

intereses. Un código sobre esta materia, que conciliara los diferentes puntos de vista y que tuviera una aceptación general, sería verdaderamente beneficioso.

Se levanta la sesión a las 12.55 horas.

371a. SESION

Miércoles 20 de junio de 1956, a las 10 horas

SUMARIO

	<i>Página</i>
Responsabilidad de los Estados (tema 6 del programa) (A/CN.4/96) (<i>continuación</i>)	224

Presidente: Sr. F. V. GARCIA-AMADOR.

Relator: Sr. J. P. A. FRANÇOIS.

Presentes:

Miembros: Sr. Gilberto AMADO, Sr. Douglas L. EDMONDS, Sir Gerald FITZMAURICE, Sr. Shuhsi HSU, Faris Bey EL-KHOURI, Sr. S. B. KRYLOV, Sr. Radhabinod PAL, Sr. Carlos SALAMANCA, Sr. A. E. F. SANDSTRÖM, Sr. Georges SCELLE, Sr. Jean SPIROPOULOS, Sr. Jaroslav ZOUREK.

Secretaría: Sr. LIANG, Secretario de la Comisión.

Responsabilidad de los Estados (tema 6 del programa) (A/CN.4/96) (*continuación*)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a continuar el examen del tema 6 del programa: Responsabilidad de los Estados. Los miembros que deseen hacer observaciones generales acerca del informe sobre responsabilidad internacional (A/CN.4/96) pueden, naturalmente, hacerlo. Pero se facilitaría el examen de la cuestión si las diferentes bases de discusión se examinasen luego por separado.

2. El Sr. EDMONDS dice que el informe constituye un estudio muy a fondo que ofrece una base excelente para una discusión detenida de la materia. Por el momento, se limitará a hacer unas breves observaciones de carácter general. Como ha dicho un poeta americano, "las nuevas circunstancias suscitan nuevas obligaciones"; la asociación más íntima de los pueblos del mundo, debida al notable progreso de las ciencias durante este siglo, ha modificado la situación mundial de tal manera que, en el plano internacional, los deberes y las responsabilidades se hallan situados en una nueva perspectiva. El orador está de acuerdo con Sir Gerald Fitzmaurice en que la materia se presta, sin duda alguna, a la codificación,¹ pero ha de confesar que una lectura rápida del proyecto revela que éste va mucho más allá que las reglas internacionalmente reconocidas en esta esfera. Es posible que la Comisión decida audazmente dar un paso hacia adelante. Pero, por su parte, el orador abordará el problema con más prudencia porque no hay que olvidar que la Comisión aprobará un código que habrá de poder ser aceptado, desde ahora, por la mayoría de los Estados y no una serie de reglas llenas de bellas promesas, pero sólo para el porvenir. No quiere dar a entender que el Relator Especial haya ido demasiado lejos, pero estima que hay que actuar con circunspección, tanto si se trata de decir cuál es el derecho en

vigor, como si se trata de formular reglas para que los Estados las adopten.

3. Sir Gerald FITZMAURICE reserva su actitud respecto de los artículos, pero desea añadir una o dos observaciones a las que hizo en la sesión anterior. Lo que acaba de decir el Sr. Edmonds le ha producido una gran impresión y no puede dejar de hacer suya la acertada recomendación que el Relator Especial formula en el último párrafo de su informe (A/CN.4/96, página 134), o sea, que la Comisión debiera realizar la tarea de la codificación en forma gradual. En su estado actual, el informe abarca todo el campo de la responsabilidad internacional que, aunque tiene algunas incidencias sobre la situación del individuo, coincide casi exactamente con el derecho internacional. En el programa de la Comisión, el tema más importante es el de la responsabilidad de los Estados.

4. Se plantea, pues, la cuestión de saber si conviene tratar de abarcar toda la materia de la responsabilidad de los Estados que, una vez más, se confunde casi totalmente con el derecho internacional. Lo que ante todo hay que examinar no es la responsabilidad general que nace de todas las obligaciones internacionales sino, más especialmente, la responsabilidad de los Estados por los daños causados a la persona o a los bienes de los extranjeros. Insistir en que se limite el problema no equivale en modo alguno a criticar el informe que será de gran utilidad, aunque sólo fuera para delimitar el campo de estudio y para abrir perspectivas más amplias ante una cuestión de gran importancia.

5. El Sr. KRYLOV dice que le complace compartir la opinión de otro Relator Especial eminente, el Sr. Guerrero, en cuya obra se pueden estudiar en detalle los antecedentes del problema.² Al abordar el problema de la responsabilidad de los Estados, se plantea naturalmente la cuestión de los progresos realizados en su estudio durante los veinticinco años transcurridos desde que se publicó la obra de Guerrero. Durante este tiempo, la noción de responsabilidad internacional se ha enriquecido con tres nuevos elementos.

6. El primero consiste en el principio de que los derechos y garantías concedidos por el Estado a los extranjeros no han de ser inferiores a los derechos fundamentales del hombre reconocidos y definidos en los instrumentos internacionales contemporáneos.

7. El segundo elemento, que constituye un caso límite, no es muy claro y requiere un examen complementario: se trata del "interés general" que justifica la intervención del Estado en caso de daño ocasionado a los bienes personales de sus nacionales. Se da como ejemplo de la función que desempeña este nuevo elemento la reclamación de Israel a la República Federal de Alemania por el mal trato que el régimen nazi infligió a los judíos europeos durante la segunda guerra mundial. Se ha alegado que este asunto respondía a la noción de "interés general". Por su parte, el orador duda de que la solicitud manifestada por el Estado de Israel haya suscitado mucho entusiasmo en un judío francés. Sea como fuere, se trata de una cuestión relacionada con el tema que se estudia que no hay que perder de vista.

8. En cuanto al tercer elemento, el Relator Especial, siguiendo un procedimiento de exposición corrientemente empleado en los medios eruditos, ha guardado su

¹ A/CN.4/SR.370, párr. 51.

² G. Guerrero: *La Responsabilité internationale des Etats*, Académie diplomatique internationale, 1928.

principal argumento para el final de su informe. Este elemento figura en el párrafo 3 de la base de discusión No. VII y equivale a prohibir el ejercicio directo de la protección diplomática mediante la amenaza o el uso efectivo de la fuerza o de cualquiera otra forma de intervención en los asuntos internos o externos del Estado demandado. De ello parece desprenderse, pues, que la responsabilidad del Estado ha de basarse en los principios fundamentales del derecho internacional y en la regla precitada. Así, la actitud del Relator Especial coincide con la de Guerrero, que dió primacía a la idea de la no intervención en el ejercicio de la protección diplomática, y, a este respecto, el orador recordará de nuevo el sabio precepto citado por Grocio: *sum cuique*. Se reserva el derecho de hacer más adelante algunas observaciones acerca de las demás bases de discusión.

9. El Sr. SPIROPOULOS felicita al Relator Especial por su informe, que presenta un interés excepcional. No puede compararse con el informe sobre “la responsabilidad de los Estados por daños causados en sus territorios a la persona o a los bienes de los extranjeros”, redactado en 1927 bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones por un Subcomité del Comité de Expertos para la codificación progresiva del derecho internacional (Informe Guerrero) (A/CN.4/96, Anexo 1), porque contiene muchas ideas nuevas y es la primera vez que un documento de esa naturaleza las erige en principios. El Relator Especial se ha limitado a proponer algunas bases de discusión en las que se resumen las nociones e ideas generales que serán ulteriormente presentadas a la Comisión en un texto definitivo. Con ello, se ha apartado del método seguido por Sir Gerald Fitzmaurice quien, en su informe sobre el derecho relativo a los tratados (A/CN.4/101), dió a su proyecto una forma definitiva.

10. En lo que concierne a las bases de discusión, la primera, que enuncia principios generales, no requiere especial atención. En las bases Nos. II y III, el Relator Especial ha establecido acertadamente una distinción entre los sujetos activos y los sujetos pasivos de la responsabilidad internacional. En la base No. II, ha hecho observar que los individuos pueden ser sujetos activos de la responsabilidad internacional, en cuanto a la responsabilidad penal que origine un acto u omisión al que el derecho internacional atribuya el carácter de hecho punible. La Comisión ya emprendió el estudio de esta cuestión en sus segundo y sexto períodos de sesiones, cuando preparó un proyecto de código de los delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad. Además, como acertadamente ha señalado el Relator Especial, sólo se incurre en responsabilidad penal en determinadas circunstancias.

11. La cuestión más importante es la de los sujetos pasivos de la responsabilidad internacional, expuesta en la base No. III, que constituye en realidad el verdadero centro del informe. Las ideas fundamentales que se expresan en ese texto son enteramente nuevas; en efecto, como ha dicho el Sr. Amado,³ la doctrina tradicional sostiene que sólo el Estado puede ser sujeto pasivo de la responsabilidad internacional. El Relator Especial estima que los particulares extranjeros pueden también ser sujetos pasivos cuando se trata de daños causados a su persona o a sus bienes y, después de haber enunciado este principio, presenta el concepto fundamental y totalmente nuevo en virtud del cual, si

el orador no ha comprendido bien, la persona que haya violado el derecho internacional será considerada como sujeto pasivo de responsabilidad internacional. Cuando emprenda la codificación de esta materia, la Comisión habrá de tener en cuenta las nuevas ideas, o, por lo menos, habrá de estudiarlas con todo detenimiento. Prescindiendo por el momento del problema de las organizaciones internacionales y, pese a sus dudas acerca de la posibilidad de adoptar una innovación de esta naturaleza, el orador considera excelente la idea de mencionarla en un informe.

12. Según esta noción, el Estado puede llegar a ser sujeto pasivo de la responsabilidad internacional cuando esté en juego un “interés general”. No está seguro de haber comprendido enteramente el alcance de esta noción, sobre la cual el Sr. Krylov ha llamado también la atención.⁴ Un Estado está siempre interesado en sus nacionales. Pero el Relator Especial ha limitado ese interés a ciertos casos, precisando que ha de tratarse de un interés del Estado en el daño ocasionado a la persona o a los bienes de sus nacionales. En este caso, sería mejor emplear la palabra “especial” en lugar de “general”. De todos modos, es algo nuevo decir que, en principio, los sujetos pasivos de la responsabilidad internacional son los particulares, pero que los Estados pueden también serlo cuando tienen un “interés general (o especial)”. Desde el punto de vista tradicional, esta idea parece aceptable, aunque muchos autores, como Krabbe, Legouis, Politis y otros, no la aceptarían, estimando que los particulares extranjeros son los únicos sujetos pasivos de la responsabilidad internacional. La Comisión podría establecer este principio. Pero lo más importante es la cuestión de los resultados prácticos a que podría conducir y, a este respecto, se tropezará indudablemente con muchas dificultades.

13. En el párrafo 3 se dice que la capacidad internacional para reclamar por los daños ocasionados se debe reconocer al sujeto titular del interés o derecho lesionado. ¿Cuál sería la consecuencia práctica de esta regla? La capacidad correspondería al particular de que se tratase, pero en el párrafo 2 se insiste en que el Estado, si tiene un “interés general”, puede ser sujeto pasivo de la responsabilidad internacional. No se ve claramente cuáles son los límites de la aplicación del principio. Por ejemplo ¿quiere decir el Relator Especial que un particular extranjero cuyos intereses hayan sido lesionados puede recurrir ante una jurisdicción internacional como la Corte Internacional de Justicia? En caso afirmativo, no habría prácticamente ninguna novedad, ya que siempre sería el Estado quien tendría la capacidad necesaria para reclamar internacionalmente por los daños ocasionados. En ausencia de un texto preciso es difícil, por lo tanto, tener una idea de las consecuencias prácticas de la aplicación de este principio.

14. En lo que concierne a la base de discusión No. IV, la Comisión habrá de precisar más adelante su actitud en cuanto al principio de la responsabilidad por la violación de los derechos fundamentales del hombre. La segunda frase del párrafo 1 contiene la cláusula importante —que equivale a una garantía mínima de protección y se halla subrayada por la expresión “en ningún caso”— de que los derechos y garantías concedidos por el Estado a los extranjeros no podrán ser menores que los “derechos esenciales del hombre” que reconocen y definen los instrumentos internacionales contemporá-

³ A/CN.4/SR.370, párr. 47.

⁴ Véase el párr. 7.

neos. En otras palabras, esos derechos esenciales se han tomado como criterio de la violación de las disposiciones del derecho internacional. Se trata también de una idea nueva y muy importante sobre la cual el Relator Especial ha hecho bien en llamar la atención. Cabe preguntar si los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención del Consejo de Europa para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, firmada en Roma en 1950, constituyen realmente la norma que ha de servir para decidir si los derechos de un extranjero han sido violados. La doctrina tradicional ha adoptado un criterio distinto, el de la "norma internacional", cuya validez ha sido generalmente reconocida, en particular después del caso de la fábrica Chorzow.⁵ Es posible que se llegue a establecer una nueva norma internacional para determinar la responsabilidad del Estado respecto de los extranjeros que se encuentran en su territorio.

15. En cuanto al inciso b) del párrafo 2 de la base de discusión No. V, que trata de la renuncia a la protección diplomática como causa de exención, el orador se pregunta si la forma de presentar la cuestión está en conformidad con el derecho internacional. El texto se refiere a los "derechos que por su naturaleza sean irrenunciables". Aunque por su parte no conoce ningún derecho que sea irrenunciable, el orador sabe que algunos juristas sostienen que existen determinados derechos a los que un Estado no puede nunca renunciar. El texto menciona a continuación las "cuestiones en las cuales el particular no sea el único interesado". Si esto quiere decir que en las cuestiones en que un particular no es el único interesado el Estado no puede renunciar a la protección diplomática, la regla no está de acuerdo con la práctica tradicional. El orador puede citar, por ejemplo, el caso *Ambatielos*, entre Grecia y el Reino Unido, que empezó en 1923, pero que no fué resuelto hasta 1956, porque Grecia se abstuvo durante algunos años de someterlo a un tribunal internacional por no comprometer sus relaciones amistosas con el Reino Unido. Evidentemente, en este caso, la reclamación quedó aplazada pero no fué abandonada. Pero existen algunos casos en que los Estados, obligados a tener en cuenta tanto el interés general como el interés del individuo, han abandonado completamente las reclamaciones de sus nacionales. El texto representa, pues, una innovación muy interesante, ya que establece claramente que los Estados no pueden abandonar las reclamaciones de los particulares.

16. El párrafo 1 de la base de discusión No. VII, según el cual la reclamación internacional no debe considerarse como una reclamación nueva y diferente de la que se haya presentado ante la jurisdicción interna, refleja una tendencia nueva muy importante. No obstante, esta tendencia es contraria a la práctica internacional. El orador se pregunta, además, cuáles serían las consecuencias prácticas de este principio. Suponiendo que, en el caso *Ambatielos*, la sentencia se hubiese dictado a favor de Grecia, el Sr. *Ambatielos*, simple particular con capacidad para presentar una demanda ante una jurisdicción internacional en calidad de sujeto pasivo de la responsabilidad internacional, tendría, con arreglo al nuevo principio, el derecho de hacer ejecutar la decisión. Pero esto no es posible si se

tiene en cuenta el derecho internacional en vigor. Cuando un tribunal internacional dicta una sentencia a favor de un Estado respecto de una demanda referente a un particular, es el Estado y no el particular quien goza de todos los derechos que nacen de esa sentencia.

17. La regla enunciada en el párrafo 3 de la base de discusión No. VII, se refiere a un caso muy excepcional, por lo menos en las relaciones diplomáticas entre Estados europeos. Aunque considera que es una regla aceptable para todos, el orador estima que la palabra "intervención" ha de ser definida claramente. Las simples amenazas verbales no constituyen una intervención. Esta palabra ha de entenderse en el sentido de una verdadera intromisión en los asuntos internos o externos de un Estado.

18. El Sr. SALAMANCA felicita al Relator Especial por no haber ahorrado esfuerzo alguno para exponer todos los aspectos posibles de un problema tan vasto y complejo; no ha vacilado en definir claramente su actitud y, si el orador no está de acuerdo con él, es, sobre todo, en lo que respecta a la importancia concedida al papel del individuo como sujeto de derecho internacional.

19. Aunque no sea necesariamente partidario de las soluciones conservadoras, el orador estima difícil y tal vez temerario tratar de establecer una distinción demasiado precisa entre el derecho internacional tradicional y el derecho internacional moderno. Los conflictos en materia de responsabilidad internacional son siempre conflictos entre Estados, incluso cuando interesan a particulares. Los Estados sólo autorizan a los particulares a intervenir en esos conflictos cuando les conviene. La opinión del *Institut de droit international*, que el Relator Especial cita en apoyo de su tesis⁶ ha de interpretarse en este sentido. Los casos en que están implicados particulares como sujetos activos o pasivos son excepcionales y no constituyen una práctica internacional muy definida. Es mucho más uniforme lo que se puede llamar la tendencia tradicional, que atañe a los conflictos entre Estados. De todos modos, como algunos juristas estiman que se desprende una tendencia precisa de los conflictos entre Estados que interesan a particulares, se podría proseguir el estudio de la cuestión, pero no puede considerarse que con ello se contribuiría al desarrollo del derecho internacional. Las relaciones entre el Estado y el individuo, en derecho internacional, merecen ser más estudiadas. Cabe advertir que mientras en derecho interno el campo de acción del individuo disminuye cada vez más, ya que algunos autores consideran que los Estados en que el individuo tiene menos derechos son los más modernos, en derecho internacional prevalece la tendencia contraria.

20. En cuanto a la base de discusión No. IV, el orador reconoce que los proyectos de pactos de derechos humanos que las Naciones Unidas están elaborando enuncian criterios uniformes para la interpretación de los derechos humanos. Pero desde un principio se ha pretendido que algunas de sus disposiciones eran contrarias a las del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. En todo caso, el problema no consiste en hacer reconocer estos derechos, ya que la mayoría de los Estados los reconocen ya en su legislación interna. Se trata más bien de una cuestión de aplicación y, a este respecto, la Comisión tropezará inevitablemente con toda clase de dificultades de procedimiento y de orden jurídico, análogas a las

⁵ *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Serie A, No. 9, 1927.

⁶ A/CN.4/96, pág. 69.

que surgieron cuando se estudió la cuestión de una jurisdicción penal internacional.

21. Al examinar la cuestión de la protección diplomática, que es el objeto de la base de discusión No. V, la Comisión, o por lo menos sus miembros latinoamericanos, recordarán seguramente la declaración de no intervención que el Presidente Roosevelt hizo en 1938 y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá). Los acuerdos de seguridad mutua concertados por los Estados Unidos de América con cierto número de Estados de América Latina y del resto del mundo merecen también ser estudiados en relación con este problema. Las cláusulas detalladas que contienen algunos de esos acuerdos para la indemnización de los inversionistas de los Estados Unidos en caso de expropiación establecen una especie de protección diplomática *a priori* que implica la eliminación completa de los particulares como sujetos de responsabilidad internacional. Debido al aumento del número de esos acuerdos de seguridad mutua y a lo parecido de sus disposiciones, es muy posible que el método de una protección diplomática *a priori* permita resolver muchos problemas de responsabilidad internacional.

22. La cuestión de la protección diplomática surge también en relación con la base de discusión No. VII. Como demuestran los debates del Consejo Económico y Social en materia de inversiones internacionales, existen dos tendencias opuestas: la primera se funda en el temor a la expropiación y la segunda en el temor a la explotación. Una síntesis de esas dos tendencias constituiría un progreso y facilitaría la solución de muchos problemas de responsabilidad internacional. Una medida de carácter exclusivamente práctico, que podría contribuir mucho a resolver estos problemas, sería la creación de compañías internacionales de seguros que cubriesen los riesgos de expropiación y se negasen a asegurar a un Estado que hubiera violado sus obligaciones contractuales. Pero en el campo teórico, la generalización del método de la protección diplomática *a priori* puede transformar por completo la noción de la responsabilidad del Estado en materia de inversiones internacionales. El orador hablará más adelante de la cuestión de los daños y perjuicios y de la función represiva de las medidas de reparación.

23. Refiriéndose al plan de trabajo de la Comisión, el orador dice que ha de ajustarse evidentemente a las disposiciones de la resolución 799 (VIII) de la Asamblea General. Cuando ha tratado de resolver todos los problemas que plantea un tema determinado, la Comisión ha provocado con frecuencia reacciones contradictorias en la Asamblea General. Teniendo en cuenta la lentitud con que los Estados aceptan las conclusiones de la Comisión sería más acertado concentrarse al principio en el estudio de la responsabilidad civil en el sentido estricto de la expresión, reservándose la posibilidad de estudiar más completamente la responsabilidad internacional en una etapa ulterior.

24. El Sr. PAL subraya el valor del informe, que abre nuevas perspectivas al conocimiento del derecho internacional. En primer lugar, desea circunscribir claramente el objeto exacto del debate. No acaba de comprender por qué algunos oradores anteriores han hablado de "responsabilidad individual". Tal vez el equívoco ha surgido porque el Relator Especial ha adoptado la expresión muy general de "responsabilidad internacional". De todos modos, la resolución 799 (VIII) de la Asamblea General se refiere expresamente a la "responsabi-

lidad del Estado", es decir, a la responsabilidad de los Estados frente a otros Estados y no a la responsabilidad de los Estados respecto de los individuos. Aunque la Comisión puede tener la oportunidad de tomar en consideración los actos de los particulares, sólo lo hará en la medida en que esos actos susciten un caso de responsabilidad del Estado. La cuestión de la responsabilidad individual cae fuera del tema.

25. Este problema se plantea también en relación con la base de discusión No. III, en la que se dice que los particulares extranjeros pueden ser sujetos pasivos de la responsabilidad internacional. Aceptar esta tesis equivaldría a extender la cuestión hasta el infinito. La Comisión tendría que estudiar los casos de millones de refugiados y exilados que han sufrido perjuicios y pérdidas de bienes a consecuencia de medidas tomadas por los Estados (en Corea, en Indochina o como resultado de la división del subcontinente indio, por ejemplo). El orador no puede aceptar esta interpretación. Se trata de la responsabilidad del Estado ante otro Estado, sea cual fuere la naturaleza del acto que haya originado esta responsabilidad. Un Estado puede adquirir un derecho frente a otro Estado por medio de un individuo, pero el individuo no puede adquirir este derecho frente a un Estado extranjero.

26. La documentación utilizada en el informe del Relator Especial ha confirmado su impresión de que los principios que la Comisión ha de codificar en materia de responsabilidad del Estado son los que rigen las relaciones entre Estados, interviniendo sólo el individuo en calidad de autor del acto que da lugar a esta responsabilidad. En la resolución 799 (VIII) de la Asamblea General se indica que el motivo de esta codificación es la conveniencia de mantener y desarrollar las relaciones pacíficas entre los Estados. Es evidente, pues, que en estas condiciones los particulares no pueden ser considerados como sujetos de derecho internacional, ya que no pueden ejercitar sus derechos contra los Estados. Aun cuando la base de discusión No. III tuviese realmente un alcance tan grande como el Sr. Spiropoulos ha dicho, la Comisión habría de evitar darle una interpretación demasiado amplia y habría de tener presente la única responsabilidad que cuenta: la de un Estado ante otro Estado.

27. El problema de la responsabilidad de los Estados se está estudiando desde 1925. El Apéndice No. 2 del informe del Relator Especial muestra que las bases de discusión fueron elaboradas en 1929 con la esperanza de que serían aprobadas por todos los Estados. Algunos Estados han dicho que las aprobaban, pero no todos los Estados las han aceptado ni mucho menos. Este simple hecho ha de incitar a no ampliar exageradamente la cuestión.

28. Respecto de la base de discusión No. V —Causas de exención y circunstancias atenuantes y agravantes de responsabilidad— el Sr. Spiropoulos ha declarado que no podía imaginar una persona o una colectividad incapaces de renunciar a la protección diplomática.⁷ Esto es ir demasiado lejos, ya que se puede concebir que un agente sea depositario de un derecho en nombre de un tercero que no tenga el poder de renunciar a ese derecho. La confusión es fácil entre el Estado y el depositario del poder estatal: el Estado posee el derecho, el depositario lo ejercita.

⁷ Véase el párr. 15.

29. El orador tampoco puede compartir las dudas que inspira al Sr. Spiropoulos la base de discusión No. VII — La reclamación internacional y los medios de arreglo—, en particular en lo que respecta al empleo de la expresión “una reclamación nueva” en el párrafo 1. A su entender, uno de los principios fundamentales es que, cuando surge una cuestión de responsabilidad en la que el Estado invoca un interés, el individuo perjudicado ha de utilizar en primer término los recursos internos, y sólo si resultan insuficientes para reparar el perjuicio puede dirigirse a otra jurisdicción. Una vez agotados los recursos internos, el Estado interviene, pero no introduce una nueva reclamación utilizando los recursos internos. De hecho, la reclamación es la que había presentado originalmente el particular, y el Estado, en virtud del derecho internacional, se dirige a una jurisdicción distinta de la prevista para los recursos internos.

30. Las bases de discusión establecidas por el Relator Especial abarcan toda la cuestión de la responsabilidad del Estado, y la Comisión no ha de ampliar su alcance, aun cuando lo permitan los términos en que han sido redactadas.

31. El Sr. SCALLE dice que, en lo que respecta al excelente informe del Relator Especial, se limitará a formular algunas observaciones de carácter personal muy parecidas a las que le inspiró el informe anterior. La responsabilidad es un aspecto general del orden internacional que, como toda forma de orden jurídico, tanto nacional como internacional, es una combinación de las deudas y de los créditos que existen entre los miembros de una misma sociedad. La noción de sociedad internacional ha evolucionado mucho. Anteriormente el derecho internacional sólo o casi sólo trataba de las relaciones entre Estados y el sujeto del derecho internacional era, ante todo, el Estado. Pero se manifiesta cada vez más la tendencia de considerar al individuo como el principal sujeto del derecho internacional. La responsabilidad de un individuo frente a otro individuo va siendo más importante que la de un Estado frente a otro Estado, ya que el Estado tiende a convertirse simplemente en el instrumento que afirma la responsabilidad de un individuo ante otro, a condición de que las causas de la responsabilidad tengan el origen en su orden jurídico.

32. El agotamiento de los recursos internos fué en su origen una simple cuestión de cortesía entre jefes de Estado. En la actualidad, la responsabilidad nace de individuo a individuo cuando el Estado es capaz de hacer valer esta responsabilidad. La responsabilidad derivada de los actos de los jefes de Estado y de sus agentes ya es sólo una excepción. Siempre que la colectividad estatal no se halla directamente afectada, la responsabilidad primordial es la del individuo frente a otro individuo o, en otras palabras, la responsabilidad de los particulares como sujetos de derecho. Esto es lo que constituye la gran novedad. Es necesario, desde luego, agotar los recursos internos, pero este agotamiento parece definitivamente adquirido y absoluto. Ocurre incluso que algunas veces la responsabilidad se inscribe en la esfera penal y entonces aparece un principio extraordinario, que no hubiera podido concebirse hace poco, a saber, que la responsabilidad no está enlazada con el agotamiento de los recursos internos ni con la nacionalidad.

33. Este principio ha nacido de las relaciones entre el Estado de Israel y el de la República Federal de Alemania, que han reconocido la existencia de una

responsabilidad que no tiene su origen en un acto de un Estado respecto de sus nacionales, sino en un acto completamente distinto: el solo hecho de que un Estado ha reconocido haber incurrido en una responsabilidad no prevista en las reglas del derecho internacional entonces vigente. Fué posible, por lo tanto, exigir una reparación basándose en una responsabilidad respecto de otro Estado. Es como si un Estado que no se ha ocupado de los intereses de sus nacionales fuese invitado por la colectividad internacional a reconocer que otro Estado, cuya legislación y cuya política se hallan en una etapa distinta de la suya, se ha hecho responsable y debe indemnizar a otro Estado que se ha encargado de socorrer a personas perjudicadas por violaciones de un derecho general, de un derecho humano o, en otras palabras, de un derecho esencial para todos los individuos. Esto es una cosa tan completamente nueva que muchos juristas internacionales pueden pretender que es excepcional; pero, en realidad, corresponde al reconocimiento de los derechos humanos. Esta concepción trastorna el mismo fundamento en que el derecho internacional se ha basado hasta ahora. De hecho, ha originado la evolución hacia la supresión del derecho interestatal y su sustitución por un derecho interindividual total. El Estado y los tribunales aplicarán este nuevo derecho internacional. No se pedirá al Estado que se sustituya al derecho internacional, pero se le reconocerá la función esencial de desarrollar las consecuencias de la responsabilidad entre individuos o entre un individuo y el Estado o, en otras palabras, en establecer una distinción entre la responsabilidad subjetiva y la responsabilidad objetiva. Hay cuestiones de responsabilidad, ya sea civil o penal, que juegan del mismo modo en la sociedad internacional, por intermedio del Estado, y en la sociedad nacional cuando se trata de relaciones entre sujetos de derecho y agentes del Estado. Esta evolución se realiza con una rapidez sorprendente y tiende a transformar el derecho internacional en algo análogo al derecho interno. Un ejemplo patente de ello es la desaparición del principio “*the King can do no wrong*” (no existe responsabilidad para el Estado), sustituido por el principio de la responsabilidad del Estado hacia el individuo y de la responsabilidad general del Estado ante la colectividad internacional.

34. La mayor parte de los juristas calificados estiman que la responsabilidad interestatal, que se manifiesta mediante la protección diplomática, va hacia su ocaso y será reemplazada por nuevas reglas de derecho internacional. Sea como fuere, la protección diplomática que supone una innovación en el campo de las relaciones entre los derechos del individuo y los del Estado, tiende cada vez más a ser considerada como una simple ficción jurídica.

35. No sería acertado que la Comisión diese a la codificación de las reglas relativas a la responsabilidad del Estado la forma de una convención. Ha de elaborar un nuevo código destinado a ser sometido a la Asamblea General. No es probable que la Asamblea acepte una convención.

36. El Sr. ZOUREK hace observar que la cuestión de si el individuo puede ser sujeto de derecho internacional constituye el punto esencial del proyecto del Relator Especial y ha suscitado grandes divergencias de opinión. Le parece muy difícil aceptar la concepción en que se inspira el informe, ya que la supresión del carácter interestatal del derecho internacional sig-

nificaría el fin de este derecho. A favor de esta concepción se han invocado varios ejemplos históricos de casos en que el individuo ha tenido el derecho de recurrir a jurisdicciones internacionales. Pero ninguno de esos ejemplos tiene una base suficiente para que se pueda considerar al individuo como sujeto de derecho internacional, es decir, como sujeto con capacidad para crear reglas de derecho internacional. Es evidente que los Estados, en convenciones internacionales, pueden siempre conceder al individuo la capacidad de presentarse ante los tribunales internacionales, pero, al hacerlo, no tienen la intención de conferir al individuo la condición de sujeto de derecho internacional. La capacidad de establecer reglas de derecho internacional sólo corresponde a los Estados y, en una medida infinitamente más limitada, en virtud de acuerdos especiales y dentro del marco de estos acuerdos, a las organizaciones internacionales, pero no, desde luego, a los individuos.

37. A este respecto se ha especialmente aducido muchas veces como argumento la protección internacional de los derechos humanos; se ha dicho que esta protección confiere, sin duda alguna, al individuo la condición de sujeto de derecho internacional. Pero no es así. No se trata de una cuestión nueva; lo que es nuevo es su importancia y su evolución actuales. Ha surgido con la conclusión de tratados referentes a las minorías que han conferido ciertos derechos a todas las personas que habitan en los territorios donde se aplican esos tratados. Ello no obstante, nunca se ha pensado que en virtud de esos tratados los habitantes de estos territorios se hubiesen convertido en sujetos de derecho internacional. Los Estados partes en los tratados sólo han tenido que insertar en su constitución disposiciones relativas a la protección de las minorías y, en consecuencia, las cláusulas del tratado han tenido fuerza obligatoria para los Estados y para los individuos interesados, pero en el marco del derecho interno.

38. Ocurre poco más o menos lo mismo con las reglas del derecho penal cuanto están encaminadas a proteger los intereses superiores de la comunidad de las naciones. También en este caso las reglas del derecho penal incluidas en los tratados se han convertido en parte integrante del derecho interno. Es difícil, pues, encontrar razones válidas para considerar al individuo como sujeto de derecho internacional. Incluso si se completaran y entraran en vigor los proyectos de pactos de derechos humanos que las Naciones Unidas actualmente estudian, la situación no se modificaría en modo alguno, porque dichos pactos sólo enuncian obligaciones internacionales a las que los Estados tendrán que conformarse respecto de los habitantes de sus territorios. De ello se deduce, por consiguiente, que salvo algunas excepciones que confirman el principio, los individuos no pueden acogerse directamente a las reglas del derecho internacional.

39. Para que su codificación pueda ser aceptada por los Estados y los gobiernos, la Comisión ha de examinar con detenimiento si, en lo sucesivo, actuaría con acierto estableciendo sus proyectos según una concepción admitida por ciertos autores, pero que no forma parte del derecho internacional contemporáneo.

40. Sir Gerald FITZMAURICE dice que sólo puede aceptar con muchas reservas el principio de que el derecho internacional puede conferir derechos y obligaciones al individuo. No puede aceptar toda la argumentación del Sr. Scelle, aunque reconoce su coherencia. Las actuales ideas acerca de la situación del individuo

en derecho internacional no han hecho sino introducir un elemento de confusión en un sistema que, hasta ahora, funcionaba relativamente bien y correspondía a la idea tradicionalmente admitida de que el derecho internacional rige las relaciones entre Estados, y, en la práctica, han mejorado muy poco la situación del individuo.

41. Se puede muy bien sostener que el individuo tiene derechos y obligaciones, pero sólo puede hacerlos valer por conducto del Estado y, aunque esto sea más discutible, sólo está obligado a cumplir esas obligaciones si el Estado las sanciona con una disposición de su derecho interno. No desea, sin embargo, dar a entender que no reconoce la existencia de una evolución que, naturalmente, hay que tener en cuenta. El sistema tradicional de la responsabilidad del Estado tiene ya en cuenta la situación del individuo e incluso la responsabilidad penal en que, a causa de ella, incurre el Estado, ya que cuando una persona de nacionalidad extranjera sufre ciertos perjuicios el Estado está obligado a reparar y a procurar que el agente responsable sea castigado. El orador se pregunta, pues, si es necesario introducir nuevas nociones en el derecho tradicional que rige ya en gran parte la cuestión. Se puede afirmar, en teoría, y con mucha razón, que el individuo tiene derechos frente a un Estado extranjero; pero sólo puede hacer valer esos derechos por conducto del Estado, de tal forma que, en cierto sentido, el Estado está obligado a hacer suya la reclamación formulada por uno de sus nacionales.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

372a. SESION

Jueves 21 de junio de 1956, a las 10 horas

SUMARIO

	Página
Responsabilidad del Estado (tema 6 del programa) (A/CN.4/96) (continuación)	
Capítulo X. Bases de discusión	229

Presidente: Sr. F. V. GARCIA-AMADOR.

Relator: Sr. J. P. A. FRANÇOIS.

Presentes:

Miembros: Sr. Gilberto AMADO, Sr. Douglas L. EDMONDS, Sir Gerald FITZMAURICE, Sr. Shuhsi HSU, Faris Bey EL-KHOURI, Sr. S. B. KRYLOV, Sr. Radhabinod PAL, Sr. Carlos SALAMANCA, Sr. A. E. F. SANDSTRÖM, Sr. Georges SCELLE, Sr. Jean SPIROPOULOS, Sr. Jaroslav ZOUREK.

Secretaría: Sr. LIANG, Secretario de la Comisión.

Responsabilidad del Estado (tema 6 del programa) (A/CN.4/96) (continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a examinar las bases de discusión contenidas en el Capítulo X del informe sobre Responsabilidad Internacional (A/CN.4/96).

CAPÍTULO X. BASES DE DISCUSIÓN

2. El Sr. FRANÇOIS dice que se inclina a poner en duda la existencia de una verdadera responsabilidad penal de los Estados. El propio Relator Especial ha declarado en su informe (página 30): "Aunque la responsabilidad internacional penal, como institución independiente, está fuera del marco de esta codificación,