

mido por tratado o de sus otras obligaciones internacionales, el Gobierno suizo contestó:

Limitarse a responder afirmativamente a [esta] cuestión equivaldría [] a emitir un juicio demasiado tajante [] El hecho de no promulgar una ley puede dar lugar por sí solo a la responsabilidad internacional del Estado si un acuerdo en el que este participe obliga expresamente a las partes contratantes a adoptar determinadas medidas legislativas. Por el contrario, a falta de una disposición convencional de este género, lo que da lugar a la responsabilidad de un Estado no es el hecho de no promulgar una ley, sino el de que ese Estado no esté en condiciones de cumplir, por cualquier medio, sus obligaciones internacionales []⁹

29. Ciertos convenios internacionales del trabajo imponen a los Estados partes la obligación de promulgar o de abrogar disposiciones legislativas determinadas. Una comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar la queja presentada por el Gobierno de Ghana relativa a la observancia por el Gobierno de Portugal del Convenio N.º 105, de 1957 (Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso) declaró, en su informe, que las obligaciones internacionales impuestas por ciertos convenios al Estado exigen la abrogación formal de una disposición legislativa determinada y que no se puede tener por satisfactoria, a efectos de la aplicación del convenio, «una situación en la que subsiste una disposición legal incompatible con las exigencias del Convenio, pero se considera caída en desuso» o abrogada de hecho¹⁰. La Comisión, pues, llegó a la conclusión de que en ese caso había habido violación de la obligación impuesta por el Convenio. La Comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT para examinar la queja presentada por el Gobierno de Portugal relativa a la observancia por el Gobierno de Liberia del Convenio N.º 29, de 1930 (Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio) llegó exactamente a la misma conclusión¹¹.

30. La distinción entre los dos tipos de obligación internacional también es confirmada por la doctrina, que coincide a este respecto con la práctica de los Estados. Desde Heinrich Triepel, los tratadistas han subrayado que, cuando una obligación exige de un Estado un comportamiento —consistente en una acción o una omisión— «que debe ser observado necesariamente de cierta forma por determinados órganos», todo comportamiento del Estado que no esté en conformidad con el específicamente exigido constituye de por sí «una infracción directa de la obligación jurídica internacional existente», de suerte que «si se dan todas las demás condiciones requeridas, nos encontramos frente a un hecho ilícito internacional»¹².

31. Puede existir la tentación de adoptar, en derecho internacional, expresiones normalmente utilizadas en los países de derecho civil y referirse a «obligaciones internacionales de comportamiento» o, si se prefiere, a «medios» y a «obligaciones internacionales de resultado». No obstante, hay que cuidar que el empleo de esa terminología, que puede ser útil en la práctica, no origine equívocos, toda vez que, como ha indicado el Sr. Reuter, la distinción que se hace en los sistemas de derecho

civil de ciertos países entre las obligaciones de comportamiento y las obligaciones de resultado no es exactamente la misma. Por otra parte, los sistemas de derecho civil no están en vigor en todos los países. Por esas razones, en espera de conocer la actitud de la Comisión al respecto, el Relator Especial se ha referido por el momento a la obligación «que exige del Estado un comportamiento específicamente determinado» y la obligación «que exige del Estado la obtención de un resultado».

32. El supuesto previsto en el artículo 20, es decir, el de la violación de una obligación internacional que exige del Estado un comportamiento específicamente determinado, es evidentemente el más simple de los dos supuestos considerados. Las dificultades reales surgirán en el artículo 21, que versa sobre la violación de una obligación internacional que exige del Estado la obtención de un resultado, pues en el segundo supuesto la situación no es tan clara y precisa como en el primero.

Se levanta la sesión a las 12.55 horas.

1455.ª SESIÓN

Jueves 7 de julio de 1977, a las 10.05 horas

Presidente · Sir Francis VALLAT

Miembros presentes Sr. Ago, Sr. Calle y Calle, Sr. Dadzie, Sr. El-Erian, Sr. Francis, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Šahović, Sr. Schwebel, Sr. Sette Câmara, Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Verosta.

Responsabilidad de los Estados (*continuación*)

(A/CN.4/302 y Add.1 a 3)

[Tema 2 del programa]

PROYECTO DE ARTICULOS

PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL (*continuación*)

ARTICULO 20 (Violación de una obligación internacional que exige del Estado un comportamiento específicamente determinado)¹ (*continuación*)

1. El Sr. TABIBI dice que el admirable informe del Relator Especial y la notable presentación oral que de él ha hecho constituyen una introducción sumamente clara al artículo 20. La regla consagrada en dicho artículo enuncia la obligación que se impone a un Estado en virtud del derecho internacional y se refiere, en primer lugar, a las relaciones entre los Estados y, en segundo lugar, a cuestiones que interesan a la comunidad internacional entera. El segundo de esos elementos reviste la mayor importancia, pues las relaciones entre los Estados se rigen por muchas reglas del derecho internacional. Sin embargo, según se entiende en dicho

⁹ Véase A/CN.4/302 y Add.1 a 3, párr 8

¹⁰ *Ibid*, párr 9

¹¹ *Ibid*

¹² *Ibid*, párr 11

¹ Véase el texto en la 1454.ª sesión párr 11

artículo, los intereses de la comunidad internacional se consideran superiores, puesto que se exige a un Estado que actúe o deje de actuar de una manera específicamente determinada.

2. La importancia primordial de este principio y, por lo tanto, del propio artículo deriva del hecho de que coordina las relaciones entre los Estados, de las que dependen la paz mundial, y salvaguarda los intereses de la comunidad mundial al exigir que un Estado adopte medidas legislativas, administrativas o judiciales para cumplir una obligación precisa, o se abstenga de adoptar un determinado comportamiento. Como ha hecho observar el Relator Especial, el derecho internacional invade, en cierto sentido, la esfera del Estado al exigir de un elemento del aparato del Estado que adopte un comportamiento determinado. Sobre todo, dicho artículo establece claramente la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno.

3. Por otra parte, el artículo 20 deja al Estado la elección de los medios —medidas administrativas, legislativas, judiciales, e incluso extraordinarias— que le permitan cumplir la obligación precisa que le imponen las relaciones internacionales en virtud de un tratado o de reglas del derecho internacional general de realizar un acto o de abstenerse de realizarlo. El comportamiento negativo o positivo —en otros términos, el hecho de ejecutar un acto o abstenerse de ejecutarlo— es importante, no porque el Estado deba satisfacer una condición expresa sino porque es necesario, en interés de la comunidad internacional, que cumpla sus obligaciones.

4. En el informe se citan a título de ejemplo diversos instrumentos, como la Convención de La Haya de 1.º de julio de 1964 relativa a una ley uniforme sobre la venta internacional de mercaderías, ciertos convenios internacionales en materia laboral y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965², que muestran claramente que un Estado se encuentra obligado a realizar ciertas acciones o a no realizarlas.

5. Se desprende también de las obras de autores como Triepel y Anzilotti que el derecho internacional prevalece sobre el derecho interno y que, en los casos en que el derecho convencional impone ciertas restricciones al derecho nacional, la no adopción o la abrogación de esas prescripciones constituye la violación de una obligación. Sin embargo, puede muy bien ocurrir que una obligación se haya impuesto a un Estado en tiempo de guerra y, en tal caso, esa obligación no puede asimilarse a una obligación en virtud del derecho internacional.

6. El Sr. Tabibi subraya que la importancia del artículo estriba en que protege los intereses de la comunidad internacional y garantiza que el derecho internacional prevalezca sobre el derecho nacional. El orador queda reconocido al Relator Especial por haber redactado un comentario tan erudito y formulado en términos sencillos la regla del artículo 20, que apoya calurosamente.

7. El Sr. REUTER, tras felicitar vivamente al Relator Especial, dice que no tiene ninguna objeción de fondo que formular al artículo 20. Al leer dicha disposición, ha pensado, en el primer momento, que enunciaba una

evidencia, pero, después de reflexionar, se ha dado cuenta de que el Relator Especial había procedido indudablemente con acierto al dedicar algunos artículos a los efectos del modo de ser de las obligaciones sobre los mecanismos de la responsabilidad; en efecto, esos artículos no son tan sencillos como parece. El artículo objeto de examen podría, pues, remitirse al Comité de Redacción.

8. Algunas cuestiones de terminología pueden complicar la tarea del Comité de Redacción. A este respecto, el Sr. Reuter desea precisar que su propuesta de aplicar ciertas nociones de derecho civil al derecho internacional, a que el Relator Especial se ha referido en la nota 27 de su sexto informe, carecía probablemente de rigor terminológico; en consecuencia, el Sr. Reuter se suma a la opinión del Relator Especial. Sin embargo, el texto propuesto por el Relator Especial plantea una cuestión de fondo y una cuestión de vocabulario. Entre los artículos que se consagrarán al modo de ser de las obligaciones internacionales, el artículo 20 está dedicado a las obligaciones más precisas. Las obligaciones a que se refiere dicha disposición exigen la realización de actos por los Estados, ya sean actos jurídicos o bien materiales. Con menor grado de precisión, se encuentran las obligaciones que especifican el resultado final y, en un tercer grado, las que no imponen al Estado ni actos específicos ni resultados determinados, sino una simple actitud encaminada hacia un resultado que no es obligatorio. Como ejemplo de obligación de esta tercera categoría, el Sr. Reuter menciona la obligación general de vigilancia que el derecho internacional impone a los Estados, en lugar de una verdadera obligación de resultado, para garantizar la protección de los agentes diplomáticos que residen en su territorio.

9. La lectura de la versión inglesa del artículo objeto de examen ha inducido al Sr. Reuter a establecer estas distinciones. El término «comportamiento» se ha traducido ingeniosamente en inglés por «course of conduct». Se habría podido esperar la palabra «behaviour», pero este término se habría referido precisamente a un acto de la tercera categoría, es decir a una actitud. La expresión «course of conduct» parece corresponder con bastante exactitud a la idea que el Relator Especial se propone expresar. Por ello, el Sr. Reuter preferiría que, en la versión francesa del artículo 20, se sustituyera el término un poco vago de «comportement» por una expresión tal como «actes spécifiquement déterminés». Si todos los ejemplos de actos materiales dados por el Relator Especial son simples y precisos, los ejemplos de actos jurídicos son más complejos. En definitiva, estos últimos ejemplos conciernen todos a la protección general de los derechos humanos. A este respecto, el Sr. Reuter está enteramente de acuerdo con el Relator Especial: no existe una esfera reservada exclusivamente al derecho interno ni una esfera reservada exclusivamente al derecho internacional. El derecho internacional moderno ha penetrado en el derecho interno y en ocasiones obliga realmente a los Estados a que realicen ciertos actos jurídicos dentro del marco de su orden interno. En lo que respecta a la legislación laboral, es indudable que existe una obligación de promulgar leyes. Por lo que se refiere a los derechos humanos, y prescindiendo de

² Véase A/CN.4/302 y Add 1 a 3, párr 5

la Declaración Universal de Derechos Humanos, cabe preguntarse si convenciones regionales pueden obligar a un Estado a someter ciertas cuestiones a un juez. Esta cuestión, sobre la que existe ya una jurisprudencia, está muy controvertida. Por ello, si la Comisión desea abordar tales problemas, es necesario que redacte los textos del artículo 20, en sus distintas versiones, con mucha precisión. El término «comportamiento» no es bastante preciso y pudiera darse incluso que, en la expresión inglesa «course of conduct», el término «conduct» tenga una connotación «behaviorista».

10. El PRESIDENTE señala que, desde el principio, la cuestión objeto de examen ha planteado muchos problemas de traducción. En el artículo 5 del proyecto³, el término «comportamiento» se ha traducido en inglés por «conduct» e igualmente la expresión «hecho del Estado» se ha traducido en inglés por «act of the State» que, sin embargo, tiene un sentido especial.

11. El Sr. FRANCIS dice que el espíritu penetrante que ha demostrado el Relator Especial en su admirable informe será de inapreciable valor para la Comisión y el Comité de Redacción. El artículo 20, que precisa claramente en qué caso existe una violación de una obligación internacional, pone plenamente de manifiesto el principio fundamental *pacta sunt servanda*. El hecho de que se haya producido una omisión es suficiente para que se considere que se ha violado la obligación. El Sr. Tabibi ha afirmado acertadamente que dicho artículo reviste gran importancia para las obligaciones que interesan a la comunidad internacional entera. Ese mismo principio, claro está, debe observarse de buena fe en las relaciones bilaterales, pero el daño es demasiado grande para que pueda tomarse a la ligera cuando se trata de una violación de una obligación internacional hacia dicha comunidad.

12. El Relator Especial ha expresado la esencia de la regla que se enuncia en dicho artículo al hacer observar que en la determinación de esa situación «no influiría el hecho de que el desajuste entre el comportamiento adoptado y el que debería haberse adoptado haya engendrado o no consecuencias concretamente perjudiciales» (A/CN.4/302 y Add.1 a 3, párr. 7). En otras palabras, basta con no realizar un acto prescrito o con realizar un acto prohibido por tratado para cometer una violación.

13. En opinión del Sr. Francis, los efectos de la norma enunciada en el artículo se harán sentir más directamente al nivel de las consecuencias de la violación. Si un Estado está obligado a abstenerse de realizar un acto determinado —por ejemplo, a impedir que sus fuerzas de policía penetren en los locales de una misión diplomática— y no lo hace, es evidente que está suficientemente demostrada la violación para que ello entrañe una sanción. Cabe imaginar dos casos: el de que el hecho de no realizar un acto no tenga probablemente más efecto perjudicial que el que podría denominarse el efecto psicológico de la falta de realización de ese acto, y el de que la realización de un acto prohibido origine un perjuicio en sí. Habrá sanción en ambos casos, pero habrá también dos esferas distintas de responsabilidad en el sentido más estricto.

14. El Sr. Francis se pregunta si, desde el punto de vista de la redacción, no podría englobarse en la formulación del artículo el elemento positivo y el elemento negativo de una obligación, a saber la obligación de realizar un acto determinado y la de abstenerse de realizarlo. Para mayor precisión, tal vez se podría utilizar una expresión más adecuada que la de «comportamiento específicamente determinado». La utilización de la palabra «hay», que implica una situación permanente, plantea también un problema de redacción. Puede ocurrir que se haya producido una violación y se haya reparado, en cuyo caso no se planteará la cuestión de la situación permanente. Tal vez el Comité de Redacción podría estudiar la posibilidad de sustituir el giro «hay violación» por «se produce una violación». Por último, refiriéndose a la observación hecha por el Sr. Reuter, el Sr. Francis estima que la palabra «behaviour» no sería apropiada en inglés.

15. El Sr. ŠAHOVIĆ se asocia a las felicitaciones dirigidas al Relator Especial, que ha procedido acertadamente al proponer un artículo consagrado a las obligaciones internacionales que exigen un comportamiento específicamente determinado. Tras haber dudado de la necesidad de ese artículo, puesto que las nociones de hecho internacionalmente ilícito y de violación de una obligación internacional han sido ya cuidadosamente definidas, el Sr. Šahović ha llegado a la conclusión de que tal artículo se justificaba, habida cuenta de los fines del proyecto. Además, la práctica es también favorable a una disposición de esa índole. Las distinciones establecidas por el Relator Especial no son nuevas y merecen tomarse en consideración en el proyecto de artículos, habida cuenta de la necesidad de reforzar la legalidad internacional y de desarrollar las normas de la responsabilidad.

16. Sin embargo, el Sr. Šahović se pregunta qué importancia debe concederse a la distinción entre el resultado al que tiende una obligación internacional y los medios empleados para lograr ese resultado. El artículo 20 tiene como elemento esencial unos medios determinados. Ahora bien, desde un punto de vista general, no debe olvidarse que lo que cuenta es el resultado. Ciertamente el artículo 21 se consagra expresamente a las obligaciones que exigen del Estado el logro *in concreto* de un resultado determinado, lo que permite al Estado elegir los medios, pero parecería que, incluso en el artículo 20, lo más importante también debería ser el resultado. Ciertamente es que el artículo se basa en la práctica y que se pueden invocar algunos motivos en favor de esa disposición. Por otra parte, el artículo 20 podría desempeñar un papel nada desdeñable en el desarrollo del derecho relativo a las obligaciones internacionales y a la responsabilidad de los Estados, contribuyendo así a reforzar la función del derecho internacional en un mundo en que el derecho interno y el derecho internacional se desarrollan de modo interdependiente.

17. Por lo que respecta a la formulación del artículo que se examina, el Sr. Šahović cree, como el Sr. Reuter, que el Comité de Redacción debería conceder la mayor atención al texto propuesto, a fin de que refleje mejor las ideas del Relator Especial. Las expresiones «específicamente» y «comportamiento determinado» no son apro-

³ Véase 1454.ª sesión, nota 2

piadas para hacer que se comprenda bien la sustancia de la norma enunciada en el artículo 20.

18. El Sr. SETTE CÂMARA felicita al Relator Especial por haber presentado tan brillantemente el artículo 20 del que se puede decir, acudiendo a los términos que el Relator Especial ha descartado porque evocan nociones de derecho interno, que trata de las obligaciones de comportamiento por contraposición a las obligaciones de resultado. En el caso del artículo 20, el Estado se compromete a satisfacer una obligación de un modo determinado, mientras que cuando se trata de obligaciones de resultado, puede elegir los medios de dar cumplimiento.

19. El tipo de obligación previsto podría consistir en un acto o una omisión y referirse al comportamiento de los órganos ejecutivos, legislativos o judiciales del Estado. No debe olvidarse que el equilibrio entre esos órganos es sumamente delicado. El ejecutivo, que es normalmente competente para iniciar negociaciones convencionales debe dar pruebas de gran circunspección al contraer una obligación del tipo previsto en el artículo 20, pues el comportamiento futuro de los órganos legislativos y judiciales no dependerá ya de él. Como es natural, la responsabilidad del Estado estará no obstante implicada en virtud de las disposiciones de los artículos 5 y 6 del proyecto, pero el ejecutivo debe actuar con prudencia cuando se trata de obligaciones de comportamiento.

20. El Relator Especial ha citado muchos ejemplos concretos para ilustrar las diversas situaciones y, tras un examen detenido de una práctica abundante, ha llegado a la conclusión de que, en el caso de las obligaciones de comportamiento, el solo hecho de no adoptar el comportamiento prescrito y convenido constituye una violación de una obligación internacional —exista o no un hecho efectivamente delictivo—. Por lo demás, el Relator Especial prefirió emplear las expresiones «hecho internacionalmente ilícito de comportamiento» y «hecho internacionalmente ilícito de resultado» (*ibid.*, párr. 12) antes que recurrir a la distinción dimanada del derecho romano entre obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado.

21. El texto propuesto para el artículo no presenta más dificultad que el uso de la palabra «diferente». Un comportamiento puede simplemente coincidir con el que prescribe la obligación y no ser exactamente el mismo. Puede que las medidas que adopten las autoridades legislativas o judiciales se aparten ligeramente del comportamiento requerido y sean no obstante plenamente satisfactorias desde el punto de vista del resultado logrado. La mejor solución tal vez consistiría en utilizar las palabras «que no esté en conformidad con», que el propio Relator Especial utilizó de hecho en su exposición oral. Como ha sugerido el Sr. Šahović, la Comisión debería examinar la relación existente entre el modo de cumplir una obligación y el resultado efectivo. Un Estado podría estar obligado, por ejemplo, en virtud de una obligación internacional, a desmantelar totalmente ciertas fortificaciones. Suponiendo que destine ciertas partes de esas fortificaciones al almacenamiento de cereales y que esas partes no puedan ya utilizarse con fines militares, ¿se considerará que la obligación inter-

nacional ha sido violada? No cabe duda de que un comportamiento de esa índole es diferente del que prescribe la obligación, pero produce sin embargo el resultado deseado. El Sr. Sette Câmara está convencido de que el Relator Especial aclarará esa cuestión y cree, como los oradores que le han precedido, que el artículo se puede remitir al Comité de Redacción.

22. El Sr. USHAKOV apoya las opiniones expresadas por el Relator Especial en su excelente comentario y en su brillante presentación del artículo 20. Abriga no obstante algunas dudas en cuanto a la formulación de esa disposición. El artículo que se examina se refiere a las obligaciones internacionales que exigen una acción u omisión determinada en la esfera de la competencia interna de los Estados. Como se desprende del comentario, puede tratarse tanto de medidas legislativas como de la acción de un órgano ejecutivo o de un órgano judicial. Pero el Relator Especial va más lejos y hasta se refiere a la obligación impuesta por el derecho internacional general a las fuerzas de policía y, con mayor razón, a las fuerzas armadas de todos los países, de no penetrar en el territorio de otro país sin el consentimiento de éste. Una obligación de esa índole no pertenece ya al ámbito interno sino al de las relaciones internacionales. Es sin duda justo y útil redactar una disposición sobre las acciones u omisiones que una obligación internacional impone a un Estado en el ámbito interno pero sería muy delicado ir más lejos.

23. Por lo que respecta a la forma, el Sr. Ushakov señala en primer término que la expresión «comportamiento determinado» es muy poco satisfactoria puesto que todo comportamiento exigido por una obligación internacional es un comportamiento determinado, aunque se trate de un comportamiento general como el de no recurrir al uso de la fuerza. Una obligación internacional que no impusiera a un Estado un comportamiento preciso no sería ya una obligación internacional. Tampoco es indispensable la palabra «específicamente», puesto que todo lo exigido por una obligación internacional lo es específicamente. En la expresión «por el solo hecho», la palabra «solo» tampoco parece indispensable.

24. En cuanto a las palabras «un comportamiento diferente», plantean la cuestión de saber lo que implica la noción de diferencia. ¿En qué debe ser diferente tal comportamiento y en qué medida debe serlo? En el artículo 16, la Comisión ya ha indicado que «hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación». Si el Relator Especial quiere ahora añadir una precisión al artículo 20 en lo que respecta a los actos u omisiones que una obligación internacional impone a un Estado en la esfera de su competencia interna, tal precisión debe darse en términos análogos a los del artículo 16. Ahora bien, la formulación del artículo 20 no es tan precisa como la del artículo 16. Ya no se trata de un hecho que «no está en conformidad» sino de «un comportamiento diferente».

25. En el comentario del artículo 16, la Comisión explicó lo que debía entenderse por un hecho que no está en conformidad con lo que una obligación exige de un Estado; dijo que podía tratarse, por ejemplo, de

una omisión completa o parcial. En el caso del artículo 20, cabe imaginar que una obligación internacional exija de un Estado la aprobación de una ley y que la ley aprobada por ese Estado sólo satisfaga parcialmente tal obligación. En ese caso, habría que saber en qué medida el comportamiento del Estado es diferente del comportamiento específicamente exigido. Por eso, el Sr. Ushakov estima que la formulación del artículo que se examina debería ser tan precisa como la del artículo 16. Cabe también la posibilidad de que una obligación internacional exija de un Estado que apruebe una ley y que éste, en vez de promulgar una ley, logre el resultado apetecido mediante un decreto, una modificación de su constitución o un acto administrativo. En definitiva, parece que lo que cuenta es el resultado. Ahora bien, ese resultado está determinado por la organización interna del Estado. De ahí que ni siquiera la obligación internacional más precisa pueda prescribir medios absolutamente precisos.

26. En consecuencia, se ha de proceder con suma prudencia al redactar una disposición relativa a la jurisdicción interna de los Estados, en el sentido que tiene esa expresión en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Es evidente que la responsabilidad de un Estado está comprometida si no cumple sus obligaciones internacionales, pero la cuestión de los medios que permiten cumplir tales obligaciones depende en última instancia de su competencia interna. Las obligaciones internacionales no deben exigir nunca de los Estados una acción o una omisión tal que constituya una injerencia en sus asuntos internos.

27. A pesar de las dificultades de formulación que ha señalado, el Sr. Ushakov no duda de que se pueda elaborar un texto satisfactorio y se declara en consecuencia partidario de que el artículo 20 se remita al Comité de Redacción.

28. El Sr. AGO (Relator Especial) dice que ha utilizado la palabra «comportamiento» en el artículo 20 por tratarse de un término neutro, que lo mismo designa una acción que una omisión o, también, una serie de acciones o de omisiones. Se pregunta si la palabra «actos», sugerida por el Sr. Reuter, abarca ese doble aspecto, activo y pasivo, de la conducta específicamente exigida por las obligaciones internacionales a que se refiere el artículo 20. Quizás sería posible emplear, en vez de una expresión única —«comportamiento»—, una doble expresión —«acción u omisión»— como ha propuesto el Sr. Francis, para distinguir entre los casos en que la obligación internacional exige del Estado una acción y aquellos en que exige de él una omisión. Ahora bien, ¿no existen asimismo casos en que lo que se considera es una serie de acciones o de omisiones?

29. El supuesto contemplado en el artículo 20 es más frecuente en ciertas esferas, en particular en aquellos casos en que la obligación afecta directamente a las relaciones interestatales. En otros casos, y sobre todo cuando las obligaciones se refieren al ámbito interno del Estado, esas obligaciones se limitan casi siempre a exigir del Estado la obtención de determinado resultado sin imponerle un comportamiento específicamente determinado. Es evidente que la tarea de determinar la existencia de la violación de una obligación es más fácil

cuando la obligación es una obligación «de comportamiento» o «de medios», ya que en ese caso, para que haya violación, es suficiente que el Estado observe un comportamiento diferente del específicamente exigido.

30. El supuesto a que se refiere el artículo 21 —en el que el derecho internacional impone al Estado la obtención de determinado resultado dejándole en libertad para elegir el medio de conseguirlo— es más complejo desde el punto de vista de la determinación de la existencia de una violación, ya que, en esta hipótesis, la libertad que la obligación internacional concede por lo que respecta a su ejecución puede ser de muy distinto grado.

31. En efecto, como ya se verá, en ciertos casos se permite al Estado que elija inicialmente con toda libertad los medios que prefiera para lograr el resultado exigido. Pero en tales casos, el Estado, una vez que ha actuado, ya no dispone de ninguna otra posibilidad de ejecución: si no ha conseguido el resultado exigido por el medio que ha elegido, la violación está consumada.

32. Por el contrario, en otros casos el Estado no sólo tiene una libertad inicial de elección de los medios, sino también una libertad ulterior. Si no ha conseguido el resultado exigido por el medio que ha escogido inicialmente, sigue teniendo la posibilidad de conseguir ese mismo resultado por otro medio, y si lo consigue no hay violación de la obligación.

33. En otros casos, finalmente, si la primera acción del Estado no ha dado el resultado exigido y ese resultado ha llegado a ser de hecho irrealizable como consecuencia del comportamiento inicialmente observado, el Estado tiene todavía la posibilidad de cumplir la obligación que le incumbe logrando un resultado sustitutivo del resultado inicialmente exigido, resultado que, por ejemplo, represente el equivalente del primero desde el punto de vista económico. Como se verá más adelante, al abordar el examen del artículo 22, cuando los beneficiarios de la obligación internacional son particulares —personas físicas o jurídicas—, la colaboración de esos particulares es lógicamente necesaria para conseguir la ejecución de la obligación. Incumbe, pues, a esos particulares tomar la iniciativa para promover la acción ulterior del Estado destinada a remediar los efectos de una acción estatal inicial que esté en oposición con el resultado internacionalmente perseguido.

34. Existe aún un cuarto caso, mencionado por el Sr. Reuter en su intervención, y que concierne a la categoría especial de las obligaciones que exigen del Estado que adopte medidas de vigilancia para proteger a Estados o particulares extranjeros contra determinados acontecimientos exteriores. En este caso, ¿se produce la violación antes del acontecimiento o en el momento del acontecimiento que, por razón de su existencia, revela la negligencia del Estado y funciona como catalizador de ésta? Por ejemplo, si un Estado omite durante mucho tiempo adoptar las medidas oportunas para proteger las embajadas situadas en su territorio y una de esas embajadas es invadida por no existir un servicio de seguridad, ¿es en el momento de la invasión efectiva de la embajada cuando puede reconocerse la violación de la obligación, o la violación existía ya antes del acontecimiento que ha puesto de manifiesto la negligencia del Estado? Más

adelante se dará respuesta a esta cuestión en el artículo 23.

35. Por último, es evidente, como ha hecho observar el Sr. Šahović, que cada obligación se refiere a un fin determinado, pero tiende a él de manera diferente. A veces, como se ha visto, la obligación fija el medio por el cual el Estado debe lograr el fin; a veces confía en el Estado por lo que respecta a la elección de los medios y se limita a indicarle el resultado que ha de conseguirse.

36. El Relator Especial no ha querido establecer una distinción según que la obligación surta efectos en la esfera del orden jurídico interno o en la de las relaciones entre Estados. Sólo ha querido distinguir lo que es importante para apreciar el modo en que la violación se produce.

37. Por lo que toca a la relación existente entre el artículo 20 y el artículo 16, de la que ha hablado el Sr. Ushakov, el Relator Especial hace observar que el artículo 16 enuncia un principio general, mientras que el artículo 20 se refiere a una hipótesis particular. Si el artículo 16 habla del «hecho del Estado», no es por pura casualidad, porque se trata de una expresión muy amplia, que comprende el hecho de no haber logrado determinado resultado. Por el contrario, el artículo 20 se refiere a una acción u omisión muy precisa y muy concreta.

38. El Sr. VEROSTA desearía saber el lugar exacto que los artículos 20 y 21 ocupan en el conjunto del proyecto. ¿Hay que considerarlos como una aplicación del principio general enunciado en el artículo 16, aunque estén separados de él por otros tres artículos? ¿Hay que ver en los artículos 16 a 19 un conjunto de disposiciones generales, que irían seguidas de reglas más específicas derivadas del artículo 16?

39. El Sr. AGO (Relator Especial) dice que el artículo 16 enuncia un criterio básico al definir de un modo general el concepto de violación de una obligación internacional. Los artículos siguientes, en cambio, responden a diversas cuestiones concretas.

40. El artículo 17 responde negativamente a la cuestión de si el origen de la obligación internacional tiene o no alguna influencia sobre la determinación de su violación.

41. En el artículo 18 la Comisión ha respondido afirmativamente a la cuestión de si es preciso, para que un hecho del Estado constituya violación de una obligación internacional, que el hecho se haya producido en un momento en que la obligación estaba en vigor respecto del Estado. No obstante, la Comisión ha tomado en consideración los aspectos particulares de la hipótesis en que el hecho, ilícito en el momento de su realización, se ha convertido luego en un hecho obligatorio en virtud de una norma imperativa de derecho internacional. La Comisión ha examinado sobre todo como el principio enunciado en el párrafo 1 se articula en los casos específicos de los hechos continuados, compuestos o complejos.

42. Después de haberse preguntado si el contenido de la obligación reviste alguna importancia desde el punto de vista de la determinación de la violación y si la violación de una misma obligación puede ser más o menos grave, la Comisión ha distinguido, en el

artículo 19, dos categorías de violación según el contenido de la obligación violada y según la gravedad de la propia violación. Ha distinguido así los crímenes y los delitos internacionales.

43. Al considerar, no ya el contenido de la obligación internacional, sino su modo de ser, el Relator Especial propone ahora que se distinga entre los aspectos de la violación según que esa violación concierna a una obligación que exige del Estado un comportamiento específicamente determinado (art. 20) o una obligación que exige del Estado la obtención de determinado resultado (art. 21).

44. El Sr. DADZIE felicita al Relator Especial por su sexto informe y por el modo tan instructivo en que ha presentado el artículo 20 en la sesión precedente. Como ha dicho el Sr. Verosta, los nuevos miembros de la Comisión tienen la desventaja de abordar ahora el examen de la materia, siendo así que la Comisión viene examinándola desde hace ya cierto tiempo, pero las observaciones preliminares del Relator Especial han remediado por entero este inconveniente.

45. Fuera de las modificaciones poco importantes del texto del artículo 20 sugeridas por varios miembros de la Comisión y que considera fundadas, el Sr. Dadzie no ve qué otras mejoras podrían introducirse, en cuanto al fondo, en ese artículo concerniente a la violación de una obligación internacional que exige del Estado un comportamiento específicamente determinado. Así, el orador estima también, por su parte, que puede transmitirse el artículo 20 al Comité de Redacción.

46. El Sr. Dadzie se felicita también de la respuesta del Relator Especial a la pregunta hecha por el Sr. Verosta. La aclaraciones dadas por el Relator Especial respecto de la relación existente entre el artículo 16 y el artículo 20 han demostrado claramente la importancia que tiene toda la materia de la responsabilidad de los Estados.

47. El Sr. CALLE Y CALLE se adhiere a los elogios tributados al Relator Especial por la claridad y precisión con que ha analizado la norma relativa a la violación de una obligación internacional que exige del Estado un comportamiento específicamente determinado. Observa a este respecto que la norma enunciada en el artículo 20 forma parte del capítulo III del proyecto de la Comisión, cuyos artículos 16 a 19 han sido examinados detenidamente en el trigésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En el curso de dicho examen, se reconoció en general que esos artículos, y en particular el artículo 19, representan un hito importante en el desarrollo del derecho internacional y de su aplicación futura y constituyen una contribución preciosa a este desarrollo.

48. En la sesión precedente de la Comisión, el Relator Especial ha expuesto los antecedentes históricos de la cuestión de la violación de una obligación internacional; en la sesión en curso, ha hecho un esbozo muy útil de la estructura general de los proyectos de artículos relativos a esta cuestión. Así, el artículo 16 sirve de introducción al capítulo III y enuncia una regla general, a saber, «hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa

obligación», mientras que el artículo 20 prevé que una obligación internacional puede hacer intervenir más de una acción u omisión, puesto que exige del Estado que observe un comportamiento determinado, que puede extenderse durante cierto espacio de tiempo. En el artículo 20, el fin de la obligación internacional consiste en especificar los medios (o, lo que es igual, el comportamiento) por los que un Estado puede lograr determinado resultado. Si, no obstante, el Estado observa un comportamiento diferente del que se exige específicamente, se puede decir que ha violado la obligación internacional de que se trata.

49 Como ha indicado en el párrafo 8 de su informe, el Relator Especial ha establecido, en los artículos 20 y 21, una distinción entre el modo de ser de la obligación internacional que requiere del Estado una actividad determinada específicamente y el de la obligación que sólo exige al Estado que alcance un cierto resultado, dejando a su elección los medios que adoptará para lograrlo. Esos dos artículos desarrollan, pues, la norma sumamente concisa enunciada en el artículo 16.

50 En cuanto al texto del artículo 20, que requiere pocas modificaciones, no debería plantear dificultades al Comité de Redacción. A juicio del Sr. Calle y Calle, las expresiones «un comportamiento determinado» y «un comportamiento diferente del específicamente exigido» son todo lo claras y precisas que pueden ser. En consecuencia, estima también que debe transmitirse el artículo 20 al Comité de Redacción.

Se levanta la sesión a las 13 horas

1456.ª SESIÓN

Viernes 8 de julio de 1977, a las 10.10 horas

Presidente Sir Francis VALLAT

Miembros presentes Sr. Ago, Sr. Calle y Calle, Sr. Dadzie, Sr. Díaz González, Sr. El-Erian, Sr. Francis, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Šahovic, Sr. Schwebel, Sr. Sette Câmara, Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Verosta

Responsabilidad de los Estados (*continuación*) (A/CN.4/302 y Add.1 a 3)

[Tema 2 del programa]

PROYECTO DE ARTICULOS
PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL (*continuación*)

ARTICULO 20 (Violación de una obligación internacional que exige del Estado un comportamiento específicamente determinado)¹ (*conclusión*)

1 El Sr. QUENTIN-BAXTER felicita al Relator Especial por su sexto informe sobre la responsabilidad de los Estados, en el que ha encontrado, como en los informes anteriores, materia de reflexión y explicaciones que han ilustrado algunos puntos oscuros de sus conocimientos jurídicos, informe que le ha sorprendido también un poco, pues tenía la impresión de que el artículo 19² era el último de la serie de proyectos de artículos relativos a la violación de una obligación internacional.

2 Como ha subrayado el Relator Especial, una de las principales dificultades de la materia objeto de examen consiste en que, por su propia naturaleza, exige un estudio cuidadoso de las situaciones más elementales. Así, incluso a una regla que parecería enunciar una verdad evidente, como la que es objeto del artículo 20, le corresponde indiscutiblemente un lugar en el proyecto de artículos. El hecho es que, al tratar de la responsabilidad de los Estados, la Comisión debe en ocasiones desempeñar la función de un filósofo y explicar hasta los principios y reglas que todo el mundo conoce. Nada hay, pues, que reprochar a la regla enunciada en el artículo 20.

3 El Sr. Quentin-Baxter reconoce también la exactitud de la distinción fundamental que el Relator Especial ha establecido entre las obligaciones de comportamiento, previstas en el artículo 20, y las obligaciones de resultado, previstas en el artículo 21. Pero el carácter aparentemente absoluto de esta distinción le preocupa un poco, pues no está seguro de que cada obligación internacional pueda clasificarse sin reservas en una u otra de estas categorías. A este respecto, señala a la atención la nota 27 del informe (A/CN.4/302 y Add.1 a 3), que muestra que la distinción entre una obligación de comportamiento y una obligación de resultado no es siempre tan neta como podría creerse.

4 Otro ejemplo en el que la distinción entre ambos tipos de obligación no es tan evidente es el caso de un Estado ribereño obligado a conceder el derecho de paso inocente por su mar territorial. Según el Sr. Quentin-Baxter, si la marina del Estado ribereño impide el paso inocente a buques extranjeros, habrá violación de una obligación de comportamiento, mientras que si ese Estado no ha impedido, por ejemplo, que su industria petrolera instale torres de perforación que obstruyan completamente un estrecho internacional, habrá violación de una obligación de resultado, pues dicho Estado podía elegir entre los medios que debían utilizarse para garantizar el derecho de tránsito por el estrecho. En ambos casos, la obligación es la misma, pero puede considerarse desde dos puntos de vista diferentes.

5 Si se toma en cuenta uno de los ejemplos dados por el Relator Especial en el párrafo 5 del informe, a saber el del párrafo 1 del artículo 1 de la Convención relativa a una ley uniforme sobre la venta internacional de mercaderías (La Haya, 1964), que impone a los Estados contratantes la obligación de incorporar a su legislación la ley uniforme sobre la venta internacional de mercaderías, y el ejemplo de la disposición preliminar de la

¹ Véase el texto en la 1454.ª sesión, párr. 11.

² Véase 1454.ª sesión, nota 2.