

bería establecerse un pequeño grupo de trabajo para estudiar la cuestión.

9. Si no hay objeciones, entenderá que la Comisión acuerda que se celebren consultas para decidir la composición de ese grupo de trabajo.

Así queda acordado.

Colaboración con otros organismos [Tema 11 del programa]

10. El PRESIDENTE dice que la Mesa Ampliada también ha examinado la cuestión de la colaboración con otros organismos. A este respecto, el Secretario General de las Naciones Unidas recibió del Secretario General de la Liga de los Estados Arabes un mensaje, transmitido por una carta de fecha 26 de octubre de 1977 del observador permanente de la Liga ante las Naciones Unidas, concerniente a la Comisión Árabe de Derecho Internacional recientemente creada. El mensaje dice así:

Tengo el honor de informarle que el Consejo de Ministros de la Liga de los Estados Arabes, en su resolución 3655, de 8 de septiembre de 1977, acordó que se estableciera una comisión de derecho internacional de ámbito árabe. El Consejo asimismo aprobó los estatutos de esta Comisión.

En la misma resolución, el Consejo decidió que la Liga de los Estados Arabes se hiciera representar en las reuniones de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, con carácter similar al de organizaciones regionales como la Organización de los Estados Americanos y el Consejo de Europa, a fin de coordinar la labor relativa al desarrollo y la consolidación de las normas de derecho internacional en los planos árabe e internacional.

Le agradeceré profundamente que se sirva adoptar las medidas necesarias y, asimismo, se ponga en contacto con el Presidente de la Comisión de Derecho Internacional para asegurar la presencia permanente de la Liga de los Estados Arabes, en calidad de observador en las reuniones de la Comisión de Derecho Internacional, a contar del 30.º período de sesiones de la Comisión, que se celebrará en Ginebra a partir del 8 de mayo de 1978.

11. La Mesa Ampliada ha examinado esta petición y ha decidido recomendar a la Comisión que, de conformidad con el artículo 26 de su Estatuto, acuerde establecer relaciones de cooperación con la Comisión Árabe de Derecho Internacional y recibir a un observador de esa Comisión.

12. Si no hay objeciones, entenderá que la Comisión decide atender la recomendación de la Mesa Ampliada.

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 12.10 horas.

1476.ª SESIÓN

Miércoles 10 de mayo de 1978, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. José SETTE CÂMARA

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Calle y Calle, Sr. Castañeda, Sr. Díaz González, Sr. El-Erian, Sr. Francis,

Sr. Njenga, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Riphagen, Sr. Šahović, Sr. Schwebel, Sr. Sucharitkul, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Francis Vallat, Sr. Yankov.

Homenaje a la memoria del Sr. Aldo Moro

A propuesta del Presidente, los miembros de la Comisión guardan un minuto de silencio en homenaje a la memoria del Sr. Aldo Moro.

1. El Sr. AGO agradece a los miembros de la Comisión sus expresiones de condolencia, que transmitirá al Gobierno italiano.

Responsabilidad de los Estados (A/CN.4/307 y Add.1) [Tema 2 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS PRESENTADO POR EL RELATOR ESPECIAL

ARTÍCULO 23 (Violación de una obligación internacional que exige prevenir un acontecimiento dado)

2. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a presentar la parte de su séptimo informe sobre la responsabilidad de los Estados (A/CN.4/307 y Add.1) dedicada a la violación de una obligación de prevención de un acontecimiento, concretamente, el artículo 23, que dice así:

Artículo 23. — Violación de una obligación internacional que exige prevenir un acontecimiento dado

Sólo hay violación por un Estado de una obligación internacional que le exige prevenir un acontecimiento dado si, a consecuencia de una falta de prevención por parte del Estado, se produce dicho acontecimiento.

3. El Sr. AGO (Relator Especial) propone que, con las dos primeras semanas que debe dedicar al estudio de la responsabilidad de los Estados, la Comisión concluya el examen del capítulo III del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados¹ con la aprobación de los artículos 23 y 24 que ha presentado en su séptimo informe (A/CN.4/307 y Add.1).

4. Recuerda que, tras establecer algunos principios generales en el capítulo I y examinar a fondo en el capítulo II el elemento subjetivo del hecho internacionalmente ilícito, la Comisión ha abordado en el capítulo III, que es quizás el más delicado de todo el proyecto, el examen del elemento objetivo del hecho internacionalmente ilícito, es decir, la determinación de la existencia de una violación de una obligación internacional que incumbe al Estado.

5. Así, después de enunciar en el artículo 16 el principio general relativo a la existencia de una violación

¹ Para el texto de todos los artículos del proyecto aprobados hasta ahora por la Comisión, véase *Anuario...* 1977, vol. II (segunda parte), págs. 11 y ss., documento A/32/10, cap. II, secc. B, subsecc. 1.

de una obligación internacional, la Comisión trató de resolver en el artículo 17 la cuestión de si el origen de la obligación podía influir en la existencia de una violación de esa obligación, o sea, de un hecho internacionalmente ilícito, y llegó a este respecto a una conclusión negativa. Enunció en el artículo 18 una condición fundamental, a saber, que el hecho del Estado constituye una violación de una obligación internacional sólo si ha sido realizado en el momento en que la obligación estaba en vigor respecto de ese Estado. En este artículo, tomó asimismo en consideración el supuesto en que la obligación está en vigor sólo durante una parte de la duración de la perpetración de la infracción, cuando esta duración se extiende en el tiempo.

6. La Comisión se preguntó seguidamente si había que hacer una distinción, con respecto a la existencia de una violación de la obligación, según el contenido de esa obligación o según su carácter. Por lo que respecta al contenido de la obligación, se preguntó en el artículo 19, si procedía distinguir entre las obligaciones normales, que se sitúan en el contexto tradicional del derecho internacional, y las obligaciones de importancia excepcional, destinadas a salvaguardar ciertos intereses fundamentales de la comunidad internacional, y, sobre esta base, estableció con mucha prudencia una distinción entre dos categorías de hechos internacionalmente ilícitos: los crímenes internacionales y los delitos internacionales.

7. Finalmente, la Comisión se preguntó si cabía hacer una distinción entre las condiciones de la existencia de una infracción internacional, basándose en el carácter de las obligaciones infringidas. Distinguió así entre las condiciones de la realización de una violación de las obligaciones que imponen al Estado la observancia de un comportamiento específicamente determinado (artículo 20) de las de una violación de las obligaciones que imponen al Estado el logro de un resultado determinado, dejando a su discreción la elección de los medios utilizados para alcanzarlo (artículo 21). Abordó también en este último artículo la cuestión de saber en qué condiciones se puede llegar a la violación de una obligación de resultado cuando tal obligación permite que la situación no conforme con el resultado que le exige la obligación internacional, creada por un primer comportamiento del Estado, sea corregida por un comportamiento ulterior. En el artículo 22, la Comisión examinó los aspectos particulares de este supuesto en el caso de una obligación internacional relativa al trato que se ha de otorgar a particulares extranjeros. Se preguntó entonces si debería cumplirse una condición suplementaria para deducir la existencia de la violación de una obligación internacional y llegó a la conclusión de que no había violación de la obligación más que si los particulares interesados habían agotado sin éxito los recursos internos de que disponían.

8. La Comisión tiene todavía que tomar en consideración una última clase de obligaciones: las que exigen del Estado la prevención de determinado acontecimiento. El Relator Especial ha dedicado el comienzo de su séptimo informe a esa clase de obligaciones.

9. Para que haya violación de una obligación de ese tipo, es preciso que se produzca, por una negligencia del Estado, el acontecimiento que se debía evitar. La relación de causalidad entre el acontecimiento y el hecho del Estado puede ser, en ciertos casos, una relación directa, pero en la mayoría de los casos esta relación es indirecta. Cabe, en efecto, que el acontecimiento sea directamente provocado por las actividades de ciertos órganos estatales. Pero, normalmente, el acontecimiento no es el resultado directo de una acción de los órganos estatales, sino el resultado indirecto de su inacción, como en el caso en que una embajada insuficientemente protegida es atacada por particulares, o se perturba su paz, o en el caso en que la falta de medidas de precaución hace que se produzca una inundación, etc. En estos casos, el comportamiento del Estado no es la causa directa del acontecimiento, pero ha creado las condiciones que han permitido que éste se produzca. Para que haya violación de la obligación es menester, pues, que concurren dos condiciones: por una parte, que el acontecimiento que se debía prevenir se haya producido y, por otra, que se haya producido por causa de una falta de prevención del Estado. Ninguna de esas dos condiciones puede determinar por sí sola la existencia de una violación. No basta que haya habido negligencia del Estado ni que se haya producido el acontecimiento, sino que es preciso que se hallen reunidas ambas condiciones.

10. El Relator Especial recuerda que la Comisión ya examinó este problema al definir, en el artículo 3, los elementos constitutivos del hecho internacionalmente ilícito. Tras dejar establecido que los dos elementos constitutivos indispensables de un hecho internacionalmente ilícito son la existencia de un comportamiento atribuible al Estado según el derecho internacional y la violación mediante tal comportamiento de una obligación internacional que incumbe a ese Estado, la Comisión se preguntó si un tercer elemento constitutivo venía a veces a sumarse a los otros dos, a saber, la existencia de un daño o perjuicio. La respuesta fue entonces negativa, pues existen casos, por supuesto, en los que puede haber violación de una obligación sin que haya necesariamente daño o perjuicio. Es cierto que en muchos casos el comportamiento del Estado no es suficiente para que haya violación de la obligación internacional, sino que es menester asimismo que se produzca un acontecimiento exterior, y este acontecimiento a menudo acarrea un perjuicio. Así pues, la Comisión subrayó que, en los casos en que la obligación internacional tiene precisamente por objeto evitar que se produzcan ciertos acontecimientos perjudiciales, «el comportamiento eventualmente negligente de los órganos del Estado sólo se convierte en verdadera violación de la obligación internacional cuando, al comportamiento en sí, viene a agregarse un elemento complementario: un acontecimiento exterior, uno de esos acontecimientos que, precisamente, el Estado debía esforzarse por evitar². No obstante, la Comisión quiso disipar todo

² *Anuario...* 1973, vol. II, pág. 186, documento A/9010/Rev.1, cap. II, secc. B, art. 3, párr. 11 del comentario.

equivoco en cuanto a la significación de este acontecimiento con respecto a los elementos constitutivos del hecho internacionalmente ilícito al subrayar que, si no hay hecho internacionalmente ilícito mientras no se ha producido un acontecimiento exterior, esto significa que el hecho de que sobrevenga un acontecimiento exterior «es una condición de la violación de una obligación internacional y no un elemento nuevo que debe añadirse a tal violación para que haya hecho ilícito»³.

11. La Comisión volvió a examinar esta cuestión en relación con el artículo 11, cuando se preguntó si el comportamiento de particulares podía atribuirse al Estado. La Comisión respondió también negativamente a esta cuestión, pero puntualizó que ello no significaba que el comportamiento de particulares no pudiera ser la ocasión de que el Estado cometiese una violación de una obligación internacional; en efecto, el comportamiento de particulares aunque no constituya de por sí una violación por el Estado de una obligación internacional, puede ser la ocasión de una violación si el Estado no ha adoptado las precauciones necesarias para evitarlo.

12. Este es el punto de vista que adoptó también el Comité Preparatorio de la Conferencia de Codificación del Derecho Internacional (La Haya, 1930) al dar por sentado, en el enunciado de la solicitud de información dirigida a los Estados, que el acontecimiento representado por la acción realizada por particulares en perjuicio de extranjeros debía haberse producido efectivamente para dar lugar a la responsabilidad del Estado por falta de prevención de sus órganos. Las respuestas de los Estados al cuestionario confirmaron este punto de vista, según el cual la eventual falta de prevención de los órganos estatales no puede ser tomada en consideración como fuente de responsabilidad internacional sino con ocasión de un acto de un particular cometido en perjuicio de un extranjero. El Gobierno austríaco puntualizó que, aun en el caso de las personas que gozan de protección especial —personal diplomático, jefes de Estado extranjeros, etc.—, la falta de protección no era suficiente para dar lugar a la responsabilidad del Estado, sino que era preciso que, a causa de esa falta, se hubiera causado un acto perjudicial proveniente de particulares para que el comportamiento del Estado constituyese una violación de la obligación internacional.

13. La jurisprudencia internacional y la práctica diplomática, por otra parte, confirman esta conclusión: los Estados sólo interponen una demanda ante los órganos judiciales o arbitrales internacionales o interviene en el plano diplomático cuando ha ocurrido un acontecimiento perjudicial, como demuestran los ejemplos mencionados en el séptimo informe (A/CN.4/307 y Add.1, nota 18).

14. El Relator Especial desea aclarar que, además de las obligaciones mencionadas, cuyo objeto directo es prevenir un acontecimiento determinado, existen indudablemente otras obligaciones, de comportamiento

y no de resultado, cuyo objeto directo es la realización de determinada acción estatal y, por consiguiente, cuya violación se consuma por el mero hecho de una falta de acción, independientemente de su efecto indirecto, que es el de contribuir a evitar que se produzcan ciertos acontecimientos. Se trata de la obligación que impone al Estado el deber de no tolerar en su territorio la existencia de organizaciones terroristas cuyas actividades estén dirigidas contra un Estado extranjero. Para que haya violación de esta obligación, no es necesario que esas organizaciones hayan cometido atentados en el territorio de otro Estado, sino que basta que el Estado haya tolerado tales organizaciones en su territorio.

15. El Sr. CALLE Y CALLE se declara extraordinariamente complacido de poder apreciar nuevamente en el informe que se examina el gran talento del Relator Especial. Después de adoptar en el período de sesiones anterior los artículos 20 a 22, cuyos textos fueron favorablemente acogidos por muchos miembros de la Sexta Comisión, la Comisión de Derecho Internacional aborda ahora, en el proyecto de artículo 23, el examen de lo que se podría denominar la categoría de las obligaciones preventivas. En otras palabras, el hecho atribuible al Estado no es el acto lesivo en sí mismo, sino el hecho de que, a causa de una falta de prevención o de vigilancia por parte del Estado, se haya producido ese acto. Es indispensable distinguir la responsabilidad primaria del Estado, es decir, los supuestos en que el daño es causado por órganos del Estado, de la responsabilidad subsidiariamente contraída por el Estado, es decir, los supuestos en que el Estado no ha adoptado oportunamente las medidas de prevención o de protección necesarias y, de ese modo, ha creado las condiciones que han permitido que se produzca el hecho dañoso. En el supuesto actualmente considerado, el acto no es realizado por órganos del Estado, ni por entidades o personas que actúan de hecho por cuenta del Estado, sino por particulares que actúan como tales. Por consiguiente, esos particulares pueden ser nacionales del Estado o extranjeros, pero el acto debe haber sido realizado en un territorio en el que le era posible al Estado adoptar las medidas preventivas oportunas.

16. En su cuarto informe, el Relator Especial había propuesto un proyecto de artículo 11 relativo al comportamiento de simples particulares en el que se establecía que el comportamiento de un simple particular o de un grupo de particulares, en su calidad de tales, no podía considerarse en el plano del derecho internacional como un hecho del Estado⁴. Es evidente que, en principio, el Estado no es responsable del comportamiento de un simple particular o de simples particulares que actúan como tales. Sin embargo, el artículo puntualizaba que esa regla no impedía que pudiera atribuirse al Estado la omisión eventual de sus órganos en el caso en que éstos hubieran debido actuar para prevenir o reprimir el comportamiento del particular o del grupo de particulares y no lo hubie-

³ *Ibid.*

⁴ *Anuario...* 1972, vol. II, pág. 135, documento A/CN.4/264 y Add.1, párr. 146.

sen hecho. El artículo 11, en su redacción inicial, estaba respaldado magistralmente por un estudio exhaustivo de la jurisprudencia.

17. Sin embargo, después de examinar el artículo propuesto, la Comisión aprobó un texto en el que ya no se hace referencia a una omisión por parte de los órganos del Estado, ni a la represión del comportamiento de particulares que actúan como tales. El artículo 11 se limita a disponer que no se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o de un grupo de personas que no actúe por cuenta del Estado, pero que esta regla se entenderá sin perjuicio de la atribución al Estado de cualquier otro comportamiento que, hallándose relacionado con el de las personas o grupos de personas de que se trata, deba considerarse hecho del Estado en virtud de los artículos 5 a 10. Entre los comportamientos a que se refieren esos artículos figura el de personas o grupos de personas que actúan de hecho por cuenta del Estado. Es evidente que, si existe cierto grado de complicidad entre el particular y el Estado, el Estado incurre en responsabilidad.

18. Los actos de los particulares, que muchas veces han dado lugar en el pasado a reclamaciones exageradas, constituyen un aspecto muy delicado. Aun cuando los Estados obraran con diligencia suficiente para proteger a los particulares, el menor daño causado a nacionales extranjeros se convertía en una catástrofe y la exigencia de indemnización era verdaderamente exagerada. Hubo una época, por ejemplo, en la que los Estados de América Latina eran víctimas de una verdadera «industria de las reclamaciones». Países débiles se vieron obligados a ceder y a pagar indemnizaciones por daños prácticamente inevitables.

19. Por consiguiente, conviene precisar en el proyecto de artículo 23 que las medidas preventivas deben ser razonables, pues, de otro modo, la obligación que se impone al Estado de prever el futuro podría resultar demasiado amplia y el artículo abriría camino a lo que se había tenido mucho cuidado de evitar en el artículo 11. Ya en 1930, el Comité Preparatorio de la Conferencia de Codificación de La Haya se refirió a una protección «razonable»⁵. Asimismo, en su séptimo informe (A/CN.4/307 y Add.1, párr. 15) el Relator Especial puntualiza que la obligación a que se refiere el artículo 23 estriba en impedir que «dentro de los límites de lo posible» se produzca el acontecimiento de que se trata, y alude a las medidas «normalmente susceptibles de impedir» que los particulares cometan actos perjudiciales (*ibid*, párr. 16). Las medidas adoptadas en cada caso deben, en efecto, guardar relación con lo que se protege o con lo que se pretende prevenir. Todo Estado debe disponer de la organización jurídica y judicial y de las fuerzas po-

liciales necesarias para poder cumplir la obligación que le incumbe de proteger a sus ciudadanos y a los extranjeros y, con mayor razón aún, los intereses o derechos de otros Estados en su territorio.

20. Hay que ser realistas, sin embargo, y el realismo exige que el Estado no incurra en responsabilidad sino cuando sea manifiesto que no ha adoptado, en el caso de que se trate, las medidas preventivas oportunas. Ahora bien, el mundo es actualmente el escenario de actos horribles perpetrados por delincuentes internacionales que disponen de medios que los colocan fuera del alcance de muchos Estados adelantados, que disponen sin embargo de sistemas judiciales y policiales muy organizados. El Sr. Calle y Calle espera, por lo tanto, que surja del debate la posibilidad de introducir en el artículo el concepto de falta manifiesta de prevención o de adopción por el Estado de medidas razonables encaminadas a impedir la realización de un acontecimiento determinado.

21. El Sr. REUTER señala que el artículo 23, al convertir el acontecimiento en una de las dos condiciones esenciales de la existencia de una violación de una obligación internacional, introduce el concepto de daño que, sin embargo, el Relator Especial ha demostrado que no es uno de los elementos constitutivos de la responsabilidad. El Sr. Reuter reconoce que este artículo se basa en un estudio muy profundo de la jurisprudencia internacional, la práctica de los Estados y la doctrina, pero duda que sea verdaderamente necesario que se produzca un acontecimiento perjudicial para que haya violación de la obligación. Por ejemplo, si un embajador consigue escapar por sus propios medios de un atentado del que ha sido víctima como consecuencia de una falta de protección, ¿hay que deducir que el Estado no es responsable puesto que no ha habido daño? Opina, por su parte, que no hay que limitar la responsabilidad a los casos en que ha habido daño. En la esfera de la contaminación, por ejemplo, ¿hay que esperar a que se produzca una catástrofe para que el Estado que no ha adoptado las precauciones oportunas para impedir la incurra en responsabilidad?

22. El Relator Especial, sin duda, ha puntualizado que, en ciertos casos, no es necesario que se produzca un daño para que haya violación de una obligación internacional (A/CN.4/307 y Add.1, párr. 15). Pero, en tal caso, cabe preguntarse cómo hay que entender el artículo 23. Se puede considerar que enuncia una regla general que sólo es válida a falta de una regla en contrario. No es seguro, sin embargo, que sea esta la intención del Relator Especial ni que sea razonable adoptar esta interpretación, ya que, incluso en los casos tradicionales, la regla enunciada podría no ser exacta.

23. El Sr. Reuter preferiría otra interpretación basada en la idea de que, cuando el riesgo no puede ser evaluado de antemano, sólo se puede medir por su realización, en función del daño material causado. En este caso, el riesgo no era aparente antes del daño material y, por consiguiente, la obligación de prevenir ese riesgo tampoco era aparente. Por el contrario, cuando el riesgo puede ser determinado exactamente

⁵ Sociedad de las Naciones, Conférence pour la codification du droit international, *Bases de discussion établies par le Comité préparatoire à l'intention de la Conférence*, t. III: *Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers* (C.75.M.69.1929.V), pág. 93, punto VII, a.

de antemano, el Estado debe adoptar medidas de prevención proporcionales al riesgo. En este caso, todo incumplimiento de esta obligación constituye de por sí una infracción.

24. El Sr. USHAKOV, después de felicitar al Relator Especial por su magistral presentación del artículo objeto de examen, dice que sería conveniente que se aclarasen algunos puntos.

25. Hasta ahora, la Comisión ha considerado que sólo existen dos clases de obligaciones internacionales que incumben a los Estados: las obligaciones de medios y las obligaciones de resultado. A la luz del nuevo artículo propuesto, cabe preguntarse si no existe quizás una tercera: la de las obligaciones internacionales de prevención de un acontecimiento. En caso afirmativo, a menudo sería muy difícil distinguir las obligaciones de la segunda categoría de las de la tercera. Refiriéndose a la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas⁶, de 1961, y especialmente a su artículo 22, párr. 2, el orador se pregunta si hay que considerar como obligación de resultado o como obligación de prevención la obligación especial que incumbe al Estado receptor de «adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad». Se puede estimar que se trata de una obligación de resultado, en cuyo caso el Estado receptor tiene libertad para adoptar cualquier medida, a condición de que permita lograr el resultado buscado, o de una obligación de prevención de un acontecimiento, en el sentido del artículo que se examina.

26. Quizás sería preferible referirse más bien a un «hecho jurídico» que a un «acontecimiento», pero no en el sentido que se da al término «hecho» en el artículo 1 del proyecto de artículos. Con arreglo a la teoría general del derecho, se entiende por «hecho jurídico» un acontecimiento que determina la aplicación de una norma jurídica. Por ejemplo, el nacimiento de un niño, que sin duda constituye un acontecimiento, se considera como un hecho jurídico en la medida en que puede dar lugar a un aumento del salario del padre o a una disminución de sus impuestos. Hablar de acontecimiento, cuando de lo que se trata en realidad es de un hecho jurídico, podría crear cierta confusión.

27. Hay que señalar, por otra parte, que el Relator Especial sólo ha mencionado acontecimientos que se producen dentro de la jurisdicción de un Estado, como el ataque contra una embajada o un consulado. Cabe preguntarse si el artículo que se examina no debería hacerse extensivo a las relaciones internacionales en general.

28. Finalmente, el proyecto de artículo 23 sólo se refiere a las obligaciones de prevención de un acontecimiento, aunque no sea inconcebible la existencia de obligaciones que exijan que se provoque un acontecimiento. Por ejemplo, un Estado puede comprometerse a vender por conducto de sus establecimientos

comerciales ciertos productos a establecimientos extranjeros. Nada justifica que se haga caso omiso de obligaciones de ese tipo.

29. Sir Francis VALLAT dice que el Sr. Ushakov ha planteado alguna de las cuestiones que tenía el propósito de someter él mismo al Relator Especial. En realidad, la cuestión de la relación entre los artículos 20 y 21 y el proyecto de artículo 23 le interesa especialmente. Se pregunta también cuál es la relación entre el artículo 22 y el proyecto de artículo 23, dado que, si el artículo 23 sigue al artículo 22, sería posible plantearse si el artículo 22 es aplicable a los casos previstos en el artículo 23.

30. El Sr. NJENGA tampoco percibe muy claramente la relación entre los artículos 20 y 21 y el proyecto de artículo 23. Tiene la impresión, sin embargo, de que las cuestiones que han planteado algunos de los miembros de la Comisión son tal vez consecuencia de cierta ambigüedad del texto del artículo 23. No se desprende claramente de ese texto, en efecto, si la obligación considerada es una obligación de otorgar protección o una obligación de impedir que se produzca un acontecimiento. A su juicio, se trata de una obligación de otorgar protección y el Estado viola esa obligación cuando no otorga tal protección.

31. A este respecto, la práctica de los Estados es especialmente pertinente. Por ejemplo, cuando por la razón que sea una embajada está expuesta a los ataques de disidentes locales o de otros simples particulares, en la práctica el Estado huésped generalmente adopta de antemano medidas de precaución, pues está obligado a garantizar la protección de esa embajada. Sin embargo, como dice el Relator Especial en su informe (A/CN.4/307 y Add.1, párr. 13 y nota 17), cabe que la embajada tenga conocimiento de que va a ser atacada un objeto de una manifestación hostil, y que el Estado huésped no haya adoptado las medidas oportunas para impedirlo. En tal caso, se puede afirmar que ha habido violación de la obligación que incumbe al Estado de garantizar la protección de la embajada.

32. Por consiguiente, el orador opina que, para dejar bien sentado que el Estado tiene la obligación absoluta de garantizar una protección razonable, sería preciso dar al proyecto de artículo 23 un giro positivo redactándolo poco más o menos de la manera siguiente:

«Hay violación por un Estado de una obligación internacional que le exige prevenir un acontecimiento dado si media una falta de prevención por parte del Estado y si se produce ese acontecimiento.»

33. El Sr. QUENTIN-BAXTER dice que el séptimo informe del Relator Especial proporciona una vez más a la Comisión la ocasión de reflexionar sobre las múltiples distinciones fundamentales que se han hecho en el curso de la elaboración de los artículos del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados y sobre muchas de las importantes decisiones adoptadas a este respecto. Piensa, en particular, en la decisión

⁶ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 500, pág. 162.

de la Comisión de no tomar en consideración la cuestión del daño como elemento de la responsabilidad. Teme que se haya perdido de vista esa decisión, que ha determinado la estructura del proyecto de artículos, y que, por lo tanto, no sea posible prescindir de la cuestión del daño de manera tan absoluta como hubiera deseado el Relator Especial. Teme asimismo que la Comisión no pueda atenerse estrictamente a su decisión de tratar al mismo tiempo las acciones y las omisiones en todas las partes del proyecto de artículos. El orador ha sido siempre del parecer de que uno de los méritos del proyecto de artículos, y no el menor, era que permitía hablar de acciones y omisiones en cualquier contexto en términos apropiados a los dos conceptos y, por la concisión misma del vocabulario, subrayar el hecho de que las omisiones podían ser tan graves como las acciones.

34. Cabe preguntarse si el proyecto de artículo 23 es una de las disposiciones que impedirán a la Comisión tratar al mismo tiempo las acciones y las omisiones y le obligarán, por consiguiente, a no tratar más que las omisiones o incluso una subcategoría de omisiones. Cabe preguntarse asimismo si el término «prevención» introduce un nuevo criterio, que será difícil de aplicar. Por ejemplo, en el *Asunto del estrecho de Corfú*⁷, el fundamento de la demanda no era una falta de prevención de un accidente que ocasionó pérdidas de vidas humanas y de bienes, sino una falta de aviso del peligro. No es fácil clasificar ese tipo de omisión en la categoría de las obligaciones de prevenir un acontecimiento. Presenta claramente las características de todas las omisiones, pero es preciso también que tenga consecuencias para que se cumplan los criterios jurídicos.

35. ¿Constituye la obligación considerada en el artículo 23 una subcategoría de las obligaciones de resultado? En caso afirmativo, los temores expresados por el Sr. Calle y Calle estarían perfectamente justificados. ¿O bien constituye un tipo aparte de obligación, como parece considerar el Sr. Ushakov? De ser así, se pone gravemente en peligro la estructura del proyecto de artículos.

36. A la luz de las consideraciones que anteceden, el Sr. Quentin-Baxter señala a la atención de la Comisión el párrafo 1 del artículo 21 y se permite hacer observar que la sencilla idea que trata de expresar el proyecto de artículo 23 aparece en realidad muy bien enunciada en dicho párrafo, que dice lo siguiente:

Hay violación por un Estado de una obligación internacional que le exige el logro, por el medio que elija, de un resultado determinado si el Estado, mediante el comportamiento observado, no logra el resultado que de él exige esa obligación.

Se desprende de ese texto que la no consecución del resultado exigido del Estado es esencial y, sin embargo, no se le atribuye una importancia que debilite el elemento objetivo de la obligación. Opina, por consi-

guiente, que bastaría con reforzar el comentario relativo al párrafo 1 del artículo 21 para resolver los problemas que plantea el artículo 23.

37. El Sr. FRANCIS dice que la idea fundamental del proyecto de artículo 23 es que hay violación de la obligación que incumbe al Estado de prevenir un acontecimiento sólo si, en realidad, las medidas preventivas que está obligado a adoptar el Estado no han impedido que se produzca el acontecimiento, y únicamente en ese momento. A este respecto, señala que el Sr. Calle y Calle ha distinguido acertadamente entre un hecho ilícito realizado por un órgano del Estado y un hecho ilícito realizado por un simple particular a raíz de una falta de prevención por parte del Estado. En el plano político, la distinción es importante porque cuando un órgano del Estado realiza un hecho ilícito, el Estado es responsable aún más directamente que cuando el hecho ilícito ha sido realizado por un particular. En el plano jurídico, la distinción también es importante, dado que si un órgano del Estado contribuye a la violación de una obligación, el fundamento de la responsabilidad no es la falta de medidas preventivas. El Sr. Reuter ha planteado una cuestión análoga al decir que, si el riesgo no era aparente antes del daño, la obligación de prevenir ese riesgo tampoco era aparente y difícilmente podía ser invocada.

38. A su juicio, las dificultades mencionadas por el Sr. Calle y Calle y por el Sr. Reuter quizás emanan directamente de un enunciado defectuoso del proyecto de artículo, que subordina la violación de una obligación de prevención de un acontecimiento que incumbe a un Estado a la realización de ese acontecimiento a raíz de una falta de prevención de su parte. Además, el texto del proyecto de artículo no tiene en cuenta un elemento esencial que menciona el Relator Especial en la penúltima frase del párrafo 14 de su séptimo informe, es decir, «el vínculo necesario entre la conducta concretamente seguida por el Estado y el acontecimiento». A este respecto, las observaciones del Sr. Njenga son especialmente pertinentes. En realidad, lo que tiene que expresar el proyecto de artículo 23 es que el acontecimiento de que se trata debe haber sido causado por una falta de prevención por parte del Estado. Espera que el Relator Especial encontrará el medio de poner más claramente de relieve esta idea. De otro modo, habrá que estudiar más a fondo las observaciones hechas por el Sr. Quentin-Baxter acerca de la relación entre el proyecto de artículo 23 y el párrafo 1 del artículo 21.

39. El Sr. YANKOV pregunta al Relator Especial si ha pensado en la posibilidad de dar un giro positivo al enunciado del proyecto de artículo 23.

40. Por otra parte, desearía que el Relator Especial expusiera su posición en lo que respecta a la relación entre el artículo 23 y el artículo 21.

⁷ Fallo de 9 de abril de 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, pág. 4.