

# Hacia el Establecimiento de un Régimen Alternativo de Responsabilidad Internacional: el Caso de las Obligaciones Jurídicas Esenciales para la Comunidad Internacional

Dante Negro Alvarado  
Jefe de Práctica de Derecho Internacional Público

## 1. Planteamiento del problema

El principio que vincula la responsabilidad internacional a todo hecho internacionalmente ilícito es uno de los principios mejor confirmados por la práctica de los Estados y la jurisprudencia, siendo, por otro lado, uno de los más profundamente arraigados en la doctrina.

Según dicho principio, la presencia de un hecho internacionalmente ilícito en el marco de una relación jurídica establecida, genera una nueva relación jurídica interestatal denominada responsabilidad internacional, cuya consecuencia es la reparación.

En lo relativo a la práctica de los Estados, la expresión más significativa sobre la materia, está constituida por la posición que adoptaron los gobiernos con ocasión de la tentativa de codificación de la responsabilidad de los Estados emprendida en 1924-1930 por la Sociedad de Naciones (Conferencia de La Haya de 1930). Al terminar el debate, el Comité III de la Conferencia aprobó por unanimidad el siguiente artículo I:

*"Todo incumplimiento de las obligaciones internacionales de un Estado por parte de sus órganos que cause daño a la persona o a*

*los bienes de un extranjero dentro del territorio de ese Estado, entraña la responsabilidad internacional de éste"*<sup>1</sup>.

Sin embargo, no obstante el acuerdo unánime que existe tanto en la práctica internacional, como en la doctrina<sup>2</sup> sobre la existencia de este principio, debemos anotar que existen serias **divergencias respecto de la definición de las relaciones jurídicas que se establecen como consecuencia de un hecho internacionalmente ilícito.**

Dos puntos son particularmente importantes a examinar en cuanto a dichas relaciones jurídicas. Uno de ellos está referido a la **determinación de las posibles consecuencias de la responsabilidad internacional**, vale decir, determinar si ellas se limitan a la **reparación** o si por el contrario, pueden llegar incluso a la imposición de una **sanción** para el Estado responsable. Una segunda cuestión está referida a la **determinación de los sujetos que intervienen en la nueva relación jurídica.**

Respecto de este punto la concepción clásica, sustentada principalmente por Anzilotti, Ch. de Visscher, Eagleton y Strupp afirma que dichas relaciones jurídicas que se establecen a raíz de un hecho ilícito internacional tienen un carácter bilateral y obligatorio que se instaura entre el Estado autor del

1. *Anuario de la CDI*, 1973, Informe a la Asamblea General, p. 177, par. 3

2. Este punto de vista está sostenido tanto por autores clásicos, entre los que destaca Anzilotti, como por autores más modernos, entre ellos, Jiménez de Aréchaga y Sorensen.

hecho y el Estado lesionado, relación que opone la obligación del primero de reparar, al derecho subjetivo del segundo de exigir esa reparación. Así, no se admitiría la posibilidad de una sanción, ni de extender dicha relación a otros sujetos de derecho<sup>3</sup>.

En efecto, Verdross señala que aún en la violación de una norma consuetudinaria o de un tratado colectivo, sólo pueden intervenir en principio los Estados inmediatamente perjudicados, pues el **mero interés ideal** de los demás Estados de que se respete el ordenamiento jurídico-internacional **no bastaría** para fundamentar una reclamación de esa índole<sup>4</sup>.

Otros, como Kelsen y Guggenheim, defienden una posición opuesta. Si bien sostienen la idea de una relación jurídica única que surge del hecho ilícito, parten de la idea que el orden jurídico es un **orden coercitivo**, lo que autoriza al Estado lesionado a aplicar al Estado culpable un acto represivo a título de sanción como única consecuencia jurídica. La obligación de reparar aparece como un deber subsidiario que insertan entre el hecho ilícito y el acto represivo<sup>5</sup>.

Para Kelsen, no puede encontrarse en el Derecho Internacional común ninguna norma acerca de la índole y el alcance de la reparación. Tampoco el deber de reparación "adecuada" reconocido por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional es para Kelsen un verdadero deber, sino un mero intento "ideológico" de escamotear el hecho que el Derecho Internacional común nada dispone sobre el contenido de la reparación. En su opinión, ésta sólo podrá fijarse por un tratado entre el Estado ofensor y el ofendido. La reparación, añade Kelsen, no es una consecuencia del acto ilícito, sino un simple deber sustitutivo, posiblemente acordado por el Derecho Internacional convencional y particular. De esta manera, si los Estados involucrados no llegan a un acuerdo sobre la naturaleza y cuantía de la reparación, el Estado ofendido podrá entonces recurrir directamente a sanciones coercitivas<sup>6</sup>.

Una tercera concepción es la sustentada por autores como Lauterpacht y Ago, entre otros, según la cual no se pueden limitar las consecuencias del hecho internacionalmente ilícito ni exclusivamente a la reparación ni exclusivamente a la

sanción. El hecho jurídico, así, puede dar lugar a una doble forma de relaciones<sup>7</sup>.

En esta línea, sostienen que junto a las relaciones antes mencionadas pueden establecerse otras en algunos casos, ya sea entre el Estado culpable y una organización internacional, o entre el Estado culpable y otros Estados.

En este sentido, autores como Vattel admiten la posibilidad de que el Derecho Internacional común autorice a un Estado no directamente afectado por una violación del Derecho Internacional a actuar aisladamente o en unión de otros **Estados no afectados directamente**, contra el Estado ofensor. Vattel hace radicar dicha excepción en el hecho de que un Estado no se limita a realizar actos singulares sino que se **salta de una manera general el Derecho Internacional**<sup>8</sup>.

Heffter pone algunos ejemplos, como son el intento de establecimiento de un dominio universal, la violación de los derechos diplomáticos en general, el establecimiento de principios antijurídicos contra todos y ejecución de los mismos contra un Estado, perturbación del tráfico común en vías abiertas, etc.<sup>9</sup>

Si bien la obligación tradicional dimanante de la responsabilidad internacional era la reparación, hoy en día se reconocen una serie de delitos que atentan contra intereses importantísimos de la Comunidad Internacional, los cuales reciben el nombre de **crímenes internacionales**. La comisión de dichos crímenes bien podría dar lugar a la imposición de una sanción dado su carácter sui generis. Lo que proponemos realizar en las siguientes líneas es analizar si existe la posibilidad de enunciar una doble naturaleza en las obligaciones surgidas de esta nueva relación jurídica: la obligación de reparar y la obligación de aceptar la imposición de una sanción, así como establecer si dicha relación se puede extender a sujetos distintos del Estado autor y el directamente perjudicado.

## 2. La existencia de obligaciones esenciales para la Comunidad Internacional en el Derecho Internacional

Cuando sostenemos que existe una categoría especial de obligaciones cuya violación puede en-

3. *Anuario*, 1973, p. 177, par. 5

4. VERDROSS, Alfred. *Derecho Internacional Público*, 1982, p. 354

5. *Anuario* 1973, p. 177-178, par. 5

6. VERDROSS, p. 375

7. *Anuario* 1973, p. 178, par. 5

8. VERDROSS, p. 355

9. *Ibid.*

generar un régimen particular de responsabilidad internacional nos referimos a un criterio de distinción basado no en la fuente u origen de la obligación internacional, sino en un criterio de fondo o de contenido, es decir, el objeto de la obligación de que se trata.

Sobre el particular, debemos hacer necesariamente referencia a los trabajos emprendidos por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en su intento de codificar las normas que rigen la materia. La labor de dicha Comisión tuvo su primer gran logro al respecto cuando en 1980 culminó en una primera lectura la preparación de un proyecto de artículos sobre el "origen de la responsabilidad internacional".

Del apartado b del artículo 3 del Proyecto de Artículos se deduce que la violación por el Estado de una obligación internacional que le incumbe, es un hecho internacionalmente ilícito sea cual fuere el objeto de la obligación internacional violada, al afirmar que "hay hecho internacionalmente ilícito de un Estado cuando ese comportamiento constituye una violación de una obligación internacional del Estado", sin hacer ninguna salvedad en cuanto al objeto de la misma<sup>10</sup>.

Si bien es cierto, la tentativa de codificación de la responsabilidad de los Estados en el marco de la Conferencia de La Haya de 1930 se limitó al ámbito de la responsabilidad engendrada por la violación de obligaciones relativas al trato de extranjeros, ello obedeció a que en esos momentos, había especial interés en esta materia y no a que se haya considerado que sólo la violación de obligaciones concernientes a esta materia constituía un hecho ilícito internacional<sup>11</sup>.

Autores como Oppenheim, Accioly y Guggenheim apoyan esta idea. Por otro lado, si bien algunos autores han dedicado una atención muy especial a las consecuencias de la violación de obligaciones internacionales relativas a un determinado sector, como por ejemplo, el del trato a los extranjeros, y más recientemente el relativo a la salvaguardia de la paz y la seguridad internacionales, sería absurdo ver en ello la prueba de que sólo la violación de obligaciones que se refieren a esas esferas sería ilícita<sup>12</sup>.

Sin embargo, cuando se analizan las consecuencias de dicha relación jurídica surgida del hecho ilícito internacional, las divergencias se agudi-

zan.

En lo que se refiere a la práctica de los Estados, se advierte en el siglo XX una indiscutible evolución. Durante el primer período, la idea que parece dominar es que el objeto de la obligación violada no influye en el régimen de la responsabilidad, aunque aún en este período ya se observan algunas manifestaciones de una evolución hacia una forma de pensar distinta<sup>13</sup>.

Sin embargo, durante el período comprendido entre las dos guerras, la afirmación progresiva del principio que prohibía el recurso a la guerra como medio para solucionar las controversias internacionales fue acompañada del convencimiento de que el incumplimiento de dicha prohibición no podía ser considerado una infracción como las otras.

En este sentido, algunos tratados tuvieron una influencia decisiva, en especial el Pacto de la Sociedad de las Naciones y el Tratado general de renuncia a la guerra como instrumento de política nacional de 1928 (Pacto de París o Pacto Briand-Kellogg). Si bien nada se dice en éste último respecto al régimen de responsabilidad aplicable en caso de violación de la prohibición de cometer un acto de agresión, sería imposible que los Estados hubieran podido estar convencidos de que tal violación, que no se duda en calificar de "crimen", no entrañara otras consecuencias que las que normalmente derivan de hechos internacionalmente ilícitos de mucha menor gravedad<sup>14</sup>.

Tampoco debe olvidarse, respecto del Pacto de Sociedad de Naciones, que éste sí estipulaba un régimen de responsabilidad consistente en someter al agresor a "sanciones" que todos los Estados miembros estaban obligados a aplicar.

La necesidad de distinguir una categoría que abarque los casos de ilicitud excepcionalmente graves, se hizo sentir, en todo caso de manera más evidente, al finalizar la segunda guerra mundial. El sentimiento de horror producido por la matanza sistemática de millones de seres humanos indujo a la afirmación más enérgica de la prohibición de ciertos crímenes como el genocidio, el apartheid y otras prácticas inhumanas del mismo orden. La solidaridad de grandes sectores de la población mundial en la lucha de liberación librada en los pueblos sometidos a la dominación colonial llevó asimismo al reconocimiento del derecho de todo pueblo a constituirse en entidad política inde-

10. Revista *Derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Nº 38, 1984. p. 276

11. *Anuario* 1976, p. 95, par. 4

12. *Ibid.*, par. 5

13. *Ibid.*, p. 98, par. 12

14. Ver: PALMA, Hugo. *El Sistema Internacional en sus textos*. CEPEI, 1990. Cap. X

pendiente y a la prohibición en general de toda acción que ponga en peligro la independencia de otro Estado. Más recientemente, las necesidades del progreso económico y social, pero también los peligros que engendra, han llevado a los Estados a adquirir una mayor conciencia de la necesidad de proteger los bienes comunes más esenciales de la humanidad y salvaguardar el medio humano en beneficio de las generaciones actuales y venideras. Se ha llegado progresivamente al convencimiento que una violación de las obligaciones impuestas por normas de esta naturaleza no podía ser considerada y tratada de igual modo que una violación común, sino que representaba un hecho ilícito mucho más grave que debía calificarse de otra manera y que debía estar sujeta a consecuencias en un régimen distinto de responsabilidad<sup>15</sup>.

Durante el período posterior al segundo conflicto mundial, dos autores se caracterizan por la adopción de posiciones semejantes. Ellos son H. Lauterpacht en la doctrina británica y D.B. Levin, en la doctrina soviética. Para Lauterpacht, la vasta noción de delito internacional debía extenderse desde las violaciones ordinarias de obligaciones previstas por tratados que no implicaban más que una reparación pecuniaria, hasta las violaciones del Derecho Internacional que representaban un acto criminal en el sentido generalmente aceptado del término<sup>16</sup>. Levin, por su lado, destacaba la necesidad de distinguir las simples violaciones del Derecho Internacional de los crímenes internacionales que minaban las bases fundamentales y los principios generales del orden jurídico de la sociedad internacional<sup>17</sup>.

De esta manera, se fue consolidando la corriente que establecía dos regímenes de responsabilidad absolutamente distintos:

- a. Uno, se aplicaría al caso de la violación por parte del Estado de una obligación cuya observancia revista especial importancia para la comunidad internacional en su conjunto. Dicha violación constituiría el "crimen internacional".
- b. Otro, se aplicaría a los casos en que el Estado sólo hubiese dejado de respetar una obligación de importancia menor y menos general, es decir, a la comisión de los "delitos internacionales".

La propia Comisión de Derecho Internacional, en su estudio sobre la responsabilidad de los

Estados decidió aceptar dicha diferenciación justificándola de la siguiente manera:

*"El hecho de establecer eventualmente, dentro del ámbito (del presente tema) ...una distinción entre los "crímenes internacionales", por una parte, y las demás violaciones internacionales, por la otra, sólo se justifica por el convencimiento de que el Derecho Internacional actual exige la aplicación de regímenes diferentes de responsabilidad internacional a esas categorías diferentes de hechos internacionalmente ilícitos y que esta diferencia deberá reflejarse, llegado el momento, en las normas que se formulen en (...) (el) proyecto."<sup>18</sup>*

Debemos tener en cuenta, sin embargo, que el establecimiento de esos regímenes diferentes de responsabilidad se reflejará forzosamente en los dos aspectos que habíamos planteado en un inicio, a saber, en las consecuencias jurídicas derivadas de dicho régimen de responsabilidad, y, en la determinación del sujeto o sujetos autorizados a dar efectividad a dichas consecuencias.

Respecto de las consecuencias jurídicas derivadas de uno y otro régimen, los órganos judiciales y arbitrales internacionales parecen no haberse interrogado nunca explícitamente acerca de la cuestión. En efecto, la responsabilidad aplicada por ellos, ha nacido siempre de una misma y única noción general, que es la de "reparación". Y la elección entre los diferentes tipos posibles de reparación no se ha hecho tampoco en función del objeto de la obligación violada. Sin embargo, debe dejarse claro que, a dichos jueces y árbitros, se les había pedido expresamente que determinaran, en relación con un caso particular, si había o no obligación de reparar el daño. Su respuesta, basada en lo que la Corte Permanente definía como un "principio de Derecho Internacional" y también como "una concepción general del Derecho", era que, si había existido violación de la obligación, había también "obligación de reparar en forma apropiada". Pero no se les había pedido que determinaran también si esa obligación era, en cualquier hipótesis, la única consecuencia que la violación acarrea<sup>19</sup>.

15.Ibid., p. 100, par. 15

16.Ibid., p. 112, par. 43

17.Ibid.

18.Ibid., p. 96, par. 7

19.Ibid., p. 96, par. 8

Incluso se ha dado el caso que un tribunal arbitral internacional se pronunció a pesar de todo sobre la licitud de la aplicación por el Estado lesionado de una sanción, constituida en tal caso, por represalias armadas. Así, se desprende del laudo sobre la Responsabilidad de Alemania por los daños causados en las colonias portuguesas de Africa Meridional (incidente Naulilaa), dictado el 31 de julio de 1928 por un tribunal arbitral y del laudo del mismo tribunal emitido el 30 de junio de 1930 sobre la Responsabilidad de Alemania por los actos cometidos con posterioridad al 31 de julio de 1914 y antes que Portugal participara en la guerra (asunto Cysne) que es legítima la aplicación de una sanción en forma de represalias, con la doble condición de que fueran proporcionadas al hecho ilícito y que el Estado lesionado hubiera tratado previamente, sin conseguirlo, de obtener la reparación del perjuicio sufrido<sup>20</sup>.

Respecto de los sujetos que pueden hacer efectiva dicha responsabilidad, los órganos judiciales y arbitrales internacionales tampoco han reconocido más que al Estado directamente lesionado en sus propios "intereses jurídicos" el derecho a presentar una reclamación para invocar la responsabilidad del Estado autor de un hecho internacionalmente ilícito.

Cuando se le pidió a la Corte Internacional de Justicia que se pronunciara en el Asunto relativo al Africa Sudoccidental, en su fallo de 18 de julio de 1966, ésta se negó a aceptar que el Derecho Internacional de la época admitiese una especie de "actio popularis" y reconocía el derecho de cada miembro de una colectividad a ejercitar una acción para la defensa de un interés público. Etiopía y Liberia alegaban un interés legal por ser miembros fundadores de la Liga de las Naciones respecto de la violación de Sudáfrica del mandato de la Carta de dicha Organización sobre la administración del territorio del Africa Sudoccidental<sup>21</sup>.

Sin embargo, en un fallo posterior, emitido el 5 de febrero de 1970, en el Asunto de la Barcelona Traction, la Corte añadió una aclaración de gran importancia para la cuestión ahora estudiada. Refiriéndose a la determinación de los sujetos que tienen un interés jurídico en el respeto de las obligaciones internacionales, la Corte declaró que:

*"En particular, debe hacerse una distinción esencial entre las obligaciones de los Estados para con la comunidad internacional en su*

*conjunto y las que nacen respecto de otro Estado en el marco de la protección diplomática. Por su naturaleza misma, las primeras conciernen a todos los Estados. Dada la importancia de los derechos que están en juego, puede considerarse que todos los Estados tienen un interés jurídico en que esos derechos sean protegidos; las obligaciones de que se trata son obligaciones erga omnes.*

*En el Derecho Internacional contemporáneo, esas obligaciones dimanar, por ejemplo, de la proscripción de los actos de agresión y de genocidio, pero también de los principios y normas relativos a los derechos fundamentales de la persona humana, incluida la protección contra la práctica de la esclavitud y la discriminación racial"*<sup>22</sup>

Según la Corte, existe cierto número de obligaciones internacionales, que por la importancia que reviste su objeto para la comunidad internacional en su conjunto, son obligaciones por cuya observancia todos los Estados tienen un interés jurídico. La responsabilidad no se contrae pues únicamente respecto del Estado que ha sido la víctima directa de la violación, sino que engloba a todos los demás miembros de la comunidad internacional, quienes estarán facultados para invocar la responsabilidad del Estado autor.

No obstante, por aislada que pueda parecer la opinión de la Corte en este asunto, marca un punto más a favor de la corriente que defiende la distinción clara entre dos regímenes de responsabilidad.

Es a raíz del fallo de la Corte en el Asunto de la Barcelona Traction que más autores se van añadiendo entre los defensores de esta tesis, entre ellos internacionalistas tan importantes como Verzijl y Brownlie<sup>23</sup>.

Es en esta línea que podemos decir que existen ciertos fundamentos en la formulación de este régimen alternativo de responsabilidad basados en la práctica internacional de los últimos decenios. Sin embargo, veamos si el Derecho Internacional actual, tal como está estructurado, puede brindar algo más que indicios en apoyo de esta tesis.

20.Ibid., p. 97, par. 9

21.HENKIN, Louis. *International Law*, Minnessotta, 1987. p. 531-532

22.Ibid. p. 530

23.BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*, Oxford. 1989

### 3. Posibilidades de establecer un régimen alternativo de responsabilidad basado en la estructura del Derecho Internacional actual

En la búsqueda de pruebas directas o indirectas que apoyen la hipótesis planteada hemos hallado tres importantes campos de normas que cubren, en primer lugar, la distinción de una categoría especial de reglas calificadas de "imperativas" o de "jus cogens"; en segundo lugar, el establecimiento del principio según el cual el individuo-órgano que con su conducta ha violado obligaciones internacionales de un determinado contenido debe ser tenido como personalmente responsable a pesar de haber actuado en calidad de órgano del Estado; y, por último, el hecho de que la Carta de las Naciones Unidas atribuya consecuencias especiales a la violación de determinadas obligaciones internacionales.

Estos tres aspectos, muy importantes para el Derecho Internacional actual, reflejan una marcada tendencia hacia una posible distinción entre diversos tipos de obligaciones y pueden servir de apoyo importantísimo en nuestro estudio.

#### 3.1.El establecimiento de normas del "jus cogens"

La reciente aparición de este tipo de reglas es una prueba importante de que la conciencia jurídica de los miembros de la comunidad internacional tiene en cuenta el objeto de las obligaciones impuestas a los Estados para los efectos de hacer una distinción entre dos clases de normas.

La importancia que reviste para la comunidad internacional el contenido de las normas del "jus cogens" es tal que se llega a prohibir que se hagan excepciones a ellas por un acuerdo particular, como se estipula en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre los tratados.

El mismo artículo define a la "norma imperativa de Derecho Internacional general" como una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter. Deberíamos pues suponer que no podría admitirse un régimen de responsabilidad similar para ambos tipos de normas.

En efecto, parecería, en opinión de muchos autores, contradictorio, seguir aplicando las mismas consecuencias a la violación de obligaciones derivadas de normas definidas como imperativas que a la violación de obligaciones emanadas de normas

que pueden ser modificadas mediante acuerdos particulares, así como seguir pensando que en el primer caso, la relación de responsabilidad se establece únicamente entre el Estado autor de la violación y el directamente lesionado por ella<sup>24</sup>.

#### 3.2.La responsabilidad internacional del individuo

El Derecho Internacional encomienda hoy en día a los Estados la represión de los llamados "crímenes de Derecho Internacional", incluidos en esta definición los "crímenes contra la paz", los "crímenes de lesa humanidad" y los "crímenes de guerra".

El hecho de que hoy en día el Derecho Internacional tenga como una de sus funciones principales la promoción del desarrollo integral del ser humano y la protección de sus derechos y libertades fundamentales hace que el individuo adquiera la posibilidad de reclamar directamente ante instancias internacionales por la violación de estos derechos, y como contrapartida, que sea susceptible de ser sujeto de responsabilidad internacional.

Este sistema que reaparece con más fuerza a partir de la segunda guerra mundial, considera punibles a los individuos autores de crímenes de Derecho Internacional en su calidad de órganos del Estado.

Este hecho es importante, sobre todo porque demuestra de modo indiscutible la importancia excepcional que hoy atribuye la comunidad internacional al respeto de obligaciones que tienen un determinado objeto, al punto de responsabilizar al individuo autor. Además, no es casualidad que dichas obligaciones correspondan en gran medida a las impuestas por ciertas normas de "jus cogens" a las que nos referíamos antes.

Debemos advertir, sin embargo, que la obligación de castigar personalmente a los individuos-órganos no constituye una forma de responsabilidad internacional del Estado. Tal castigo no pone ciertamente fin a la responsabilidad internacional que le corresponde al Estado por los hechos internacionalmente ilícitos que, por la conducta de sus órganos, se le han de atribuir.

Así pues, la necesidad de prevenir la violación de obligaciones tan esenciales parece justificar ciertamente que el individuo autor de la violación sea considerado personalmente punible y que, al mismo tiempo, quedando pendiente la responsabilidad del Estado al que pertenece tal órgano, éste quede sujeto a un régimen especial de responsabilidad.

24. *Anuario* 1976, p. 100, par. 17

### 3.3. Las sanciones impuestas por Naciones Unidas a determinados tipos de obligaciones

La Carta de las Naciones Unidas es uno de los instrumentos internacionales más importantes para la comunidad de Estados en la actualidad. Las obligaciones que impone tienen como objetivo cumplir los propósitos y principios en los que se asienta la Organización misma, contenidos especialmente en sus artículos 1 y 2, entre los que figuran particularmente el de mantener la paz y la seguridad internacionales y el de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto a la igualdad de derechos entre los Estados.

Para garantizar el respeto por los Estados Miembros de ciertas obligaciones contenidas en la Carta, e incluso por los Estados que no son miembros, el Capítulo VII de la misma prevé la posibilidad de una "acción preventiva" contra la amenaza de quebrantamiento de la paz, o de una "acción coercitiva" destinada a restablecer la paz y la seguridad internacionales en el caso de que dicho quebrantamiento haya ocurrido.

Lo que presenta un interés indudable para nuestro estudio es la cuestión de cómo se identifican las grandes categorías de obligaciones jurídicas cuyo respeto se quiere garantizar especialmente en la Carta y cuya violación acarrea la aplicación de medidas especiales de represión, distintas a las de la mera reparación impuesta por la responsabilidad internacional a que puedan quedar sujetos los Estados infractores.

Los hechos internacionalmente ilícitos, para cuya prevención y represión se ha contemplado la posibilidad excepcional de recurrir a una acción coercitiva colectiva, se resumen en tres: "amenaza a la paz", "quebrantamiento de la paz", y "acto de agresión", los que se mencionan en el artículo 39 con que comienza el capítulo VII. Pero el hecho de que muchos Estados hayan puesto su empeño en lograr que se considere cumplida dicha condición, aún en casos en que los actos de que se trata no estén comprendidos estrictamente en el concepto clásico de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, hace que ingresen su-puestos como el mantenimiento por la fuerza de una **dominación colonial** y el mantenimiento por la fuerza, dentro de un Estado, de un régimen de **apartheid** o de **discriminación racial**<sup>25</sup>.

La propia "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones

de amistad y a la cooperación entre los Estados" confirma esta hipótesis, al mencionar como una aplicación del principio que los Estados en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, el deber que incumbe a todo Estado "de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia a los pueblos ..." (Resolución 2625 (XXV))<sup>26</sup>.

Por otro lado, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 1904 (XVIII) de 20 de noviembre de 1963, afirma en su artículo 1 que la discriminación entre los seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico debe condenarse como un hecho susceptible de perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos<sup>27</sup>.

En lo que respecta al mantenimiento por la fuerza de una dominación colonial, la Asamblea General emite la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, que figura en su Resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960. En su artículo 1 proclama que "la sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales."<sup>28</sup>

Después de 1970, la misma Asamblea General califica las guerras coloniales encaminadas a sofocar los movimientos de liberación en el África meridional de incompatibles con la Carta de las Naciones Unidas y declara que constituyen una verdadera amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

El punto más neurálgico en lo que respecta al tema de la libre determinación de los pueblos lo constituyó quizás el asunto de Namibia, en el marco del cual el Consejo de Seguridad invitó a los Estados miembros a adoptar las medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta para obligar a Sudafrica a retirar su administración de ese territorio. Asimismo, la Corte Internacional de Justicia llamada a pronunciarse sobre la cuestión, en su opinión consultiva de 21 de junio de 1971, afirmó que la cesación del mandato y la declaración de la ilegalidad de la presencia sudafricana en Namibia eran oponibles a todos los Estados, en el sentido de que

25. Ibid. p. 104, par. 26

26. Ver: PALMA, Ibid. Cap. X

27. Ver: PALMA, Ibid. Cap. VII

28. Ver: PALMA, Ibid., Cap. X

hacían ilegal erga omnes una situación que se prolongaba en violación del Derecho Internacional<sup>29</sup>.

En lo que concierne al apartheid y la discriminación racial, a partir de 1965, la Asamblea General señala regularmente a la atención del Consejo de Seguridad que la situación en Sudáfrica constituía una amenaza e incluso una "grave amenaza" a la paz y a la seguridad internacionales y que resultaba indispensable la aplicación de las medidas económicas y de otra índole previstas en el Capítulo VII de la Carta para resolver el problema. Además, se dirige a los Estados miembros para pedirles que adopten las medidas oportunas a fin de lograr que Sudáfrica abandone su política de apartheid y para instarles a romper las relaciones diplomáticas, consulares, económicas, políticas y militares con ese país, y luego, para pedirles también que adopten medidas coercitivas como el bloqueo de los puertos, el boicoteo de mercaderías y otras<sup>30</sup>.

Todo parece, pues, indicar que las infracciones de esta naturaleza, sobre todo si se perpetúan, son consideradas particularmente graves y capaces de acarrear consecuencias jurídicas más graves que las atribuidas a ciertos hechos internacionalmente ilícitos de menor importancia. Es cierto que por ahora es imposible sacar una conclusión sobre el tipo de acciones o medidas que cabe legítimamente tomar contra los hechos mencionados, pero esto no invalida la conclusión principal, que el Derecho Internacional actual, sin lugar a dudas, tiene en cuenta una especial categoría de obligaciones internacionales consideradas de particular importancia frente a otras.

#### 4. A manera de conclusión

Como hemos analizado, se puede afirmar que el objeto de la obligación internacional violada no influye en la calificación de internacionalmente ilícito del hecho del Estado autor de esa violación. Cualquiera que sea la materia a la que se refiera la obligación, y cualquiera que sea su contenido específico, el hecho del Estado que no esté en conformidad con lo que de él exige esa obligación es siempre y sin discusión un hecho internacionalmente ilícito. Sin embargo, el objeto de la obligación internacional violada tiene una repercusión innegable en la definición del régimen de responsabilidad vinculado al hecho internacionalmente ilícito resultante de tal violación. Las formas de responsabilidad aplicables a la violación de ciertas obligaciones de importancia esencial para la salvaguarda de los intereses fundamentales de la comunidad internacional difieren lógicamente de las que se apli-

can a la violación de obligaciones cuyo objeto es distinto; también pueden ser distintos los sujetos respectivamente autorizados a hacer efectivas esas diversas formas de responsabilidad<sup>31</sup>. Ello, como consecuencia de la consagración de un determinado sector de violaciones considerados hoy en día, por su gravedad, como crímenes internacionales.

Sin embargo, como lo asegura la propia Comisión de Derecho Internacional, todavía nada asegura que existan o se crea por conveniente establecer únicamente dos regímenes de responsabilidad. La realidad de las infracciones internacionales es multiforme, y las consecuencias que deben tener desde el punto de vista de la responsabilidad internacional no pueden quedar estereotipadas en el esquema de una o dos previsiones nada más. La práctica de los Estados y diversos autores han subrayado las diferencias de gravedad que existen incluso entre los distintos hechos internacionalmente ilícitos que se encuentran reunidos bajo la calificación de "crímenes internacionales". Lo mismo puede suceder en los casos de los "delitos internacionales" en que la determinación de una cuantía como única consecuencia es aún una expresión insuficientemente elaborada<sup>32</sup>.

Hay, pues, que excluir la idea de la existencia de una especie de mínimo denominador común del régimen de responsabilidad internacional. Pero será dentro del marco de la codificación del Derecho Internacional general donde procederá definir esos tipos distintos de infracciones y prever los regímenes de responsabilidad que les corresponden.

Esta tarea es la que viene realizando la Comisión de Derecho Internacional, en su intento de elaborar un segundo proyecto de artículos sobre "el contenido, los grados y las formas de la responsabilidad internacional". Las bases para la creación de un régimen alternativo, creemos que están dadas sólidamente. Sólo resta cristalizar dichas normas en un instrumento que no deje dudas sobre su existencia. Sin embargo, existirán indudablemente problemas en el camino. Se debe evitar a toda costa, que bajo este régimen, ciertos Estados vuelvan a imponer su práctica intervencionista dotados ya de una legítima acción para ello. Se deberá, asimismo, salvar el problema de la solución de controversias sobre la determinación de dicho tipo de responsabilidad una vez cometido el hecho ilícito. Pero los problemas de forma no pueden impedir que se consagre un régimen necesario y vital para una sociedad internacional cuyos intereses han variado, en el propósito de dejar para las generaciones futuras un medio óptimo en el cual desarrollarse.

29.Ibid., p. 106, par. 27

30.Ibid., par. 28

31.Ibid., p. 115, par. 51

32.Ibid., p. 116, par. 53