado de su propio hecho.

26. El Sr. KEARNEY dice que el texto modificado propuesto por el Relator Especial es plenamente aceptable ya que trata de manera apropiada la mayor parte de los problemas que se han mencionado durante el debate.

27. El Sr. USHAKOV declara que también a él le satisface el nuevo texto propuesto por el Relator Especial.

28. El Sr. EL-ERIAN estima que el nuevo texto del proyecto de artículo 11 es aceptable. Sólo un punto requiere comentario, y es la aclaración del Relator Especial de que la palabra «comportamiento» define tanto las omisiones como las acciones, a propósito de lo cual cita como ejemplo el caso de que sean atacados representantes de un Estado extranjero sin que los espectadores traten de intervenir. Hay analogía con la falta por omisión del derecho penal pero, en el caso de que se

trata, sólo la omisión por parte de una persona que tenga el deber de actuar puede considerarse como hecho ilícito.

29. El PRESIDENTE propone que el proyecto de artículo 11 se remita al Comité de Redacción.

*Así queda acordado*¹³.

Se levanta la sesión a las 11.30 horas.

¹³ Véase la reanudación del debate en la 1345.^a sesión, párr. 10.

1312.^a SESIÓN

Martes 20 de mayo de 1975, a las 15.10 horas

Presidente: Sr. Abdul Hakim TABIBI

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Bedjaoui, Sr. Bilge, Sr. Calle y Calle, Sr. El-Erian, Sr. Elias, Sr. Hambro, Sr. Kearney, Sr. Martínez Moreno, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Ramangasoavina, Sr. Reuter, Sr. Šahović, Sr. Sette Cámara, Sr. Tammes, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Ustor, Sir Francis Vallat, Sr. Yasseen.

Responsabilidad de los Estados

(A/CN.4/264 y Add.1¹; A/9610/Rev.1²)

[Tema 1 del programa]
(continuación)

PROYECTO DE ARTÍCULOS PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL

ARTÍCULO 12

1. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a presentar el artículo 12, cuyo texto es el siguiente:

*Artículo 12*³. — *Comportamiento de otros sujetos de derecho internacional*

1. No se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de otro Estado o de una organización internacional que actúe en esa calidad en el territorio del Estado de que se trate.

2. Tampoco se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de un movimiento insurreccional dirigido contra ese Estado y dotado de una personalidad internacional distinta.

3. Las normas enunciadas en los párrafos 1 y 2 se entenderán sin perjuicio de la atribución al Estado de los comportamientos, en relación con los previstos en dichos párrafos, que deban considerarse hechos del Estado en virtud de los artículos 5 a 9.

4. Asimismo, las normas enunciadas en los párrafos 1 y 2 se entenderán sin perjuicio de la atribución de los comportamientos previstos en dichos párrafos al sujeto de derecho internacional del que son órganos los autores de esos comportamientos.

¹ *Anuario... 1972*, vol. II, págs. 75 a 172.

² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Suplemento N.º 10 [Anuario... 1974, vol. II (primera parte), págs. 157 a 337].*

³ Texto modificado por el Relator Especial.

¹² Véase la 1308.^a sesión, párrs. 31 y ss.

5. Finalmente, la norma enunciada en el párrafo 2 se entenderá sin perjuicio de la situación que se produciría en el caso de que las estructuras del movimiento insurreccional pasaran a ser luego, al triunfar ese movimiento, las nuevas estructuras del Estado preexistente o las de otro Estado de nueva creación.

2. El Sr. AGO (Relator Especial) señala que el artículo 12 trata de las distintas hipótesis en que se plantea el problema de la posibilidad de atribuir al Estado, sujeto de derecho internacional, el comportamiento de otro sujeto de derecho internacional. El proyecto de artículo 9 (A/9610/Rev.1, cap. III, secc. B) enuncia la norma según la cual se puede atribuir al Estado el comportamiento de un órgano que ha 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 encuentra. Es menester considerar ahora el caso en que un órgano de otro sujeto de derecho internacional actúa en el territorio de un Estado, pero no lo hace en el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado territorial sino bajo la autoridad del sujeto de derecho internacional del que es órgano. Es evidente que el comportamiento de un órgano de un Estado extranjero, que actúa en el ejercicio de prerrogativas del poder público de ese Estado extranjero, se atribuye a este último. Quedan comprendidos en este supuesto, por ejemplo, los actos de un embajador que representa a su país en el extranjero. El comportamiento de un órgano de una organización internacional es, normalmente, el hecho de esa organización. Sin embargo, cabe preguntarse si el Estado en cuyo territorio actúa el órgano de otro Estado o de una organización internacional puede comprometer su responsabilidad, no en virtud del comportamiento de este órgano, sino de la actitud adoptada por sus propios órganos con respecto a ese comportamiento.

3. No se puede por menos de comparar este supuesto con el que constituye el objeto del proyecto de artículo 11, relativo al comportamiento de simples particulares. No obstante, si bien en el caso de un particular es normal pensar que los órganos del Estado pueden haber adoptado con respecto a ese comportamiento una actitud que compromete la responsabilidad del Estado, es mucho más difícil concebir que los órganos del Estado territorial puedan incumplir una obligación internacional en el caso a que se refiere el artículo 12. Tal incumplimiento sólo puede tener un carácter accesorio, dado que el comportamiento del órgano de que se trate es atribuido al Estado o a la organización internacional de que depende. Con todo, es posible que se reproche al Estado territorial el hecho de no haber adoptado la actitud que cabía esperar de él con motivo del comportamiento en su territorio de un órgano de otro Estado o —aunque esta hipótesis sea más excepcional— de una organización internacional.

4. Los casos de esta índole son relativamente raros. Por lo general, se trata del comportamiento de agentes diplomáticos, de agentes consulares o, en situaciones especiales, de actos de fuerzas armadas estacionadas en el territorio de un Estado o de actos de un órgano en visita oficial. En 1956, por ejemplo, cuando la guerra fría estaba en su apogeo, el Gobierno de la Unión Soviética dirigió al Gobierno de la República Federal de Alemania una nota de protesta porque las fuerzas armadas de los

Estados Unidos estacionadas en Alemania habían lanzado desde el territorio de la República Federal globos sonda provistos de aparatos automáticos de fotografía y radio-transmisión; dos de esos globos habían sido interceptados en el espacio aéreo soviético. Dos días antes, el Gobierno de Turquía había recibido una protesta soviética por hechos análogos. Se acusaba a ambos Gobiernos de haber tolerado que su territorio fuese utilizado por órganos de los Estados Unidos para cometer actos ilícitos. Hay que recordar que en otra nota dirigida al Gobierno de los Estados Unidos, se atribuía a este Gobierno la responsabilidad del hecho de sus propios órganos militares. La responsabilidad del Gobierno de la República Federal de Alemania y del Gobierno turco se fundaba, pues, en un comportamiento pasivo, una tolerancia de parte de órganos de estos últimos, mientras que la del Gobierno de los Estados Unidos emanaba del comportamiento activo de sus órganos. Se hizo una distinción análoga cuando el Gobierno de la República Federal de Alemania reprochó al Gobierno austriaco el no haber protestado ante el hecho de que el Presidente del Consejo de Ministros de la URSS, Sr. Krushchev, comparara al Canciller Adenauer con Hitler, en la conferencia de prensa que celebró durante su visita a Austria en 1960.

5. La cuestión de la responsabilidad del Estado territorial, en los casos de este género, ha sido abordada en los proyectos de codificación y, en particular, en el que preparó la Harvard Law School en 1929⁴ y en el anteproyecto revisado de 1961 del Sr. García Amador⁵. En ambos proyectos se reconocía el principio según el cual el Estado territorial sólo puede incurrir en responsabilidad internacional por el eventual comportamiento de sus órganos en relación con las actividades del órgano extranjero.

6. Cabe que este órgano pertenezca a un sujeto de derecho internacional que no sea un Estado o una organización internacional, sino, por ejemplo, un movimiento insurreccional dirigido contra el Estado territorial o contra su gobierno. Son muchos y diversos los casos de este género que han tenido que examinar las cancillerías y los tribunales arbitrales. Para que tales casos queden comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 12, es preciso que se trate de movimientos insurreccionales que son verdaderos sujetos de derecho internacional. Estos casos han sido equiparados a menudo a los casos de motines, disturbios o revueltas populares, que sin embargo no son en absoluto obra de sujetos de derecho internacional. Los movimientos insurreccionales no son Estados, sino sólo Estados en potencia; pero no por ello dejan de ser sujetos de derecho internacional distintos. En el marco del artículo 12 sólo hay que tomar en consideración los casos en que el movimiento insurreccional y el Estado preexistente siguen existiendo, o bien aquel en que este Estado ha dominado la insurrección después que éste ha cometido el hecho internacionalmente ilícito. Sucede con frecuencia que el procedimiento de reclamación dura más tiempo que el movimiento insurreccional; pero si el movimiento inculpa ha desaparecido cuando se presenta la reclamación y ha sustituido al Estado

⁴ Harvard Law School, *Research in International Law* (Cambridge, Mass., 1929), pág. 133.

⁵ *Anuario... 1961*, vol. II, pág. 51.

preexistente o ha pasado a ser un nuevo Estado radicado en una parte del territorio del Estado preexistente, se trata de un caso comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 13 y no del artículo 12.

7. Es evidentemente muy delicado atribuir a un Estado el hecho de un órgano de un movimiento insurreccional dirigido contra él, puesto que, en general, no cabe reprocharle que no haya adoptado las medidas necesarias para impedir la actuación de ese órgano. En cambio, será más fácil reprocharle, una vez aplastada la insurrección, que no haya castigado a los culpables. Puesto que en los casos contemplados, el movimiento insurreccional tiene su propia personalidad internacional, es a todas luces posible atribuir el comportamiento de un órgano del movimiento al movimiento mismo. Sin embargo, por su propia naturaleza, un movimiento insurreccional tiene un carácter temporal; y por otras razones también, es difícil perseguirle judicialmente. Además, el hecho de dirigir una protesta o una reclamación a un movimiento insurreccional puede ser interpretado como un reconocimiento tácito, lo que a menudo da lugar a que los Estados vacilen en acusar a un movimiento insurreccional.

8. En general, cuando el movimiento insurreccional no consigue sustituir al Estado preexistente o formar un Estado separado, los órganos del movimiento insurreccional normalmente pasan a ser de nuevo simples particulares desde el momento en que el movimiento insurreccional deja de existir. En tal caso, las reclamaciones se dirigen al Estado calificado de «legítimo», al que puede reprocharse entonces de no haber impedido los actos de que se trata o castigado a los culpables. No hay que perder de vista el carácter excepcional de las convenciones particulares que a veces han sido concertadas, después de una revolución, entre el Estado territorial y otros Estados. En estas convenciones, el Estado territorial se compromete en cierto modo a reparar todos los perjuicios que haya podido causar la insurrección. En principio, sin embargo, los Estados sólo asumen los comportamientos de sus órganos que no han cumplido sus obligaciones de protección con respecto a Estados extranjeros y sus nacionales o que no han adoptado las medidas de represión requeridas.

9. Ya en el siglo XIX se crearon comisiones mixtas para examinar las reclamaciones internacionales presentadas en relación con daños causados por movimientos insurreccionales. A este respecto, el Relator Especial se remite a los numerosos ejemplos citados en los párrafos 161 a 166 de su cuarto informe (A/CN.4/264 y Add.1). Las comisiones mixtas, que en general fueron bastante restrictivas, sólo admitieron la atribución del comportamiento de órganos de movimientos insurreccionales al Estado «legítimo» si este Estado ha debido, y podido, adoptar medidas contra ellos, y omitió hacerlo.

10. Por lo que respecta a la práctica de los Estados, el Relator Especial se refiere nuevamente a la solicitud de información que dirigió a los gobiernos el Comité Preparatorio de la Conferencia de Codificación de 1930. Aunque la pregunta relativa a este punto fue planteada conjuntamente con la de los daños causados por particulares que participan en motines u otros disturbios internos, los gobiernos respondieron, en su gran mayoría, que el Estado no era responsable en caso de daños causados por

insurgentes y que sólo comprometía su responsabilidad internacional si, teniendo posibilidad de hacerlo, no había adoptado las medidas preventivas o represivas que estaba obligado a tomar (*ibid.*, párr. 169). Las bases de discusión de la Conferencia relativas a este punto se redactaron en ese sentido. La práctica de las cancillerías ha consistido en aplicar más o menos el mismo principio y la doctrina ha adoptado la misma actitud. Según la mayoría de los autores, es posible atribuir un comportamiento contrario al derecho internacional a un movimiento insurreccional y hacerle responsable del mismo. En cambio, sólo se puede considerar responsable al Estado territorial por una omisión ilícita de parte de sus órganos, relacionada con actos de los insurgentes.

11. En lo que se refiere a la formulación del artículo 12, es preciso enunciar primero el principio de la no atribución al Estado del comportamiento de los órganos de otro sujeto de derecho internacional, pero conviene distinguir los órganos de los Estados y de las organizaciones internacionales, por una parte, y los de los movimientos insurreccionales, por otra. Seguidamente, es menester formular una doble reserva con respecto a los eventuales incumplimientos de la obligación de prevención y represión de los órganos del Estado territorial y a la atribución eventual de esos comportamientos a un movimiento insurreccional. Finalmente, hay que exceptuar el caso en que las estructuras de un movimiento insurreccional pasan a ser luego las nuevas estructuras del Estado preexistente o las de un nuevo Estado. Este supuesto será objeto del artículo 13.

12. El Sr. USTOR observa que el artículo 12 trata de la atribución al Estado del comportamiento de tres categorías de «otros sujetos de derecho internacional»: los otros Estados, las organizaciones internacionales y los movimientos insurreccionales dotados de una personalidad internacional distinta. El Relator Especial ha llegado a la conclusión de que el comportamiento de estas tres categorías de sujetos de derecho no puede atribuirse al Estado en cuyo territorio se ha ejercido. Como en el caso del artículo 11, la responsabilidad del Estado territorial sólo entra en juego cuando sus órganos han violado su obligación internacional de prevenir y, eventualmente, reprimir los hechos ilícitos. Aunque tal conclusión sea lógica y esté bien fundada, el Sr. Ustor abraza dudas respecto de varios puntos.

13. En lo que atañe al comportamiento de otros Estados, el Sr. Ustor sugiere que se prevea por separado el caso importante de la complicidad evidente de un Estado que consiente en que se utilice su territorio para cometer actos ilícitos contra un tercer Estado. Existe una complicidad análoga en el caso en que un Estado hubiera debido saber con antelación que su territorio sería utilizado con fines ilícitos por los órganos de otro Estado admitidos en dicho territorio. Un ejemplo evidente de ello es la agresión cometida por un Estado, con el concurso de otro Estado, contra un tercer Estado. Aunque tal concurso no consista más que en permitir la utilización de su territorio, el Estado que lo presta puede considerarse agresor en virtud de la resolución sobre la definición de la agresión, aprobada por la Asamblea General en 1974⁶. El Sr. Ustor

⁶ Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General, anexo.

recomienda, pues, vivamente que la importante cuestión de la complicidad sea tratada en un artículo aparte o, al menos, que se estudie debidamente en el comentario, con una referencia a la definición que la Asamblea General ha dado de la agresión.

14. Por lo que respecta al comportamiento de una organización internacional, las observaciones del Relator Especial son muy breves. Aunque la conclusión de que el comportamiento de una organización internacional no puede atribuirse al Estado probablemente sea exacta, la redacción deja que desear. En su formulación actual, el texto sólo se refiere al comportamiento de los órganos de una organización internacional que actúen «en el territorio del Estado de que se trate». Tal limitación es manifiestamente injustificada. Tampoco es verdaderamente justo afirmar que el comportamiento de una organización internacional puede asimilarse pura y simplemente al de simples particulares, como parece dar a entender el Relator Especial en el párrafo 151 de su cuarto informe. A este respecto, debe ciertamente tenerse en cuenta la cuestión de si el propio Estado interesado ha participado en la decisión del órgano de la organización internacional. Puede tomarse simplemente el ejemplo de una organización internacional que viola un tratado concertado con el Estado B, denunciándolo contrariamente a sus disposiciones. El Estado A, en su carácter de miembro de la organización, ha votado a favor de la terminación del tratado. Como la denuncia ha causado perjuicios al Estado B, éste toma medidas de represalias contra el Estado A. Es obvio que el Estado A no podrá sostener que la decisión de la organización internacional no puede atribuírsele. Se ha de prestar suma atención a los casos de esta índole, pues permiten poner en duda la conclusión del Relator Especial de que el comportamiento de una organización nunca puede atribuirse a un Estado.

15. En cuanto a los movimientos insurreccionales, el Sr. Ustor reserva su posición y no formulará más que algunas observaciones preliminares. En primer lugar, un movimiento insurreccional no va dirigido «contra el Estado» sino contra el gobierno. En segundo término, existe una relación entre el artículo 12 y el artículo 8, que trata del comportamiento de una persona o de un grupo de personas que actúan de hecho por cuenta del Estado. Con arreglo al artículo 8, el comportamiento de esos particulares se considera hecho del Estado. En el párrafo 2 del artículo 12, el Relator Especial parece llegar a una conclusión diferente, aunque se trate del comportamiento de personas que actúan por cuenta de un órgano de un movimiento insurreccional que tiene una personalidad internacional distinta. Habría que precisar y explicar mejor tal diferencia.

16. Existe también un estrecho vínculo entre las disposiciones del párrafo 5 del artículo 12 y las del artículo 13.

17. El Sr. SETTE CÂMARA declara que las soluciones propuestas en los tres casos a que se refiere el artículo 12 se apoyan sobre la sólida base de la práctica de los Estados, la jurisprudencia arbitral y la doctrina, cosas las tres que el Relator Especial ha explorado a conciencia en su informe. Puesto que el fondo de la cuestión se presta poco a controversia, el Sr. Sette Câmara limitará sus

observaciones a la redacción o a la estructuración de las disposiciones propuestas.

18. En el título, hace falta desarrollar la expresión «otros sujetos de derecho internacional». Esta expresión designa generalmente sujetos distintos de los Estados; pero teniendo en cuenta que el artículo 12 trata no solamente del comportamiento de organizaciones internacionales y de movimientos insurreccionales, sino también del de Estados distintos del Estado territorial, el Sr. Sette Câmara propone que se modifique el título en el siguiente sentido: «Comportamiento de una persona o de un grupo de personas que actúan como órganos de otro Estado o de otros sujetos de derecho internacional», o también «Comportamiento de órganos de otro Estado o de otros sujetos de derecho internacional».

19. En el párrafo 1, es indispensable mencionar, después de las palabras «de un órgano», las «entidades facultadas para ejercer prerrogativas del poder público», a fin de tener en cuenta, como ya ha hecho la Comisión en el artículo 11, la constante proliferación de esas entidades en el Estado moderno ⁷.

20. En lo que se refiere al comportamiento de órganos de organizaciones internacionales, el Sr. Sette Câmara agradecería al Relator Especial que diera algunos ejemplos concretos en apoyo de la solución que propone. Nadie niega que toda organización internacional es sujeto de una responsabilidad internacional. Un autor ha señalado que en el interior de una organización no se aplica ningún derecho nacional para caracterizar los actos y omisiones de los funcionarios internacionales, y lo mismo ocurre en el caso de que una organización administre un territorio u organice operaciones militares.

21. El párrafo 2 trata el caso de un movimiento insurreccional y dispone que las personas que actúan en nombre de tal movimiento no comprometen la responsabilidad del Estado contra cuyo gobierno se dirige la insurrección. Es evidente que todo movimiento insurreccional constituye de por sí la prueba de la incapacidad de las autoridades nacionales para controlar la zona en que opera el movimiento, máxime si éste ha adquirido una amplitud tal que se le reconoce una personalidad internacional. Como señala el Relator Especial en el párrafo 153 de su informe (A/CN.4/264 y Add.1), la responsabilidad principal incumbe al movimiento mismo que puede perfectamente realizar actos ilícitos.

22. La responsabilidad en que puede incurrir el Estado territorial por falta de vigilancia y de protección tendrá, por consiguiente, un carácter excepcional; de aquí la cláusula de salvaguardia del párrafo 3. Sin embargo, no hay que olvidar que rara vez podrá acusarse al Estado territorial de no haber dado prueba de vigilancia y de no haber adoptado medidas de protección, ya que lo más frecuente es que las actividades de un movimiento insurreccional escapen totalmente a su control, como se señala en el párrafo 154 del informe.

23. El principio del que se deriva el párrafo 5 está sólidamente apoyado por la práctica de los Estados y la doctrina, pero el Sr. Sette Câmara desea formular ciertas reservas acerca del empleo de la palabra «estructuras».

⁷ Véase la sesión precedente, párrs. 21 y 23.

No es la estructura de un movimiento insurreccional que sobrevive en el caso de triunfar. Los movimientos revolucionarios son a menudo militares o paramilitares y no es raro que en caso de victoria conserven las estructuras preexistentes. Lo que importa es que el movimiento victorioso establezca a continuación un nuevo gobierno en el Estado territorial o constituya el gobierno de un nuevo Estado en una parte del territorio. En consecuencia, el Sr. Sette Cámara sugiere que se suprima la palabra «estructuras» y se redacte el párrafo 5 en la forma siguiente: «La norma enunciada en el párrafo 2 se entenderá sin perjuicio de la situación que se produciría en el caso de que el movimiento insurreccional pasara a ser luego, al triunfar ese movimiento, el nuevo gobierno del Estado preexistente o el gobierno de otro Estado de nueva creación».

24. Otra manera de superar las dificultades que ha puesto de relieve el Sr. Sette Cámara consistiría en dividir el artículo 12 en dos artículos diferentes. El primero, concebido sobre el modelo del artículo 9, trataría del comportamiento de los órganos de un Estado que no sea el Estado territorial o de una organización internacional; el segundo trataría de los movimientos insurreccionales y podría fundirse con el artículo 13. Huelga decir que en cada uno de los dos nuevos artículos se insertarían las cláusulas de salvaguardia correspondientes.

25. El Sr. REUTER piensa que el texto del artículo 12 presentado por el Relator Especial, con ser excelente, plantea problemas extremadamente graves. El título mismo del artículo suscita reservas ya que, si bien se puede hablar de «sujetos de derecho internacional» en el caso de los Estados, la cuestión no deja de ser discutible en el caso de las organizaciones internacionales o de los movimientos insurreccionales.

26. Como han subrayado el Sr. Ustor y el Sr. Sette Cámara, el artículo 12 trata del comportamiento de los Estados, de las organizaciones internacionales y de los movimientos insurreccionales. En realidad se trata de tres cuestiones totalmente diferentes y el Sr. Reuter se pregunta si será posible conservar en un mismo artículo disposiciones relativas a las tres categorías de problemas.

27. En lo que se refiere al comportamiento del Estado, el Sr. Ustor ha planteado dos cuestiones que merecen ser tomadas en consideración. La primera, relativamente sencilla, se refiere a la expresión «en el territorio del Estado de que se trate». Esta expresión puede estar justificada en la medida en que el principio en virtud del cual el comportamiento de un órgano de otro Estado no se considera como hecho del Estado es hasta tal punto evidente que hay que indicar la razón por la cual ha habido que enunciarlo. Ahora bien, si se ha enunciado el principio, es precisamente porque, en ciertos casos, existe una cierta conexión material entre los dos Estados. Pero hay otras conexiones posibles y cabe preguntarse si la fórmula «en el territorio del Estado de que se trate» no debe sustituirse por una fórmula más compleja. Si la Comisión decidiera, de todos modos, conservar la fórmula propuesta por el Relator Especial, el Sr. Reuter sugeriría que se dijera: «*incluso si* ha actuado en el territorio del Estado de que se trate».

28. La segunda cuestión planteada por el Sr. Ustor es más grave, ya que consiste en decidir si hay que tratar,

en el proyecto de artículos en general, la cuestión de si un acto puede imputarse simultáneamente a varios Estados. El Sr. Ushakov ha descartado la idea de complicidad en el derecho internacional público. También puede descartarse la noción de «coautor», que se utiliza en el derecho penal, pero no por ello desaparece el problema de saber en qué condiciones puede imputarse un mismo acto simultáneamente a varios Estados. El Sr. Reuter se pregunta, por su parte, si esta cuestión no puede resolverse más que por la técnica de una imputación simultánea a dos Estados, o si cabe la posibilidad de contentarse con la solución que se desprende del texto del artículo 12 y que consiste en imputar el acto a un solo Estado, reservándose la posibilidad de imputar al otro Estado un delito equivalente.

29. En lo que se refiere a las organizaciones internacionales, el orador se pregunta si el comportamiento de una organización internacional es necesariamente imputable a la organización misma. Esto es lo que se deduce implícitamente del texto propuesto por el Relator Especial, ya que una organización internacional no puede actuar «en esa calidad» si no tiene una personalidad internacional. Esta cuestión ya se ha planteado a propósito del Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales⁸ que ha terminado en una especie de responsabilidad conjunta de la organización y de sus miembros. El Sr. Reuter piensa, por lo tanto, que habrá que encontrar una fórmula que sea lo bastante prudente para no encerrarse en una definición demasiado estrecha de la organización internacional.

30. El proyecto de artículos plantea también el problema del reconocimiento de la organización internacional, al menos en lo que se refiere a las organizaciones regionales. Es éste un problema muy grave, ya que el problema del reconocimiento puede plantearse también con respecto a los Estados y a los gobiernos.

31. En lo que se refiere a los movimientos insurreccionales, el Sr. Reuter se pregunta si la capacidad de un movimiento insurreccional puede determinarse únicamente según criterios objetivos como ha ocurrido en el pasado, cuando un movimiento insurreccional adquiría personalidad internacional al alcanzar cierta amplitud. Cabe preguntarse, en el momento actual, si la capacidad de un movimiento insurreccional no depende también de su reconocimiento. Ahora bien, en el conjunto de los precedentes invocados y en el texto propuesto, el Relator Especial se sitúa en la perspectiva relativamente simple de la norma de la «efectividad» pura. Pero puede ocurrir, en las relaciones internacionales, que en presencia de un conflicto interno se plantee el problema de la legitimidad internacional, y no constitucional, ya sea del gobierno, ya sea del movimiento insurreccional mismo. Este problema se ha planteado ya en el marco de la descolonización y continuará planteándose en el caso de la agresión. Los principios tan claros enunciados en el artículo 12 deben, por lo tanto, ser objeto de ciertos ajustes —aunque no sea más que de redacción— si la Comisión decide tener en cuenta la cuestión de legitimidad internacional. El orador piensa, por su parte, que la Comisión no puede pasar por alto esa cuestión.

⁸ Véase la resolución 2777 (XXVI) de la Asamblea General, anexo.

32. Para terminar, estima que la Comisión debe distinguir en el debate entre las tres cuestiones muy diferentes del Estado, la organización internacional y los movimientos insurreccionales. El examen de esta tercera cuestión podría realizarse, si es necesario, durante el debate sobre el artículo 13.

33. Desde el punto de vista de los principios, la Comisión debe preguntarse si no hay que distinguir entre los movimientos dirigidos contra el Estado —movimientos secesionistas— y los movimientos dirigidos contra un gobierno. Esta cuestión es importante, ya que el problema de la transmisión de las obligaciones que pueden nacer como consecuencia de los actos de uno u otro campo no deja de guardar relación con el problema de la sucesión de Estados y no se plantea, por lo tanto, en los mismos términos en las dos hipótesis. La Comisión debe también abordar el problema del reconocimiento. Por último, debe preguntarse si los casos de legitimidad internacional que existen en el momento actual, como consecuencia de la agresión o del colonialismo, no deberían inducirle a volver a examinar algunos de los problemas planteados en el artículo 12.

34. El Sr. EL-ERIAN dice que, en vista de la complejidad del artículo, se limitará de momento a hacer algunas observaciones preliminares. Al igual que el Sr. Reuter, estima que quizás sea demasiado ambicioso el intento de tratar, en un solo artículo, de tres categorías de situaciones diferentes. Las situaciones que pueden originar una responsabilidad exclusiva o concurrente, directa o indirecta, son sumamente diversas. Contrariamente al artículo 9, que se refiere a situaciones en las que un Estado o una organización internacional han prestado un órgano a otro Estado y que basa la responsabilidad que, por los actos de ese órgano, ha contraído el Estado o la organización internacional autores del préstamo en la autoridad exclusiva que éstos ejercen respecto del órgano, el artículo 12 afirma que el comportamiento de un órgano de un Estado o de una organización internacional que actúe en esa calidad no deberá considerarse como un hecho del Estado en cuyo territorio haya actuado el órgano. El principio que informa el artículo 12 y la posición del Relator Especial no suscitan ninguna dificultad. Habiendo previsto en la nota 318 de su comentario (A/CN.4/264, párr. 148) el caso de complicidad, en el sentido propio del término, de parte de los órganos del Estado territorial en el acto ilícito de un órgano de otro Estado, el Relator Especial afirma que desde el momento en que no ha habido, por parte del Estado territorial, falta de diligencia o imprudencia, la responsabilidad de tal acción recae en el otro Estado. Una cuestión tan importante no debería tratarse en una simple nota; por lo menos, debería ponerse de relieve en el comentario, si es que no puede tener cabida en el texto mismo del artículo.

35. La mención de las «organizaciones internacionales» no debe suscitar dificultades si la expresión denota organizaciones, como las Naciones Unidas, cuya composición y atribuciones son de escala mundial. En 1949, en una opinión consultiva sobre reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas⁹, la Corte

Internacional de Justicia admitió la personalidad internacional de esta organización sobre una base objetiva, incluso en relación con los no miembros. Sin embargo, existen otras organizaciones internacionales cuya personalidad internacional dista mucho de hallarse establecida. En la práctica, el comportamiento de un órgano de una organización internacional que ejerza funciones en el territorio de un Estado no debería plantear problemas jurídicos, puesto que ese órgano habrá sido aceptado por el Estado de que se trate. Está claro que una organización internacional facultada para celebrar un contrato o un tratado con el Estado en el que su órgano deba ejercer una actividad será responsable por los actos de ese órgano.

36. En cuanto a los movimientos insurreccionales, el orador estima, al igual que el Sr. Sette Câmara, que el artículo 12 podría dividirse en dos artículos distintos. Sin embargo, como el artículo 13 ya trata de situaciones de insurrección, tal vez sean innecesarias las disposiciones de los párrafos 2 y 5 del artículo 12. El Relator Especial ha tratado de abordar la cuestión del reconocimiento desde el punto de vista de la personalidad internacional distinta, pero no se ve bien cómo se va a determinar si esa personalidad ha quedado establecida. A este respecto, el Relator Especial se ha apartado de las reglas tradicionales del derecho internacional, que prevén el criterio del reconocimiento por otros Estados. Cuando exista un gobierno constitucional, la situación jurídica dependerá de que se determinen cuáles son los Estados que reconocen a una rebelión el carácter de una insurrección y de un estado de beligerancia y cuáles son los que no se lo reconocen. También hay que tener en cuenta las normas que rigen la sucesión de Estados: cuando hay un gobierno *de facto*, el gobierno del nuevo Estado sucede en sus obligaciones y responsabilidades al gobierno que actuaba como gobierno *de facto*.

37. El Sr. USHAKOV estima que el párrafo 1 del artículo 12 es superfluo en la medida en que trata del comportamiento de un órgano del Estado, pues ya se ha tratado de esa cuestión en los artículos precedentes. En efecto, es inútil afirmar en el párrafo 1 del artículo 12 que no se puede atribuir a un Estado el comportamiento de un órgano de otro Estado, puesto que ya se ha afirmado, en el artículo 5 (A/9610/Rev.1, cap. III, secc. B), que el comportamiento de todo órgano de un Estado que tenga la condición de tal según el derecho interno de ese Estado y que haya actuado en esa calidad se considerará como un hecho de ese Estado. Al enunciar este principio, el artículo 5 no puntualiza si el órgano del Estado ha actuado o no en el territorio de ese Estado. La única excepción del artículo 5 se enuncia en el artículo 9, que trata del comportamiento de un órgano prestado por un Estado a otro Estado. El principio que se enuncia en el párrafo 1 del artículo 12 no constituye una excepción del principio enunciado en el artículo 5: huelga, pues, mencionarlo. Por otra parte, cabe preguntarse qué significa exactamente la expresión «en el territorio del Estado de que se trate». ¿Se trata de un territorio ocupado por otro Estado?

⁹ C.I.J. Recueil 1949, pág. 174.