

Distr.  
LIMITADA

A/CN.4/L.484/Add.6  
14 de julio de 1993

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL  
45° período de sesiones  
3 de mayo a 23 de julio de 1993

PROYECTO DE INFORME DE LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL  
SOBRE LA LABOR REALIZADA EN SU 45° PERIODO DE SESIONES

Capítulo IV

RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Adición

INDICE

Página

C.	Texto del párrafo 2 del artículo 1 y artículos 6, 6 <u>bis</u> , 7, 8, 10 y 10 <u>bis</u> , con los comentarios correspondientes aprobados provisionalmente por la Comisión en su 45° período de sesiones	
	Artículo 10 . . . . .	2

Artículo 10

Satisfacción

1. El Estado lesionado podrá obtener del Estado que haya cometido un hecho internacionalmente ilícito una satisfacción por el daño, en particular el daño moral, causado por ese hecho, en la medida en que sea necesario para que la reparación sea íntegra.

2. La satisfacción podrá tomar una o más de las siguientes formas:

a) disculpas;

b) indemnización nominal;

c) en caso de grave violación de los derechos del Estado lesionado, indemnización que refleje la gravedad de la violación;

d) en caso de que el hecho internacionalmente ilícito sea resultado del comportamiento irregular grave de funcionarios, o de comportamiento criminal de funcionarios o de particulares, medidas disciplinarias contra los responsables o castigo a los mismos.

3. El derecho del Estado lesionado a obtener satisfacción no justificará demandas que menoscaben la dignidad del Estado que haya cometido el hecho internacionalmente ilícito.

Comentario

1) Aunque la indemnización es el remedio jurídico principal y central a que se recurre después de un hecho internacionalmente ilícito, el estudio de la doctrina y la práctica del derecho de la responsabilidad de los Estados pone de manifiesto la necesidad de tener en cuenta otras dos series de consecuencias, funcionalmente distintas de la restitución en especie y la indemnización, y ambas muy típicas de las relaciones internacionales. Esas consecuencias son las formas de reparación que por lo general se designan con los términos de "satisfacción" y "garantías de no repetición". De ellas se trata en los artículos 10 y 10 bis, respectivamente.

2) El término "satisfacción" se emplea tanto en el artículo 10 como por gran parte de la doctrina en un sentido técnico-jurídico "internacional" distinto de su sentido no técnico más amplio, en que evidentemente se utiliza como sinónimo de reparación. Se ha desviado, pues, de su sentido etimológico, aunque es precisamente "en el sentido etimológico original del verbo

satisfacer, esto es, en el de llenar, cumplir lo que se debe" 1/, que el termino aparece a veces reiteradamente en la práctica y la doctrina 2/.

3) Aunque reconocida de una manera bastante general, la distinción entre la satisfacción y la indemnización no deja de plantear problemas. Una dificultad, aunque leve, es por supuesto la confusión que suscita el empleo ocasional del término "satisfacción" en su sentido amplio y vulgar, no técnico, antes mencionado. Otra dificultad considerable es la que se deriva de la ambigüedad de los dos adjetivos generalmente utilizados para calificar las clases de daño (injury, damage), pérdida o perjuicio cuya reparación se efectúa mediante indemnización pecuniaria o satisfacción, respectivamente, a saber "material" y "moral". Los dos adjetivos, sin embargo, no dan una idea exacta de los tipos de daños cuyo resarcimiento se efectúa mediante indemnización o satisfacción, respectivamente.

4) Como se pone de relieve en el comentario al artículo 8, la indemnización pecuniaria tiene por objeto resarcir, no sólo el daño material, sino también los daños morales, sufridos por particulares que son nacionales o representantes del Estado ofendido 3/. La satisfacción, por su parte, suele

---

1/ P. A. Bissonnette, La satisfaction comme mode de réparation en droit international (tesis, Universidad de Ginebra), Annemasse, Imprimerie Grandchamp, 1952, pág. 248.

2/ Dominice, por ejemplo, dice lo siguiente: "En definitiva, no es la satisfacción lo que constituye un modo de reparación, sino la reparación que constituye una de las formas de satisfacción" ("La satisfaction en droit des gens", Mélanges Georges Perrin (Lausana, Payot, 1984)).

3/ Aunque no son raros en la jurisprudencia internacional los asuntos concernientes a daños morales causados a seres humanos en que los árbitros han calificado expresamente de "satisfacción" en vez de "indemnización pecuniaria" la suma concedida para resarcir tales daños. En el conocido asunto Janes (Decisión de 16 de noviembre de 1925 (Naciones Unidas, Recueil, vol. IV, págs. 82 y ss.)), por ejemplo, la Comisión General de Reclamaciones estadounidense-mexicana opinó que "teniendo especialmente en cuenta todos los elementos que intervienen [...] una suma de [...] sin intereses no es excesiva como satisfacción del daño personal causado a los demandantes por la falta de detención y castigo del asesino de Janes" (párr. 26 de la decisión (ibid., pág. 90)). En el asunto Francisco Mallén la misma Comisión, aunque concedió una indemnización de daños y perjuicios por los "daños corporales infligidos a Mallén", decidió que debiera agregarse una cantidad "a título de satisfacción por la afrenta sufrida por la falta de protección y por la denegación de justicia" (Decisión de 27 de abril de 1927 (Naciones Unidas, Recueil, vol. IV, págs. 173 y ss., en especial págs. 179 y 180)). Esta Comisión hizo idéntica

entenderse que sólo abarca el daño no material sufrido por el Estado <sup>4/</sup>. Se hace referencia con eso a la clase de daño que diversos autores describen como el daño moral sufrido por el Estado ofendido en su honor, dignidad y prestigio, y que algunas veces se considera consecuencia de todo hecho ilícito independientemente del daño material y separado de éste. Según ciertos publicistas uno de los aspectos principales de esta clase de daño sería en realidad esa conculcación del derecho del Estado en que consiste todo hecho ilícito independientemente de cualquier daño más específico. Según Anzilotti, por ejemplo:

"... El elemento esencial de las relaciones entre los Estados no es el elemento económico, aunque éste constituya en definitiva su sustrato, sino más bien un elemento ideal, el honor, la dignidad, el valor ético de los sujetos. De eso se desprende que el mero hecho de que un Estado vea vulnerado uno de sus derechos por otro Estado implica un daño que éste no puede estar obligado a soportar, aun cuando no se deriven de él consecuencias materiales, en ninguna otra esfera de la vida humana se percibe como en ésta cuán cierto es el dicho tan conocido: Wer such Wurm macht er muss getreten werden." <sup>5/</sup>

Con menos frecuencia, aunque tal vez significativamente, la especie de daño de que se trata se designa también como "daño político", expresión que se utiliza, de preferencia juntamente con "daño moral", en el sentido antes

---

observación en el asunto de los Stephen Brothers (Decisión de 15 de julio de 1927 (ibid., págs. 165 y ss.)). La tendencia a utilizar el concepto de "satisfacción" con respecto a situaciones de esta índole también se da claramente en la doctrina; véase, por ejemplo, Personnaz, op. cit., págs. 197 y 198 y C. D. Grey Judicial Remedies in International Law (Oxford, Clarendon Press, 1987), págs. 33 y 34).

<sup>4/</sup> En este sentido utilizan la expresión "daño moral" entre otros J. C. Bluntschli, Das moderne völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargesstellt, tercera edición, Nordlingen, 1878; traducción francesa de C. Lardy, Le droit international codifié, quinta edición revisada, París, 1895, pág. 264; D. Anzilotti, Corso di diritto internazionale, cuarta edición Padua CEDAM, 1955, t. I; traducción española de Julio López Oliván de la tercera edición italiana, Curso de Derecho Internacional, Madrid, Reus, 1935; traducción francesa de G. Gidel de la tercera edición italiana, Cours de droit international París, 1929, pág. 524, Ch. de Visscher, "La responsabilité des Etats", Biblioteca Visseriana, Leyden, 1924, t. II, pág. 119; Ch. Rousseau, Droit International public, t. V, Les rapports conflictuels, París, Sirey, 1983, pág. 13; G. Morelli, Nozioni di diritto internazionale, séptima edición Padua, CEDAM, 1967, pág. 358.

<sup>5/</sup> Anzilotti, Cours, págs. 493 y 494 (el subrayado es nuestro).

mencionado de daño causado a la dignidad, el honor, el prestigio o la esfera jurídica del Estado víctima de un hecho internacionalmente ilícito. La expresión utilizada es, principalmente, "daño moral y político", expresión en la que parece difícil separar los calificativos "político" y "moral". El adjetivo "político" tiene probablemente por objeto subrayar el carácter "público" que adquiere el daño moral cuando afecta más directamente al Estado en su naturaleza soberana (e igualdad) y su personalidad internacional. En ese sentido, el adjetivo quizá sea útil para distinguir mejor entre el "daño moral" ocasionado al Estado (que es exclusivo de las relaciones internacionales) y el daño "moral" al que se hace alusión con más frecuencia (tanto en derecho nacional como internacional) para designar el daño moral o inmaterial causado a la persona de particulares o agentes del Estado, que de alguna manera afecta al Estado, por decirlo así, de forma menos inmediata, en el plano de sus relaciones exteriores.

5) Al formular el párrafo 1 del artículo 10, la Comisión no consideró necesario abordar este tipo de cuestiones terminológicas ni examinar las distinciones que se hacen en la doctrina entre los distintos componentes del daño moral causado al Estado, teniendo particularmente en cuenta que el daño ocasionado a la dignidad, al honor o al prestigio del Estado tienden a confundirse en un solo efecto "lesivo" 6/. La frase general "el daño, en particular, el daño moral" tiene por objeto poner de relieve que el tipo de daño por el que concretamente puede obtenerse satisfacción es cualquier daño no material sufrido por un Estado como resultado de un hecho internacionalmente ilícito.

6) Al igual que la disposición correspondiente de los artículos del proyecto relativos a la restitución en especie y la indemnización, el párrafo 1 está redactado desde el punto de vista del derecho que confiere el Estado

---

6/ En efecto, el daño jurídico, es decir, la simple vulneración del derecho del Estado lesionado, es considerado por ese Estado como atentatorio a su dignidad, honor o prestigio. Parafraseando a Anzilotti, cabe decir que en bastantes casos el daño se confunde con la infracción misma del derecho del Estado lesionado y llega a consistir fundamentalmente en ella. En realidad, un Estado no puede tolerar que su derecho sea vulnerado sin sentirse él mismo disminuido en la consideración de que goza, es decir, en uno de sus bienes más preciosos y más altamente valorados en lo político (Anzilotti, Cours, pág. 425).

lesionado. Al mismo tiempo, el texto reconoce el carácter bastante excepcional de este remedio al advertir que la satisfacción podrá obtenerse "en la medida en que sea necesario para que la reparación sea íntegra". Esta frase reconoce, por una parte, que puede haber circunstancias en las que no exista base para otorgar satisfacción, y, por otra, que el criterio para la evaluación de las demandas de satisfacción es el principio de plena reparación. Los siguientes ejemplos, tomados de la práctica diplomática y la jurisprudencia internacional ofrecen indicaciones sobre las circunstancias en que puede obtenerse satisfacción.

7) Que la satisfacción constituye un recurso de carácter excepcional es algo que se desprende claramente de los laudos dictados en los asuntos Miliani 7/, Stevenson 8/, Carthage y Manouba 9/, y Lusitania 10/.

---

7/ Naciones Unidas, Recueil, vol. X, párr. 591.

8/ Ibid., vol. IX, párr. 506.

9/ Decisiones de 6 de mayo de 1913 (Francia c. Italia). En el asunto Manouba, el tribunal arbitral declaró:

[...]

"Considerando que el apresamiento tampoco podría ser legitimado por la regularidad, relativa o absoluta, de estas últimas fases consideradas separadamente.

En cuanto a la pretensión por la que se solicita la condena del Gobierno Real Italiano al pago en concepto de daños y perjuicios:

1. de la suma de un franco por el atentado cometido contra el pabellón francés;

2. de la suma de cien mil francos a título de reparación del perjuicio moral y político resultante de la inobservancia del derecho internacional general y de los convenios recíprocamente obligatorios tanto para Italia como para Francia.

Y en cuanto a la pretensión por la que se solicita la condena del Gobierno de la República francesa al pago de la suma de cien mil francos a título de sanción y de reparación del perjuicio material y moral resultante de la violación del derecho internacional, en particular en lo que concierne al derecho que asiste al beligerante de verificar la calidad de individuos sospechosos de ser militares enemigos, descubiertos a bordo de buques mercantes neutrales.

Que la obligación de indemnizar al Estado lesionado es distinta de la obligación de dar satisfacción por otros tipos de daños es, por su parte, algo que también se deduce claramente de numerosas sentencias judiciales. Un ejemplo famoso es el del I'm alone (buque canadiense de propiedad de nacionales de los Estados Unidos de América hundido por el Servicio de Guardacostas de este último país) 11/. Los Comisarios decidieron no otorgar ninguna indemnización por la pérdida del buque, pero añadieron:

"No obstante, el acto del hundimiento del buque por funcionarios del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos era, como se ha indicado, un acto ilegal; y los Comisarios estiman que los Estados Unidos deben reconocer formalmente su ilegalidad y ofrecer disculpas por ello al Gobierno canadiense de Su Majestad; y, asimismo que, como reparación material por ese acto ilícito, los Estados Unidos deben pagar al Gobierno canadiense de Su Majestad la suma de 25.000 dólares; y así lo recomiendan."

---

Considerando que, en caso de que una Potencia haya dejado de cumplir sus obligaciones, bien generales, bien especiales, para con otra Potencia, la constatación de este hecho, sobre todo en un laudo arbitral, constituye ya de por sí una seria sanción;

que esta sanción se refuerza, llegado el caso, mediante el pago de una indemnización de daños y perjuicios por las pérdidas materiales;

[...]

que, de manera general, la introducción de otra sanción pecuniaria parece superflua y exceder a los fines de la jurisdicción internacional.

Considerando que, en virtud de lo que antecede, las circunstancias de la presente causa no pueden justificar tal sanción suplementaria, y que, sin otro examen, no ha lugar, pues, a estimar las pretensiones antes mencionadas.

[...] (ibid., vol. XI, pág. 475).

En el asunto Carthage el mismo tribunal dictó un fallo casi idéntico (ibid., vol. XI, págs. 460 y 461).

10/ Ibid., vol. VII, pág. 39.

11/ Decisiones de 30 de junio de 1933 y 5 de enero de 1935 (Canadá c. Estados Unidos de América) (ibid., vol. III, págs. 1609 y ss.).

Otros ejemplos son los casos Arends 12/ y Brower 13/.

8) En la práctica diplomática, se ha exigido satisfacción por distintos tipos de comportamiento lesivo, tales como ultrajes a los símbolos del Estado, como la bandera nacional 14/, violaciones de la soberanía o la integridad territorial 15/, ataques a naves o

---

12/ En el que el superárbitro manifestó:

"Los daños resultantes de la inmovilización de este buque son forzosamente pequeños, pero el superárbitro entiende que el gobierno demandado está dispuesto a reconocer su responsabilidad por el desafortunado acto de sus funcionarios..." (ibid., vol. X, pág. 730).

13/ En este caso se trataba de un nacional de los Estados Unidos que había comprado seis pequeñas islas del archipiélago de Fiji. Por no haber reconocido los derechos de Brower cuando adquirió la soberanía sobre las islas Fiji, el Reino Unido fue condenado al pago de un chelín. El tribunal arbitral anglo-estadounidense, refiriéndose a un informe del Ministro de Colonias británico, según el cual

"Se trata de seis pequeñas islas del grupo Ringgold. Son simples islotes en los que crecen algunos cocoteros. Están situados en un lugar remoto de la colonia, a una distancia de Suva de 180 millas, aproximadamente. Si se sacaran a pública subasta, es dudoso que se presentase alguna proposición."

decidió como sigue:

"Por eso entendemos que, no obstante nuestra conclusión en cuanto al principio de responsabilidad, los Estados Unidos deben conformarse con el otorgamiento de una indemnización nominal." (Decisión de 14 de noviembre de 1923 (ibid., vol. VI, págs. 109 y ss.).)

14/ Son ejemplos de ello el asunto Magee (1874) (Whiteman, Damages, vol. I, pág. 64), el asunto Petit Vaisseau (1863) (ibid., segunda serie, vol. III, N° 2564) y el ultraje a la bandera francesa en Berlín en 1920 (Eagleton, The Responsibility of States in International Law (Nueva York, 1978, págs. 186 y 187)).

15/ Ejemplo bien conocido es el del Rainbow Warrior (Naciones Unidas, Recueil, vol XIX, págs. 197 y ss.), acerca del cual pueden verse también Roger Pinto, "L'affaire du "Rainbow Warrior": A propos de la sentence arbitrale du 30 avril 1990 (Nouvelle-Zélande c. France)", Journal de droit international, 1990, págs. 851 y ss.; J. Charpentier, "L'affaire du "Rainbow Warrior"", AFDI, págs. 210 y ss.; D. W. Bowett, "Treaties and State responsibility", en Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement - Mélanges Michel Virally, París, Pedone, 1991, págs. 137 a 145, y G. Palmisano, "Sulla decisione arbitrale relativa alla

aeronaves 16/, malos tratos o ataques contra jefes de Estado o contra representantes diplomáticos o consulares, u otras personas que gozan de protección diplomática 17/ y violación de los locales de embajadas o

---

seconda fase del caso "Rainbow Warrior", Rivista di diritto internazionale, LXXIII (1190), págs. 874 a 910.

Otro ejemplo de interés especial, por su participación en él de una organización internacional, la Sociedad de las Naciones, concierne a la acción militar llevada a cabo en territorio búlgaro por Grecia en 1925 (Sociedad de las Naciones, Journal Officiel, séptimo año, N° 2, febrero de 1926, págs. 172 y ss.). Cabe mencionar también el secuestro en la Argentina y la deportación a Israel de Adolf Eichman, aunque en este caso no se atendieron las exigencias del Gobierno argentino (Whiteman, Digest, vol. V, pág. 210).

16/ Como, por ejemplo, el incidente de la cañonera Panay (1937) entre el Japón y los Estados Unidos (L. Oppenheim, International Law: A Treatise, 8a. ed. rev. por H. Lauterpacht, Londres, Longmans, Green, 1955, pág. 354, nota 2; traducción española de Julio López Oliván de la 8a. ed. inglesa Tratado de Derecho Internacional Público, Barcelona, Bosch, 1961, pág. 375, nota 51); el ataque contra un avión soviético, con el Presidente Breznev a bordo, realizado por cazas franceses sobre las aguas internacionales del Mediterráneo (Chronique des faits internationaux, Revue générale de droit international public, t. 65 (1961), págs. 603 y ss.), y el hundimiento en 1980 de un buque de las Bahamas por un avión cubano (ibid., t. 84, 1980, págs. 1078 y 1079).

17/ Se encuentran ejemplos tomados de la práctica italiana en La Prassi Italiana di Diritto Internazionale, la. serie, vol. II. Nos. 1014 y 1017, e ibid., 2a. serie, vol. III, Nos. 2559, 2563 y 2576. En este contexto cabe mencionar también el asesinato en 1919 de un soldado francés de guardia en la Embajada francesa en Berlín (P. Fauchille, Traité de droit international public (París, 1922, t. 1, primera parte, pág. 528)) y un incidente, ocurrido en 1924, en el que el Vicecónsul de los Estados Unidos en Teherán fue asesinado por la multitud por haber tratado de tomar fotografías de una ceremonia religiosa (Whiteman, Damages, vol. I, págs. 732 y 733). O el caso del homicidio en 1923, cerca de Janina, del general Tellini, representante italiano encargado por la Conferencia de Embajadores de delimitar la frontera entre Grecia y Albania. Grecia, presunta responsable de esa muerte, tuvo que hacer frente a las exigencias especialmente gravosas de la Conferencia de Embajadores (véase Eagleton, op. cit., págs. 187 y 188).

Ejemplos más recientes son los incidentes que tuvieron lugar durante una visita del Presidente de Francia Georges Pompidou a los Estados Unidos en 1970 (Chronique des faits internationaux, Revue générale de droit international public, vol. 75 (1971), págs. 177 y ss., especialmente pág. 181) y el registro del equipaje del Presidente libanés Soleiman Frangie en el aeropuerto de Nueva York en 1974 (ibid., vol. 79 (1975), págs. 810 y 811). Pueden verse episodios semejantes en Przetacznik, "La reesponsabilité internationale de l'Etat à raison des préjudices de caractère moral et politique causés à un

consulados (así como de la residencia particular de los miembros de misiones diplomáticas extranjeras) 18/. También se han formulado demandas de satisfacción en casos en que las víctimas de un hecho internacionalmente ilícito eran ciudadanos particulares de un Estado extranjero 19/.

9) La satisfacción no se define sólo basándose en el tipo de daño con respecto al que opera como remedio jurídico específico. También se define por las formas características que reviste, formas de las que el párrafo 2 del artículo 10 ofrece una lista no exhaustiva. Las "disculpas", mencionadas en el apartado a), comprenden las manifestaciones de pesar, las excusas, el saludo a la bandera, etc. A ellas se refieren muchos autores, y ocupan un lugar destacado en la jurisprudencia internacional. A título de

---

autre Etat", Revue générale de droit international public (París), vol. 78 (1974), págs. 951 y ss.

Merece atención especial, por afectar a una organización internacional, el caso relativo al asesinato del conde Bernadotte en Palestina, en 1948, cuando estaba al servicio de las Naciones Unidas (Whiteman, Digest, vol. 8, págs. 742 y 743).

18/ A título de ejemplo, cabe citar el ataque por manifestantes, en 1851, del Consulado español de Nueva Orleáns (Moore, Digest, vol. VI, págs. 811 y ss., especialmente pág. 812), la violación por dos funcionarios turcos de la residencia del Cónsul italiano en Trípoli, en 1883 (La Prassi Italiana di Diritto Internazionale, 1a. serie, vol. II, N° 1018) y la fallida tentativa de dos policías egipcios de violar la sede del Consulado italiano en Alejandría, en 1888 (ibid., 2a. serie, vol. III, N° 2558).

Más recientemente dieron también lugar a disculpas y expresiones de pesar las manifestaciones celebradas ante la Embajada francesa en Belgrado, en 1961 (Chronique des faits internationaux, Revue générale de droit international public, vol. 65, 1961, pág. 610), y los incendios de las bibliotecas del Servicio de Información de los Estados Unidos en El Cairo, en 1964 (ibid., t. 69, 1965, págs. 130 y 131), y en Karachi, en 1965 (ibid., vol. 70, 1966, págs. 165 y 166).

19/ Un conocido caso fue el concerniente a las protestas italianas por el linchamiento en 1891 de 11 italianos encarcelados después del asesinato del jefe de policía de Nueva Orleáns. Los Estados Unidos deploraron el suceso y abonaron a Italia la suma de 125.000 liras para que fueran distribuidas por el Gobierno italiano entre las familias de las víctimas (La Prassi Italiana di Diritto Internazionale, 2a. serie, vol. III, N° 2571). Otro ejemplo es el del asesinato en 1908 de un misionero estadounidense, el reverendo Labaree; el Gobierno persa pagó la suma de 30.000 dólares y castigó a los curdos responsables de esa muerte (Whiteman, Damages, vol. I, págs. 725 y ss.).

ejemplo cabe citar los asuntos del I'm alone 20/, Kellet 21/ y Rainbow Warrior 22/. En la práctica diplomática, los insultos a los símbolos del Estado o del gobierno 23/, los ataques contra los representantes diplomáticos o consulares u otros agentes que disfrutaban de protección diplomática 24/, o contra ciudadanos particulares de un Estado extranjero 25/ han dado con frecuencia lugar a disculpas o manifestaciones de pesar, formas ambas de satisfacción que se han dado también en casos de ataques contra locales de misiones diplomática o consulares 26/ o contra buques 27/.

---

20/ Véase la nota 11 supra.

21/ Decisión de 20 de septiembre de 1897 (Estados Unidos c. Siam). La comisión arbitral resolvió lo siguiente: "El Gobierno de Su Majestad Siamesa manifestará oficialmente su pesar al Gobierno de los Estados Unidos" (Moore, Digest, vol. II, págs. 1862 y ss., particularmente pág. 1864).

22/ Véase la nota 15 supra. En su fallo, el Secretario General de las Naciones Unidas decidió que Francia debía pedir oficialmente disculpas a Nueva Zelandia.

23/ En marzo de 1949, un marinero estadounidense que disfrutaba de un permiso en La Habana se encaramó, por incitación de sus camaradas, a la estatua de José Martí, héroe de la independencia de Cuba. A raíz de la protesta del Gobierno cubano, el Embajador de los Estados Unidos depositó una corona de flores al pie de la estatua y leyó una declaración lamentando lo ocurrido (Chronique des faits internationaux, Revue générale de droit international public, vol. 71, 1967, pág. 775).

Los casos de ultraje a la bandera nacional fueron relativamente frecuentes durante el período anterior a la segunda guerra mundial. Una forma de satisfacción típica en esos casos consiste en una ceremonia en la que el Estado ofensor rinde saludo a la bandera del Estado ofendido.

24/ Véanse los ejemplos que se dan en la nota 17 supra.

25/ Véanse los ejemplos que se dan en la nota 19 supra.

26/ Después del saqueo de la Embajada francesa en Saigón por estudiantes vietnamitas, en 1964, el Gobierno de Viet Nam publicó un comunicado en la prensa local en que presentaba disculpas e indicaba que se evaluarán los daños sufridos en las personas y en los bienes para que fuera posible el pago de una indemnización (Chronique des faits internationaux, Revue générale de droit international public, vol. 68, 1964, pág. 944). En 1967, con motivo de los atentados con explosivos contra la Embajada de Yugoslavia en Washington y contra los Consulados yugoslavos en Nueva York, Chicago y San Francisco, el Secretario de Estado de los Estados Unidos presentó disculpas en nombre de su país al Embajador de Yugoslavia mediante un comunicado oficial de prensa

Modalidades de satisfacción como el saludo a la bandera o las misiones expiatorias parecen haber desaparecido en la práctica reciente. Por el contrario, parecer haber aumentado en importancia y frecuencia las peticiones de disculpas o el ofrecimiento de éstas.

10) Hay que destacar que el efecto de resonancia de las disculpas públicas puede lograrse no sólo mediante la prensa u otros medios de comunicación. Se le puede dar aún más efectividad mediante la elección del nivel del órgano del Estado autor del que emanan las disculpas 28/. En este contexto debe mencionarse una forma de satisfacción que ocupa un lugar tanto en la doctrina 29/ como en la jurisprudencia internacional 30/, que es el

---

(ibid., vol. 70, 1967, pág. 775). El Gobierno chino pidió al Gobierno de Indonesia excusas públicas por el saqueo en 1966 de los Consulados chinos en Yakarta, Macassar y Medan durante disturbios anticomunistas (ibid., vol. 70, 1966, págs. 1013 y ss.). La República Popular de China también pidió y obtuvo excusas públicas a raíz de los incidentes en la estación de ferrocarril de Ulan Bator, durante los cuales diplomáticos y nacionales chinos fueron objeto de malos tratos por la policía local (ibid., vol. 71, 1967, págs. 1067 y 1068).

27/ Por ejemplo, el incidente del Panay, a que se hace referencia en la nota 16 supra y el incidente del Stark, dañado en 1987 por un proyectil iraquí. En este último, el Presidente del Iraq escribió inmediatamente al Presidente de los Estados Unidos explicando que el ataque había sido un accidente y expresando su "sentido pésame" por la muerte de los marinos estadounidenses y agregando: "Los buenos sentimientos y las manifestaciones de pesar no son suficientes".

28/ Por ejemplo, después del atentado contra la vida y la integridad física del Embajador de los Estados Unidos en Tokio, en 1964, el Primer Ministro y el Ministro de Relaciones Exteriores del Japón presentaron disculpas al Embajador de los Estados Unidos y el Ministro del Interior dimitió de su cargo. Además, el Emperador Hirohito envió un delegado personal para que se sumara a los miembros del Gobierno en la presentación de disculpas.

29/ Morelli, op. cit. (nota 4 supra), pág. 358; Grat, op. cit. (nota 3 supra, pág. 42).

30/ En el laudo dictado en el asunto del Manouba, por ejemplo, el tribunal arbitral consideró que

"... en caso de que una Potencia haya dejado de cumplir sus obligaciones, bien generales, bien especiales, para con otra Potencia, la constatación de este hecho, sobre todo en un laudo arbitral, constituye ya de por sí una seria sanción" (loc. cit., nota 9 supra).

reconocimiento por un tribunal internacional de la ilegalidad de la conducta del Estado ofensor.

11) Otra forma de satisfacción, mencionada en el apartado b) del párrafo 2, es la indemnización nominal, consistente en el pago de sumas simbólicas. De ella se encuentran varios ejemplos en la jurisprudencia internacional 31/.

12) Mucho más compleja es la forma de satisfacción a que se refiere el apartado c), a saber, la "indemnización que refleje la gravedad de la violación". Esa indemnización es de carácter excepcional, como lo indica la frase "en caso de grave violación de los derechos del Estado lesionado" y corresponde a lo que en el common law se denomina "indemnización retributiva",

---

En el caso del Carthage, el mismo tribunal adoptó una decisión casi idéntica.

Todavía más significativo, en el mismo sentido, es el fallo de la C. I. J. en el asunto del Estrecho de Corfú (fondo). En respuesta a la pregunta

"¿Según el derecho internacional ha violado el Reino Unido la soberanía de la República Popular en Albania por razón de los actos de la marina de guerra británica en aguas albanesas el 22 de octubre y el 12 y el 13 de noviembre de 1946, y ha lugar a dar satisfacción?",

La Corte falló

"... que por razón de los actos de su marina de guerra en las aguas albanesas durante la operación del 12 y el 13 de noviembre de 1946, el Reino Unido ha violado la soberanía de la República Popular de Albania, y que esta constatación por la Corte constituye de por sí una satisfacción apropiada." (C. I. J. Recueil, 1949, págs. 12 y 36).

31/ En el asunto Arends (véase nota 12 supra), el superárbitro de la Comisión Mixta de Reclamaciones neerlandés-venezolana indicó explícitamente que en este asunto la satisfacción consistía en la manifestación de pesar efectuada mediante el pago de la suma de 100 dólares. Otros ejemplos son el asunto Brower (véase nota 13 supra) y el asunto de la Concession des phares de l'Empire ottoman en el que la Corte Permanente de Arbitraje, en su decisión sobre una de las reclamaciones de Francia contra Grecia, dijo:

"El tribunal considera suficientemente probado el fundamento de esta reclamación, de suerte que se trata sólo de fijar el importe del daño sufrido por ese concepto por la sociedad. Ante la inconsistencia de la reclamación francesa, que, tras haber fijado en 10.000 francos Poincaré el importe del perjuicio, ha declarado posteriormente no poder tasarlo, el tribunal, aun reconociendo en principio que la demanda es fundada, sólo puede conceder una indemnización simbólica de un franco" (Naciones Unidas, Recueil, vol. XII, pág. 216).

esto es, indemnización que se concede a la parte lesionada, además de la compensación por la pérdida sufrida, cuando el hecho ilícito va acompañado de las circunstancias agravantes de violencia, opresión, dolo, fraude o malicia por parte del ofensor. Esta definición, al distinguir entre indemnización compensatoria e indemnización retributiva, pone claramente de relieve la función propia de la satisfacción en tanto en cuanto institución distinta de la restitución en especie y de la indemnización. A este aspecto se refiere la última parte de este comentario.

13) La jurisprudencia internacional de estos últimos años ofrece un interesante ejemplo de "indemnización que refleje la gravedad de la violación", que es el asunto del Rainbow Warrior 32/, buque que fue hundido en 1985 en el puerto de Auckland por dos agentes de los servicios de seguridad franceses que habían utilizado pasaportes suizos falsos para entrar en Nueva Zelanda. Nueva Zelanda exigió que Francia presentara formalmente disculpas y pagara 10 millones de dólares de los Estados Unidos, suma muy superior al valor de la pérdida material sufrida. Francia reconoció su responsabilidad, pero se negó a pagar la considerable cantidad exigida por Nueva Zelanda a título de indemnización. El asunto fue sometido finalmente al Secretario General de las Naciones Unidas, quien decidió, entre otras cosas, que Francia pagara la suma de 7 millones de dólares a Nueva Zelanda.

14) La última de las formas de satisfacción enumeradas en el párrafo 2 consiste en el castigo de los funcionarios responsables; de ella se trata en el apartado d) del citado párrafo. Este modo de satisfacción ha sido destacado por la doctrina 33/ y ha sido frecuentemente exigido y concedido en la práctica diplomática en forma de desaprobación (désaveu) por el Estado autor de la acción de su representante 34/, la constitución de una comisión de

---

32/ Véase nota 15 supra.

33/ Véase, por ejemplo, Blüntschi, op. cit. (nota 4 supra), pág. 265 y Bissonnette, op. cit., (nota 1 supra, pág. 24).

34/ Sobre casos de désaveu durante el período comprendido entre 1850 y 1939, véase Bissonnette, op. cit. (nota 1 supra), págs. 104 y ss.

Un caso de desaprobación se dio en las relaciones entre Bolivia y los Estados Unidos. Tras la publicación en marzo de 1939 en la revista norteamericana Time de un artículo atribuido al portavoz de la Embajada de los Estados Unidos en La Paz, considerado ofensivo para Bolivia, el Departamento

investigación y el castigo de las personas responsables 35/. Una variante es la que se encuentra en el asunto del Rainbow Warrior, en el que el Secretario General decidió que los dos agentes franceses responsables fueran devueltos a Francia y confinados en la isla de Hao durante tres años por lo menos 36/.

15) La Comisión es consciente de que una amplia aplicación de esta forma de satisfacción podría dar lugar a una injerencia indebida en los asuntos internos de los Estados. Por eso ha limitado el campo de aplicación de ese apartado al comportamiento criminal, ya sea de funcionarios ya de particulares, y al comportamiento irregular grave de funcionarios.

16) La frase introductoria del párrafo 2 pone de relieve que las distintas formas de satisfacción enumeradas en ese párrafo pueden combinarse unas con otras. Así ocurrió, por ejemplo, en el asunto del Rainbow Warrior 37/, en el que el Secretario General ordenó la presentación oficial de disculpas, el pago de indemnización y la imposición de restricciones a la libertad de movimiento de los funcionarios responsables.

17) El carácter propio de la satisfacción como consecuencia de un hecho internacionalmente ilícito se manifiesta, no sólo en los tipos de daño en los que se aplica y en las formas particulares que adopta, sino también, y todavía más, en la función peculiar que desempeña.

18) La doctrina predominante considera, y la jurisprudencia y la práctica tienden a confirmar que la satisfacción es una forma de reparación de

---

de Estado de los Estados Unidos corrigió inmediatamente esas declaraciones (Whiteman, Digest, vol. V, págs. 169 y 170).

35/ El castigo de las personas responsables fue exigido en el caso de la muerte en Palestina, en 1948, del conde Bernadotte cuando actuaba al servicio de las Naciones Unidas (véase nota 17 supra) y en el caso de la muerte de dos oficiales de los Estados Unidos en Teherán (Chronique des faits internationaux, Revue générale de droit international public, vol. 80, pág. 257).

36/ Véase nota 15 supra.

37/ Ibid. Según G. Palmisano, op. cit. (nota 15 supra), el confinamiento de los dos agentes franceses debe interpretarse (en contra de la escasa doctrina existente sobre la cuestión) no como satisfacción propiamente dicha, sino como resultado del arreglo ex aequo et bono de una controversia "política" entre las partes, distinto de la controversia jurídica sobre la responsabilidad de Francia por el ataque contra el Rainbow Warrior" (op. cit., (nota 15 supra), págs. 900 y 901).

naturaleza cuasi retributiva, distinta de las formas compensatorias de la reparación, como la restitución y la indemnización o compensación pecuniaria. Por supuesto, la distinción no es absoluta. Hasta un remedio jurídico como la reparación por equivalencia (por no mencionar la restitución en especie) desempeña, en las relaciones tanto interestatales cuanto interindividuales, una función que no puede considerarse meramente compensatoria. Aunque de seguro no tiene un papel punitivo, desempeña una función muy general de disuasión y prevención respecto de la comisión de actos ilícitos. El papel predominantemente retributivo y no compensatorio de la satisfacción, sin embargo, es reconocido por muchos autores 38/ y ha sido incontestablemente recalado por una práctica diplomática de antigua raigambre.

19) La distinción funcional entre la satisfacción, por una parte, y la restitución y la indemnización pecuniaria, por otra, no excluye que esas tres formas o dos de ellas entren en juego a la vez para lograr una reparación conjunta y completa de los daños tanto materiales como morales, políticos o jurídicos. En realidad, tanto en la jurisprudencia como en la práctica diplomática la satisfacción va acompañada muchas veces de una indemnización pecuniaria.

20) La naturaleza autónoma de la satisfacción no le impide aparecer a menudo subsumida en los remedios jurídicos más estrictamente compensatorios o hasta confundida con ellos. Así puede haber ocurrido, por ejemplo, en el asunto del

---

38/ Entre ellos figuran Blüntschli, op. cit. (nota 4 supra), pág. 426; Eagleton, op. cit. (nota 14 supra), págs. 190 y 191; Lauterpacht, "Règles générales du droit de la paix", Recueil des cours... 1937-IV (París, 1938), vol. 62, pág. 350; Personnaz, La réparation du préjudice en droit international public (París, 1939, págs. 317 y 318); García Amador, 6º informe (Anuario... 1961, documento A/CN.4/134 y Add.1), párr. 76; y Morelli, op. cit. (nota 4 supra), pág. 358.

Consideran, en cambio, que la satisfacción es meramente reparatoria (en el sentido de que ninguna consecuencia debe ir más lejos de lo que en derecho interno suele establecerse como consecuencia de un acto ilícito civil) Ripert, "Les règles du droit civil applicables aux rapports internationaux", Recueil des cours... 1933-II (París), vol. 44, pág. 622; Bissonnette, op. cit. (nota 1 supra), pág. 25; Cheng, General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals (Londres, Stevens, 1953), págs. 236 y 237; Jiménez de Aréchaga, "International Responsibility", Manual of Public International Law, M. Sorensen ed. (Londres, Macmillan, 1968), pág. 571; y Dominice, op. cit. (nota 2 supra), pág. 118.

Rainbow Warrior, en el que tanto la suma reclamada por Nueva Zelanda como la otorgada por el Secretario General de las Naciones Unidas excedía con mucho del valor de la pérdida material. Otros ejemplos son, en particular, el asunto relativo al linchamiento de 11 italianos en Nueva Orleans 39/ y el asunto del reverendo Labaree 40/. En tales casos cabe, a primera vista, poner en duda que se trate de satisfacción en sentido estricto. No obstante, el elemento de satisfacción es igualmente perceptible, bien porque el Estado ofendido hubiera exigido y obtenido una o varias formas de satisfacción bien porque el importe de la indemnización pecuniaria excediera en mayor o menor grado de la cuantía de la pérdida material. Y hay casos en que la existencia de algún tipo de satisfacción viene indicada por las confesiones hechas por el Estado autor.

21) La naturaleza retributiva de la satisfacción puede parecer a primera vista -y, de hecho, así la juzgan algunos autores contemporáneos- incompatible con la composición o la estructura de una "sociedad de Estados". Se puede sostener, en especial:

- a) que el castigo o la pena se compeadece mal con la naturaleza de personas distintas de los seres humanos y, en particular, con la majestad de los Estados soberanos;
- b) que la imposición de un castigo o una pena en un sistema jurídico presupone la existencia de instituciones que encarnen, como en las sociedades nacionales, a toda la colectividad, mientras que tales instituciones no existen ni es probable que existan pronto -si es que existen alguna vez- en la "sociedad de Estados".

22) Los argumentos de este género, aunque no carecen de fuerza, no parecen a la Comisión razones válidas contra la aceptación de la satisfacción entre las formas de reparación. Por el contrario, parece haber buenas razones que subrayan positivamente el papel de la satisfacción. En primer lugar, la falta misma en la "sociedad de Estados" de instituciones capaces de desempeñar funciones "coercitivas", como la persecución, enjuiciamiento y castigo de las infracciones penales, hace más necesario aún recurrir a remedios que permitan llenar, aunque sea en muy pequeña medida, el vacío representado por la falta

---

39/ Véase nota 19 supra.

40/ Ibid.

de esas instituciones. Limitar las consecuencias de cualquier delito internacional (cualquiera que sea su gravedad) a la restitución en especie y la indemnización pecuniaria supondría pasar por alto la necesidad de proporcionar algún remedio específico -con una función tanto preventiva como punitiva- para el daño moral, político y jurídico sufrido por el Estado o los Estados ofendidos, además, o en vez del importe del daño material. Pasar por alto esa función significaría a su vez alentar a los Estados -especialmente a los más ricos- a suponer imprudente y peligrosamente que cualquier daño que causen a otro u otros Estados puede ser fácilmente reparado mediante simple indemnización pecuniaria. La Comisión llega a la conclusión de que, lejos de ser incompatible con la falta de institucionalización de la "sociedad de Estados", una forma de reparación de naturaleza retributiva o relativamente más retributiva o punitiva, como la satisfacción en sus diversas modalidades, contribuiría a llenar el vacío representado por la inexistencia de instituciones adecuadas.

23) El carácter punitivo o retributivo de la satisfacción no está en contradicción con la igualdad soberana de los Estados implicados. Sea cual fuere su modalidad, la satisfacción reclamada por el Estado lesionado no consiste nunca, como se desprende de la abundante práctica analizada, en una acción o medida adoptada directamente por el Estado lesionado mismo contra el autor del hecho ilícito. En una etapa posterior, por supuesto, se puede plantear la posibilidad de infligir al Estado autor una sanción por medio del comportamiento directo del Estado lesionado; se trata, evidentemente, de la cuestión de las represalias. Esta es la fase en que, habiéndose formulado sin éxito demandas de reparación o satisfacción, la situación pasa de las consecuencias sustantivas o inmediatas del hecho ilícito a las consecuencias representadas por la reacción del Estado lesionado ante el incumplimiento por el Estado responsable de su obligación "secundaria" de reparar. Antes de esa fase más crítica y decisiva, la satisfacción no implica ninguna medida directa de este género. Aunque la demanda de satisfacción procederá normalmente del Estado lesionado -a menos que el Estado autor haya tomado oportunamente la iniciativa-, la satisfacción que haya de prestarse consistirá en medidas adoptadas por el autor mismo. No hay que temer, pues, que la satisfacción lleve aparejada la idea de una sanción aplicada por un Estado contra otro Estado y constituya así una grave vulneración de la igualdad soberana del

Estado autor. En la medida, sin duda relativa, en que cabe hablar de sanción, no se trata tanto de una sanción infligida al Estado autor como de una medida de expiación, de una sanción "autoinfligida" destinada a contrarrestar mediante actos del propio agente el daño moral, político o jurídico sufrido por el Estado ofendido. Como dice Morelli:

"La satisfacción presenta cierta analogía con la pena. También ésta cumple una función de desagravio. Por otra parte, la satisfacción, al igual que la pena, tiene carácter retributivo, en cuanto persigue el fin a que tiende mediante un mal que sufre el sujeto responsable. La diferencia estriba en que mientras que la pena es un mal que es infligido por otro sujeto, en el caso de la satisfacción el mal consiste en cierto comportamiento del propio sujeto responsable, comportamiento que constituye, como en las demás formas de reparación, el contenido de una obligación de ese sujeto." 41/

24) De ahí la importancia de reconocer la función positiva de la satisfacción en las relaciones entre los Estados, ya que es precisamente recurriendo a una o varias de las diversas modalidades de satisfacción que pueden adaptarse a la gravedad del hecho ilícito las consecuencias del comportamiento ilícito del Estado autor. Esta conclusión tiene gran importancia desde el punto de vista tanto de la codificación como del desarrollo progresivo del derecho internacional en esta esfera. Desde el punto de vista del desarrollo progresivo, en particular, las distintas formas de satisfacción parecen adecuadas para atender a la necesidad de abordar el problema de las consecuencias aún más graves que deben derivarse de los crímenes internacionales.

25) Por otra parte, a la Comisión le parece importante aprovechar las lecciones de la práctica diplomática de la satisfacción, que demuestra que no son raros los abusos por parte de los Estados lesionados o presuntamente lesionados. Los Estados poderosos han conseguido con frecuencia imponer a los más débiles formas de satisfacción excesivas o humillantes, que son incompatibles con la dignidad del Estado autor y con el principio de igualdad. La necesidad de impedir esos abusos ha sido puesta de relieve por diversos

---

41/ Morelli, *op. cit.* (nota 4 *supra*), pág. 358.

autores 42/, e inspira en parte el párrafo 3 del artículo 10, el cual, al advertir que las demandas que menoscaben la dignidad del Estado que haya cometido el hecho internacionalmente ilícito son inaceptables, ofrece una indicación indispensable de los límites dentro de los cuales una demanda de satisfacción en una o varias de sus modalidades deberá ser atendida por dicho Estado.

-----

---

42/ Entre ellos Blüntschi, op. cit. (nota 4 supra), págs. 268 y 269; Tammes, "Means of redress in the general international law of peace", Essays on the Development of the International Legal Order (Alphan aan den Rijn, Sijthoff y Noordhoff, 1980), págs. 7 y 8; Personnaz, op. cit. (nota 38 supra), pág. 289, y Graefrath, Collected courses... 1984-II (La Haya, Nijhoff, 1985), vol. 185, pág. 101.