

NACIONES UNIDAS
Asamblea General
QUINCUAGÉSIMO PRIMER PERÍODO DE SESIONES
Documentos Oficiales

SEXTA COMISIÓN
35ª sesión
celebrada el jueves
7 de noviembre de 1996
a las hora 15.00 horas
Nueva York

ACTA RESUMIDA DE LA 35ª SESIÓN

Presidente: Sr. ESCOVAR SALOM (Venezuela)

SUMARIO

TEMA 146 DEL PROGRAMA: INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL SOBRE LA LABOR REALIZADA EN SU 48º PERÍODO DE SESIONES (continuación)

La presente acta está sujeta a correcciones. Dichas correcciones deberán enviarse, con la firma de un miembro de la delegación interesada, y *dentro del plazo de una semana a contar de la fecha de publicación*, a la Jefa de la Sección de Edición de Documentos Oficiales, oficina DC2-750, 2 United Nations Plaza, e incorporarse en un ejemplar del acta.

Las correcciones se publicarán después de la clausura del período de sesiones, en un documento separado para cada Comisión.

Distr. GENERAL
A/C.6/51/SR.35
1º de octubre de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCÉS

96-81950 (S)

9681950S

/...

Se declara abierta la sesión a las 15.00 horas.

TEMA 146 DEL PROGRAMA: INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL SOBRE LA LABOR REALIZADA EN SU 48º PERÍODO DE SESIONES (continuación) (A/51/10 y Corr.1, A/51/177 y Add.1 a 5, A/51/178, A/51/332 y Corr.1, A/51/358 y Add.1 y A/51/365)

1. El Sr. CROOK (Estados Unidos de América), con referencia al tema de la responsabilidad de los Estados, hace notar que si bien muchas disposiciones de los artículos del proyecto aprobados en primera lectura pueden significar aportes duraderos al derecho, el texto presenta serias lagunas que, de no corregirse, lo harían inaceptable para el Gobierno estadounidense.

2. En primer término, la propia noción de crimen cometido por un Estado no tiene base en la práctica de los Estados y se presta a confusión. Además, desde el punto de vista práctico, las disposiciones dedicadas a la reparación de los crímenes imputables a un Estado carecen de sentido. Por ejemplo, esas disposiciones autorizan aparentemente a todos los Estados a demandar reparación a Camboya porque los khmers rojos no han protegido vidas humanas o a exigir una reparación a todo Estado que haya perjudicado su propio "medio ambiente humano". Ahora bien, el derecho relativo a la responsabilidad de los Estados no prevé para ninguno de esos casos un instrumento eficaz que permita resolver el problema de fondo. Por ello, no corresponde y a la vez es poco útil que la CDI trate de elaborar nuevas reglas con respecto a presuntos crímenes internacionales imputables a los Estados en el derecho relativo a la responsabilidad de los Estados. Por lo tanto, la CDI debe suprimir del proyecto de artículos ese elemento controversial e innecesario.

3. En segundo término, el proyecto de artículos presenta el inconveniente de proponer disposiciones poco flexibles y poco prácticas en materia de solución de controversias. En efecto, las controversias o situaciones que puedan dar origen a la responsabilidad de los Estados varían infinitamente. Por ello, no es posible ni serio pretender encerrarlas dentro de una estructura rígida, cualquiera que ella sea. Además, el régimen previsto de los artículos 54 a 60 del proyecto podría resultar demasiado pesado y oneroso para las partes. Por todas esas razones, la CDI debería considerar la cuestión con mayor realismo cuando proceda el examen del proyecto de artículos en segunda lectura. A lo sumo, debería proponer a los Estados una variedad de mecanismo a los que pudiera recurrir a su libre elección.

4. En tercer lugar, las disposiciones resultantes del examen del proyecto en primera lectura introducen inútilmente dificultades graves en la esfera de las contramedidas. Si bien es cierto que deben utilizarse con prudencia, las contramedidas pueden ser un medio importante de fomentar la legalidad internacional. En efecto, un Estado podría encontrarse en la obligación de tomar de inmediato medidas para hacer que un Estado infractor cumpla con su obligación o para hacer que cese el perjuicio que se le ocasiona. Ahora bien, el proyecto de artículos limita injustificadamente el derecho que corresponde a todo Estado lesionado de protegerse por ese medio. El artículo 48, por ejemplo, exige al Estado lesionado que, antes de tomar contramedidas, cumpla la obligación de negociar prevista en el artículo 54, pero no llega a precisar el plazo que debería asignarse a las negociaciones. En consecuencia, el Estado

/...

víctima de la violación de una obligación convencional por parte de otro Estado no podría, al parecer, privar al Estado culpable de una ventaja equiparable al perjuicio causado, en virtud del tratado violado o de otro tratado, sino después de haber celebrado previamente negociaciones durante algunos meses; por lo tanto, debe seguir soportando el perjuicio. Por lo demás, el artículo 48 no precisa la naturaleza de las medidas de protección que permiten al Estado lesionado preservar sus derechos ni las diferencias entre esas medidas y las contramedidas proporcionadas que prohíbe. En otros términos, la solución retenida por la CDI no se ajusta a la práctica de los Estados ni es sensata. La CDI debe respetar el papel legítimo e importante que cumplen las contramedidas proporcionadas como garantías de la legalidad internacional.

5. En cuarto lugar, el régimen previsto en los artículos del proyecto relativo a la reparación de infracciones cometidas por los Estados se aparta injustificadamente del derecho internacional consuetudinario establecido, por cuanto que todo Estado lesionado tiene derecho a obtener, por cuenta propia o en el interés del nacional en cuyo nombre se presenta la demanda, una reparación íntegra en una o más de las formas de reparación previstas: restitución en especie, indemnización, satisfacción y seguridades o garantías de no repetición (art. 42). Ahora bien, ese régimen de reparación íntegra se ve seriamente menoscabado por la disposición según la cual en ningún caso podrá la reparación tener por resultado privar a una población de sus propios medios de subsistencia. Sin duda, ese temperamento, altamente subjetivo y expuesto a abusos, incorporado a la regla de la reparación íntegra tiene el defecto de ofrecer fácil escapatoria a los expoliadores u otros autores de hechos ilícitos, que tratarán de eludir la responsabilidad en que incurren por esos hechos.

6. Además, es un hecho bien establecido en derecho internacional y confirmado por las prácticas reciente de los Estados y las decisiones de los tribunales internacionales que la reparación íntegra (en particular en caso de expropiación, la indemnización íntegra) debe ser pronta, adecuada y efectiva. La responsabilidad no podría ser disminuida en razón de los medios o de la falta de medios declarada del Estado que ha cometido un hecho ilícito.

7. Por último, el proyecto de artículos plantea dudas innecesarias acerca del papel central de los intereses como elemento de la reparación. En efecto, en los términos del artículo 44, la indemnización cubre todo daño económicamente valorable que haya sufrido el Estado lesionado y puede incluir intereses y, según proceda, las ganancias que ha dejado de obtener. Ahora bien, los tribunales modernos que se ocupan de la cuestión siempre han considerado que los intereses constituyen un elemento de la reparación.

8. Estas son las imperfecciones que la CDI debe corregir para que su proyecto de artículos pueda conseguir la adhesión de los Estados y tener posibilidades de influir positivamente en su comportamiento futuro.

9. El Sr. MIKULKA (República Checa), refiriéndose a las cuestiones a cuyo respecto la CDI ha solicitado el parecer de los gobiernos, observa en primer lugar que, en lo que atañe a la distinción entre delitos internacionales y crímenes internacionales, habría que ocuparse de disociar la cuestión de la elección de la terminología (delitos o crímenes) del problema de fondo, es decir, la existencia de dos categorías de hechos ilícitos que, cualquiera sea su denominación, corresponden a dos regímenes cualitativamente diferentes. En

efecto, cabe abrigar el temor de que la controversia – desprovista de todo interés práctico – suscitada en torno a la distinción de dos categorías de hechos ilícitos sobre la base de esa terminología impida que se avance en el examen del proyecto de artículos en su conjunto.

10. A juicio de la delegación checa, lo esencial es saber que en derecho internacional la responsabilidad no es civil ni penal sino puramente internacional y, en consecuencia, específica. Así pues, al examinar el proyecto de artículos en segunda lectura, la CDI debería estudiar la posibilidad, ya sea de elegir otros términos, más neutros, o de evitar el empleo de términos específicos para designar dos clases diferentes de hechos ilícitos, y hacer de esa distinción valiéndose de otros medios, por ejemplo, dividiendo el texto del proyecto de artículos en secciones diferentes, que se ocupen por separado de las consecuencias de los hechos ilícitos en cuanto tales y de los hechos ilícitos que pongan en peligro los intereses fundamentales de la comunidad internacional en su conjunto. Por consiguiente, la CDI debería limitarse a emplear la expresión "hechos internacionalmente ilícitos", que no es controversial. De ese modo, el proyecto de artículos mantendría una terminología neutral y, entre tanto, dejaría totalmente librada a la práctica de los Estados y la doctrina la elaboración ulterior de una terminología aceptable para todos.

11. En el fondo, se trata en ese proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados de averiguar si efectivamente hay dos clases distintas de hechos ilícitos y, en caso afirmativo, de determinar las consecuencias de un hecho internacionalmente ilícito que lesiona los intereses fundamentales de la comunidad internacional en su conjunto. En resumen, se trata de enunciar las reglas secundarias a que da origen la violación de las reglas primarias. Ahora bien, la calificación de los crímenes retenida en el artículo 19 da lugar a pensar que es ante todo la naturaleza de la regla primaria la que determina las violaciones que constituyen crímenes, acentuando así aun más la impresión de que la definición de los crímenes corresponde al ámbito de la codificación de reglas primarias, cuestión que escapa al mandato de la CDI. Sin embargo, según una opinión bastante extendida, el hecho de que la violación de una regla de derecho internacional caiga bajo los efectos de un régimen específico de responsabilidad no se explica tanto por el carácter de la regla primaria sino por la magnitud de esa violación y el alcance de las consecuencias negativas que la entraña. Por lo tanto, la CDI debería reexaminar detenidamente en la segunda lectura del proyecto ese aspecto del problema de la distinción entre crímenes internacionales y delitos internacionales.

12. La delegación checa opina que se debe retener la distinción entre los dos tipos de actos ilícitos y, en consecuencia, entre los dos regímenes de responsabilidad, pero que la terminología empleada actualmente debería ser revisada.

13. Por otra parte, la delegación checa deplora el carácter muy lacónico de los comentarios a los artículos del capítulo IV, así como la falta de toda referencia a las particularidades de la aplicación de los artículos de los capítulos II y III de la segunda parte del proyecto de artículos en caso de crimen internacional, habida cuenta de que el artículo 51 estipula expresamente que el crimen internacional da origen a todas las consecuencias jurídicas de

cualquier otro hecho internacionalmente ilícito y, además, a las consecuencias que se enuncian en los artículos 52 y 53.

14. Por último, es inconcebible un régimen viable de responsabilidad aplicable a los crímenes si no hay un mecanismo de ejecución adecuado que entre en juego antes de que los Estados recurran a las contramedidas. Si bien en el estado actual de la situación no es realista encomendar a organismos internacionales la tarea de tomar todas las decisiones y medidas necesarias para establecer las consecuencias jurídicas de los crímenes, la delegación checa sugiere que, durante el examen del proyecto de artículos en segunda lectura, la CDI enuncie los principios generales correspondientes a esta esfera.

15. En segundo término, en lo que respecta a las contramedidas, la delegación checa es de parecer que, dado el carácter rudimentario del mecanismo centralizado de aplicación del derecho internacional, los medios individuales de coacción o coerción siguen constituyendo un elemento indispensable de ese derecho. Sería erróneo desconocer la realidad y pretender que las contramedidas no tienen cabida en el derecho relativo a la responsabilidad de los Estados.

16. Por otro lado, como lo atestiguan los artículos del proyecto consagrados a esa institución, la CDI, lejos de tratar de congelar el estado actual del derecho relativo al empleo de contramedidas, se ha propuesto enunciar reglas claras y precisas con miras a reforzar las garantías contra los abusos a que pueden dar lugar las contramedidas. Así es como, por ejemplo, las contramedidas no se consideran un derecho del Estado lesionado, sino sólo una circunstancia excluyente de la ilicitud del hecho de un Estado.

17. Además, el recurso a las contramedidas no es consecuencia directa y automática de la perpetración de un hecho internacionalmente ilícito. Está supeditado a la definición previa, por parte del Estado lesionado, del comportamiento considerado ilícito, y a la presentación de una demanda de cesación y reparación. Asimismo, sólo se puede recurrir a las contramedidas después de que la petición dirigida al estado infractor quede sin una respuesta satisfactoria. Todas estas condiciones tienden a disminuir los riesgos del recurso prematuro y por lo tanto abusivo a las contramedidas.

18. Sin embargo, el deber que se impone al Estado lesionado, cuando toma contramedidas, de cumplir las obligaciones en materia de solución de controversias (artículo 48, párr. 2), parece prejuzgar la cuestión del carácter obligatorio de la tercera parte del proyecto de artículos, que se refiere al régimen de solución de controversias. Así pues, la CDI debería reexaminar con mucha prudencia el contenido de los artículos 47 y 48 durante el examen del proyecto de artículos en segunda lectura.

19. La proporcionalidad de las contramedidas, consagrada en el artículo 19, es una de las condiciones fundamentales de su legitimidad. Ese principio es tanto más importante cuanto que los efectos de un crimen pueden afectar a la comunidad de los Estados en grados diversos; por eso, el principio debería aplicarse a cada Estado lesionado individualmente considerado.

20. En cuanto a las contramedidas prohibidas (art. 50), la delegación checa apoya con satisfacción las prohibiciones enumeradas en los apartados a) a e) de esa disposición, que en su mayor parte son de jus cogens.

21. Finalmente, por lo que toca a las disposiciones de la tercera parte del proyecto de artículos, consagrada a la solución de controversias, la delegación checa preferiría que los procedimientos previstos sean de carácter facultativo en la medida en que el proyecto de artículos se ocupa de toda la materia de la responsabilidad de los Estados y, por consiguiente, de la mayoría de las controversias que puedan surgir entre los Estados. A ese respecto, la delegación checa deplora una vez más que no siempre la CDI haya encontrado la forma de evitar el riesgo de conflicto entre los procedimientos previstos en la tercera parte del proyecto y los que podrían ser aplicables en virtud de otros instrumentos vigentes entre los estados, que podrían abarcar otras formas de solución de controversias, incluidas una jerarquía o condiciones de aplicación diferentes.

22. La Sra. CONNELLY (Irlanda) dice que, en su opinión, aunque se reconozca universalmente que el individuo puede incurrir en responsabilidad penal conforme al derecho internacional a raíz de un comportamiento u otro, sucede todo lo contrario con respecto a la idea de que pueda retenerse la responsabilidad penal del Estado. Es cierto que en teoría se puede considerar crimen internacional la violación de una obligación internacional por parte de un Estado, elaborar una definición general de esa infracción y proponer ejemplos, como lo ha hecho la CDI en el proyecto de artículo 19. También es cierto que hay elementos fundamentales del derecho internacional, como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales o el respeto del valor intrínseco de la persona humana, cuya violación, no sólo por individuos sino igualmente por los Estados, debe considerarse muy grave. Sin embargo, es dudoso que haya alguna utilidad en calificar esas infracciones de crímenes atribuibles a un Estado, por oposición a un individuo.

23. Son varias las razones para ello: en primer lugar, la ejecución de las obligaciones tropieza con dificultades mucho más importantes en el plano internacional que en el plano interno, ya que por lo general las instituciones previstas para ese objeto están más desarrolladas a nivel nacional que a nivel internacional. En efecto, no sólo los códigos penales nacionales prevén el procesamiento de los presuntos autores de las infracciones y su castigo en caso de que sean declarados culpables, sino también existen a nivel nacional instituciones, cortes y tribunales para conocer de esas infracciones que tienen por objeto investigar supuestos comportamientos delictivos. Ahora bien, en el orden internacional todavía no hay instituciones comparables. Desde luego, hay una plétora de instituciones internacionales que se dedican a facilitar la negociación y la cooperación entre los Estados, pero ellas no están capacitadas, ni con mucho, para ocuparse de la ejecución eficaz de obligaciones cuya violación pueda entrañar la responsabilidad penal de un Estado. Es dudoso que a falta de un órgano internacional que, como el Consejo de Seguridad – investido de la facultad de adoptar las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales o para restablecerlas – tenga competencia en razón de los crímenes internacionales, los Estados puedan alguna vez estar realmente obligados a responder por la perpetración de crímenes internacionales.

24. En segundo término, la reparación por la violación de una obligación internacional es una de las instituciones principales de la responsabilidad civil en el derecho nacional. Si determinados sistemas de derecho nacional combinan la responsabilidad penal y la obligación de reparación, lo hacen en consideración a la víctima del crimen y como corolario de la sanción penal con que la sociedad castiga la transgresión de los valores comunes. Ahora bien, situando la reparación en el centro de la estructura de las consecuencias jurídicas del crimen internacional, la CDI parece conceder un privilegio exagerado al perjuicio sufrido a raíz del hecho ilícito, en detrimento de la dimensión social de la falta. Cabe preguntarse si la noción de crimen internacional no significa, aparte de que la obligación internacional violada es particularmente importante, que también se trata de una violación contra la comunidad internacional de los Estados en conjunto. En otros términos, la disposición del párrafo 3 del proyecto de artículo 40, según la cual todos los Estados deben considerarse Estados lesionados por la perpetración de un crimen internacional y, por consiguiente, pueden exigir reparación al Estado infractor, no tiene debidamente en cuenta el carácter colectivo de la falta.

25. Por lo tanto, la delegación irlandesa no está de acuerdo, en modo alguno, con la observación formulada por la CDI en su comentario al proyecto de artículo 51, según la cual carece de importancia que una categoría de hechos ilícitos particularmente graves se denomine "crimen" o "delito excepcionalmente grave". En efecto, la noción de crimen está llena de connotaciones que las otras formas de infracción de la ley no tienen, y la elección entre las dos expresiones debe hacerse por referencia al objeto de la clasificación de los hechos ilícitos. Así pues, si con esa clasificación se quiere denotar que algunas formas de hechos internacionalmente ilícitos son tan atentatorios contra el orden internacional o la moralidad internacional que el interés colectivo de los Estados exige su prevención y castigo, la elección debe recaer en la expresión "crímenes internacionales". Si en cambio se quiere dar a entender que ciertos hechos internacionalmente ilícitos por su naturaleza, o por razón de sus consecuencias, son notoriamente más graves que otros hechos del mismo tipo y que esa distinción debe reflejarse en la extensión del derecho a la reparación otorgado al Estado lesionado, parece más indicado una expresión como la de "delitos excepcionalmente graves".

26. Por otro lado, es lícito preguntarse si es útil y práctico clasificar los actos ilícitos por categoría, como lo propone la CDI, más allá de la designación de esas categorías. Es cierto, que, aun cuando las consecuencias jurídicas de un hecho internacionalmente ilícito sean esencialmente las mismas con prescindencia de que el hecho sea calificado de delito o de crimen, la calificación de un hecho como crimen entraña algunas consecuencias complementarias. En efecto, si bien ambas categorías de hechos ilícitos dan derecho a las mismas formas de reparación, a saber, la restitución en especie, la indemnización, la satisfacción y seguridades y garantías de no repetición, cuando se trata de un crimen internacional no se aplican algunas de las restricciones impuestas al derecho del Estado lesionado a obtener restitución o satisfacción. Además, la perpetración de un crimen internacional por un Estado origina diversas obligaciones para todos los demás Estados, incluidas las de no reconocer la legalidad de la situación creada por el crimen y la de cooperar con otros Estados en la aplicación de medidas destinadas a eliminar las consecuencias del crimen que se enumeran en el proyecto de artículo 53.

27. La delegación irlandesa mantiene su opinión de que la cuestión del levantamiento de las restricciones impuestas al derecho de un Estado lesionado a obtener la restitución en especie debe considerarse una consecuencia de la calificación de la falta y no una cuestión que consista en determinar si la equidad exige la restitución en especie en tal o cual caso. En lo que atañe a la restricción de la facultad otorgada al Estado lesionado de obtener satisfacción, la prohibición de formular demandas que menoscaben la dignidad del Estado infractor parece tan vaga y subjetiva que su validez sería dudosa cualquiera fuese la clasificación de los hechos ilícitos. En cuanto a las obligaciones enumeradas en el proyecto de artículo 53, se podría alegar que ellas deben derivar de la perpetración de cualquier hecho internacionalmente ilícito y no sólo de un crimen internacional o un delito excepcionalmente grave. En conclusión, la responsabilidad penal internacional de los Estados es, sin duda, una de esas materias en que la transposición de nociones del derecho interno al derecho internacional exige una madura reflexión.

Se levanta la sesión a las 16.00 horas.