RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES*

[Tema 4 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/564 y Add.1 y 2

Cuarto informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, del Sr. Giorgio Gaja, Relator Especial

[Original: inglés]
[28 de febrero, 12 y 20 de abril de 2006]

ÍNDICE

		Página
Instrumentos multilaterales citados en el presente informe		111
Obras citadas en el presente informe		112
	Párrafos	
INTRODUCCIÓN	1-4	114
Capítulo		
I. CIRCUNSTANCIAS QUE EXCLUYEN LA ILICITUD		
A. Comentarios generales	5-8	114
B. Consentimiento	9-14	115
C. Legítima defensa	15-20	115
D. Contramedidas en razón de un hecho internacionalmente ilícito	21-25	117
E. Fuerza mayor	26-32	118
F. Peligro extremo	33-34	119
G. Estado de necesidad	35-46	119
H. Cumplimiento de normas imperativas	47-49	122
I. Consecuencias de la invocación de una circunstancia que excluye la ilicitud	50-52	122
II. RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS POR EL HECHO INTERNACIONALMENTE ILÍCITO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL		
A. Observaciones generales	53-57	123
B. Ayuda o asistencia, dirección y control, y coacción de un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional	58-63	124
C. Uso por un Estado que es miembro de una organización internacional de la personalidad jurídica distinta de esa organización	64-74	125
D. Cuestión de la responsabilidad de los miembros de una organización internacional cuando ésta es responsable	75-96	128

Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

	Fuente
Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Río de Janeiro, 2 de septiembre de 1947)	Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 21, n.º 324, pág. 77.
Tratado del Atlántico Norte (Washington D. C., 4 de abril de 1949)	Ibíd., vol. 34, n.º 541, pág. 243.

* El Relator Especial reconoce con agradecimiento la asistencia recibida para la preparación del presente informe de Stefano Dorigo (doctorando de la Universidad de Pisa), Paolo Palchetti (profesor adjunto de la Universidad de Macerata) y Antonios Tzanakopoulos (magíster en derecho de la Universidad de Nueva York).

Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Convenio europeo de derechos humanos) (Roma, 4 de noviembre de 1950)	Ibíd., vol. 213, n.º 2889, pág. 221. En español, véase España, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 243-1979, 10 de octubre de 1979.
Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Roma, 25 de marzo de 1957)	Ibíd., vol. 294, n.º 4300, pág. 3. Véase también la versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º C325, 24 de diciembre de 2002.
Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (Londres, Moscú y Washington D. C., 1.º de julio de 1968)	Ibíd., vol. 729, n.º 10485, pág. 161.
Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Viena, 23 de mayo de 1969)	Ibíd., vol. 1155, n.º 18232, pág. 443.
Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales (Londres, Moscú y Washington, 29 de marzo de 1972)	Ibíd., vol. 961, n.º 13810, pág. 212.
Convención de las Naciones Unidas sobre los contratos de compraventa internacional de mercaderías (Viena, 11 de abril de 1980)	Ibíd., vol. 1489, n.º 25567, pág. 3.
Acta Constitutiva de la Unión Africana (Lomé, 11 de julio de 2000)	Ibíd., vol. 2158, n.º 37733, pág. 3.
Sexto Convenio Internacional del Estaño (Ginebra, 26 de junio de 1981)	Ibíd., vol. 1282, n.º 21139, pág. 421.
Convenio Internacional del Cacao, 2001 (Ginebra, 13 de marzo de 2001)	UNCTAD, TD/COCOA.9/7.

Obras citadas en el presente informe

Abass, Ademola

«Consent precluding State responsibility: a critical analysis», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53, parte 1 (enero de 2004), págs. 211 a 225.

Adam, H.-T.

Les organismes internationaux spécialisés: contribution à la théorie générale des établissements publics internationaux, París, LGDJ, 1965.

Amerasinghe, C. F.

«Liability to third parties of member States of international organizations: practice, principle and judicial precedent», AJIL, vol. 85 (1991), págs. 259 a 280.

Amrallah, Borhan

«The international responsibility of the United Nations for activities carried out by U.N. peace-keeping forces», *Revue égyptienne de droit international* (El Cairo), vol. 32 (1976), págs. 57 a 82.

Arsanjani, Mahnoush H.

«Claims against international organizations: *quis custodiet ipsos custodes*», *Yale Journal of World Public Order*, vol. 7, n.º 2 (segundo trimestre de 1981), págs. 131 a 176.

Brownlie, Ian

Principles of Public International Law. 6.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003.

«The responsibility of States for the acts of international organizations», en Maurizio Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005, págs. 355 a 362.

Cox, Katherine E.

«Beyond self-defense: United Nations peacekeeping operations & the use of force», *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 27, n.º 2 (segundo trimestre de 1999), págs. 239 a 273.

Di Blase, Antonietta

«Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU», *Rivista di diritto internazionale*, vol. LVII, n.º 2 (1974), págs. 250 a 280.

Frulli, Micaela

«Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza», *Rivista di diritto internazionale*, vol. LXXXIV, n.º 2 (2001), págs. 347 a 392.

Galicki, Zdzislaw

«Liability of international organizations for space activities», *Polish Yearbook of International Law*, vol. V (1972–1973), págs. 199 a 207.

Gattini, Andrea

«Smoking/no smoking: some remarks on the current place of fault in the ILC draft articles on State responsibility», *European Journal of International Law*, vol. 10, n.º 2 (1999), págs. 397 a 404.

Ginther, Konrad

Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten, Viena, Springer-Verlag, 1969.

Hartwig, Matthias

Die Haftung der Mitgliedstaaten für Internationale Organisationen, Berlín, Springer-Verlag, 1993, tesis, Universidad de Heidelberg, 1991.

Herdegen, Matthias

«The insolvency of international organizations and the legal position of creditors: some observations in the light of the International Tin Council crisis», *Netherlands International Law Review*, vol. XXXV, n.º 2 (1988), págs. 135 a 144.

Higgins, Rosalyn

«The legal consequences for member States of the non-fulfilment by international organizations of their obligations toward third parties: provisional report», IDI, *Annuaire*, vol. 66, parte I, reunión de Lisboa, 1995, trabajos preparatorios.

Hirsch, Moshe

The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties: Some Basic Principles, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995 (Legal aspects of international organization, vol. 20).

Hoffmann, Gerhard

«Der Durchgriff auf die Mitgliedstaaten internationaler Organisationen für deren Schulden», *Neue juristische Wochenschrift*, vol. 41, n.º 10 (marzo de 1988), págs. 585 a 590.

JOHNSTONE, Ian

«The plea of 'necessity' in international legal discourse: humanitarian intervention and counter-terrorism», *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 43, n.º 2 (2005), págs. 337 a 388.

KIRSCH, Philippe (ed.)

«Canadian practice in international law: at the Department of Foreign Affairs in 1995–96», *Annuaire canadien de Droit international*, vol. XXXIV (1996), págs. 387 a 416.

KLEIN, Pierre

La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens, Bruselas, Bruylant, 1998.

LAMBERTI ZANARDI, Pierluigi

La legittima difesa nel diritto internazionale, Milán, Giuffrè, 1972.

LOWE, Vaughan

«Precluding wrongfulness or responsibility: a plea for excuses», *European Journal of International Law*, vol. 10, n.º 2 (1999), págs. 405 a 411.

PELLET, Alain

«L'imputabilité d'éventuels actes illicites: responsabilité de l'OTAN ou des États membres», en Christian Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, La Haya, Kluwer, 2002, págs. 193 a 202.

PERNICE, Ingolf

«Die Haftung internationaler Organisationen und ihrer Mitglieder», *Archiv des Völkerrechts*, vol. 26 (1988), págs. 406 a 433.

PITSCHAS, Christian

Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten: Zugleich ein Beitrag zu den völkerrechtlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, Berlín, Duncker & Humblot, 2001.

RITTER, Jean-Pierre

«La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», AFDI, vol. VIII (1962), págs. 427 a 456.

SADURSKA, Romana y C. M. CHINKIN

«The collapse of the International Tin Council: a case of State responsibility?», *Virginia Journal of International Law*, vol. 30, n.º 4 (tercer trimestre de 1990), págs. 845 a 890.

SALMON, Jean

«Les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965», AFDI, vol. XI, 1965, págs. 468 a 497.

«Les circonstances excluant l'illicéité», en Prosper Weil (ed.), *Responsabilité internationale*, París, Pedone, 1987, págs. 89 a 225.

SAPIENZA, Rosario

«Considerazioni sulle attività di assistenza e monitoraggio elettorale dell'ONU», *Rivista di diritto internazionale*, vol. LXXXVIII, n.º 3 (2005), págs. 647 a 666.

SANDS, Philippe y Pierre KLEIN

Bowett's Law Of International Institutions, 5.ª ed., Londres, Sweet & Maxwell, 2001.

SAROOSHI, Dan

International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers, Oxford, Oxford University Press, 2005.

SCHERMERS, Henry G.

«Liability of international organizations», *Leiden Journal of International Law*, vol. 1, n.º 1 (mayo de 1988), págs. 3 a 14.

SCHMALENBACH, Kirsten

Die Haftung Internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen, Frankfurt, Peter Lang, 2004.

SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz

«Die völkerrechtliche Haftung für Handlungen internationaler Organisationen im Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten», *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (Viena), vol. XI, n.os 3–4 (1961), págs. 497 a 506.

Corporations in and under International Law, Cambridge, Grotius, 1987 (Hersch Lauterpacht Memorial Lecture Series).

«Liability of member States for acts or omissions of an international organization», en Sabine Schlemmer-Schulte & Ko-Yung Tung (eds.), Liber Amicorum *Ibrahim F. I. Shihata: International Finance and Development Law*, La Haya, Kluwer, 2001, págs. 727 a 739.

SHIHATA, Ibrahim F. I.

«Role of law in economic development: the legal problems of international public ventures», *Revue égyptienne de droit international*, vol. 25 (1969), págs. 119 a 128.

SHRAGA, Daphna

«UN peacekeeping operations: applicability of international humanitarian law and responsibility for operations-related damage», AJIL, vol. 94, n.º 2 (abril de 2000), págs. 406 a 412.

STEIN, Torsten

«Kosovo and the international community—the attribution of possible internationally wrongful acts: responsibility of NATO or of its member States», en Christian Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, La Haya, Kluwer, 2002, págs. 181 a 192.

TALLON, Denis

«Article 79», en C. M. Bianca y M. J. Bonell, *Commentary on the International Sales Law: The 1980 Vienna Sales Convention*, Milán, Giuffrè, 1987, págs. 572 a 595.

VON MÜNCH, Ingo

Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft, Frankfurt, Keppler, 1963.

WENCKSTERN, Manfred

«Die Haftung der Mitgliedstaaten für internationale Organisationen», *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, vol. 61 (1997), págs. 93 a 114.

ZEMANEK, Karl

«Les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers: réponses et observations des membres de la Commission», IDI, *Annuaire*, vol. 66, parte I, reunión de Lisboa, 1995, trabajos preparatorios, págs. 325 a 330.

ZWANENBURG, Marten

Accountability of Peace Support Operations, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005 (International Humanitarian Law Series, vol. 9).

Introducción

1. En sus períodos de sesiones 55.º, 56.º y 57.º, en 2003, 2004 y 2005, respectivamente, la Comisión de Derecho Internacional aprobó provisionalmente 16 proyectos de artículos sobre el tema «Responsabilidad de las organizaciones internacionales»[1]. Esos proyectos de artículos se dividieron en cuatro capítulos, que llevan los siguientes títulos: «Introducción» (arts. 1 a 3), «Atribución de un comportamiento a una organización internacional» (arts. 4 a 7), «Violación de una obligación internacional» (arts. 8 a 11) y «Responsabilidad de una organización internacional en relación con el hecho de un Estado o de otra organización internacional» (arts. 12 a 16).

2. Los proyectos de artículos aprobados hasta ahora y las cuestiones planteadas por la CDI han dado lugar a varios comentarios de los Estados (especialmente en los debates de la Sexta Comisión) y las organizaciones internacionales. Después de la publicación de los comentarios a los que se hizo referencia en informes anteriores, se reunieron algunos más en el documento A/CN.4/556[2]. Antes de la presentación de este informe, se recibieron otras observaciones por escrito de Bélgica, el Banco Mundial, la OIPC-Interpol y la Organización para la prohibición de las armas químicas.

3. En el presente informe se examinan las opiniones expresadas sobre cuestiones que la Comisión todavía no ha debatido; las observaciones sobre los proyectos de artículos ya aprobados por la Comisión serán considerados cuando la Comisión revise los contenidos en el presente informe.

4. En el capítulo I del presente informe se trata la cuestión de las circunstancias que excluyen la ilicitud, mientras que en el capítulo II se examina la responsabilidad de los Estados por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional.

[1] El texto de los proyectos de artículos aprobados provisionalmente hasta ahora figura en *Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 205.

[2] Ibíd., vol. II (primera parte), Comentarios y observaciones recibidos de los Gobiernos y las organizaciones internacionales.

Capítulo I

Circunstancias que excluyen la ilicitud

A. Comentarios generales

5. Al igual que en los informes anteriores, el presente análisis sigue el modelo general adoptado en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (en adelante, el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado). El capítulo V de la primera parte de ese proyecto contiene ocho artículos bajo el título «Circunstancias que excluyen la ilicitud»[3]. El capítulo V de la primera parte del presente proyecto de artículos conserva el mismo título.

6. Algunos comentaristas han observado que el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado agrupa en el capítulo V de la primera parte circunstancias heterogéneas y, sobre todo, no hace distinción entre las causas de justificación y las excusas[4]. Si se la hiciera, la primera categoría agruparía circunstancias que excluyen totalmente la ilicitud, mientras que las otras surtirían un efecto más limitado y sólo protegerían de la atribución de responsabilidad en casos excepcionales. Sería pertinente hacer una distinción similar en relación con la cuestión de la prueba. Sin embargo, no es apropiado clasificar las causas de justificación entre las circunstancias que excluyen la ilicitud, porque ello significaría eliminar toda posibilidad de violación de una obligación internacional. Esa es la razón por la que la distinción no se hizo en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado. Aunque el comentario emplea ambos términos, «justificación» y «excusa», para describir circunstancias que excluyen la ilicitud[5], según el comentario al artículo 20:

> debe trazarse una distinción entre el consentimiento en relación con una determinada situación o un comportamiento determinado y el consentimiento en relación con la obligación subyacente en sí[6].

Se consideró que sólo el primer tipo de consentimiento constituiría una circunstancia que excluía la ilicitud. Parece preferible que la Comisión adopte el mismo enfoque en el presente proyecto, dado que la cuestión de la responsabilidad de las organizaciones internacionales no presenta ninguna característica especial en ese sentido.

7. De modo similar, la necesidad de mantener coherencia con el enfoque adoptado en relación con la responsabilidad de los Estados sugiere que el presente proyecto de artículos no debería introducir circunstancias que excluyen la ilicitud que no hayan sido consideradas tales en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, pero que serían aplicables a los Estados y las organizaciones internacionales por igual.

8. Un ejemplo de ello es el de las organizaciones internacionales que actúan bajo coacción. La necesidad de mantener coherencia con el texto del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado hace preferible no incluir ese caso entre las circunstancias que excluyen la ilicitud[7], aunque el apartado a del artículo 14 del proyecto

[3] *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), págs. 27 y 28.

[4] Lowe, «Precluding wrongfulness or responsibility: a plea for excuses», pág. 405; Gattini, «Smoking/no smoking: some remarks on the current place of fault in the ILC draft articles on State responsibility», pág. 401, y Johnstone, «The plea of 'necessity' in international legal discourse: humanitarian intervention and counter-terrorism», págs. 349 a 356.

[5] Por ejemplo, en el comentario sobre la introducción al capítulo V, *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 75, párr. 2.

[6] Ibíd., pág. 77, párr. 2.

[7] La Federación de Rusia sostuvo que la coacción ejercida por los Estados o las organizaciones internacionales podía constituir una circunstancia que excluya la ilicitud (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párr. 70). La inclusión de la coacción

da a entender que un Estado u organización internacional serían eximidos de responsabilidad internacional cuando:

[e]l hecho, de no mediar coacción, constituiría un hecho internacionalmente ilícito del Estado o la organización internacional coaccionados[8].

Con la salvedad de que el apartado citado *supra* se refiere tanto a una organización internacional como a un Estado, el texto es idéntico al del apartado *a* del artículo 18 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado. Más aún, esa última disposición contempla implícitamente la posibilidad de que la coacción excluya la ilicitud, aunque el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado no establece ese caso en forma explícita[9]. Por lo tanto, no se justificaría hacer una distinción en el presente proyecto de artículos que no se ha hecho en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado.

B. Consentimiento

9. El consentimiento es la primera de las circunstancias enunciadas que excluyen la ilicitud. El comentario sobre la disposición pertinente (art. 20) explica que dicho artículo «refleja el principio básico de derecho internacional del consentimiento»[10]. Ese principio se aplica tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales.

10. Una organización internacional puede expresar su consentimiento en relación con la conducta de un Estado o una organización internacional. El consentimiento expresado por una organización a un Estado queda fuera del presente proyecto de artículos, dado que en ese caso el consentimiento excluiría la responsabilidad de ese Estado. Lo que es necesario examinar aquí es el consentimiento dado en relación con la comisión de un acto por una organización internacional.

11. Como los Estados, las organizaciones internacionales cumplen varias funciones que darían lugar a responsabilidad internacional si no mediara el consentimiento de un Estado o una organización internacional. El caso más común en ese sentido es el consentimiento expresado por un Estado en cuyo territorio esa organización cumple sus funciones.

12. El pedido de que una organización internacional observe un proceso electoral es un ejemplo relativamente común de consentimiento otorgado por un Estado a una organización para que pueda ejercer funciones que de otro modo violarían la soberanía nacional[11].

13. Un ejemplo reciente del consentimiento dado por un Estado a una organización y a varios otros Estados fue el despliegue de la Misión de Observación en Aceh (Indonesia). La Misión fue enviada el 15 de septiembre de 2005 como consecuencia de una invitación dirigida por el Gobierno de Indonesia a la UE, a cinco países contribuyentes de la ASEAN (Brunei Darussalam, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia), y a Noruega y Suiza[12].

14. No parece haber ninguna razón para hacer una distinción entre las condiciones que deben darse para que el consentimiento excluya la ilicitud para los Estados y las condiciones aplicables a las organizaciones internacionales. Por lo tanto, conviene hacer sólo las modificaciones necesarias al texto del artículo 20 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[13]. Sobre la base de lo que antecede, se propone el siguiente texto:

«Artículo 17. Consentimiento

El consentimiento válido otorgado por un Estado o una organización internacional para la comisión de un hecho determinado por otra organización internacional excluye la ilicitud de tal hecho en relación con el Estado o la primera organización internacional en la medida en que el hecho permanece dentro de los límites de dicho consentimiento.»

C. Legítima defensa

15. Aunque el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas se refiere a la legítima defensa sólo con respecto a un ataque armado contra un Estado, no es en absoluto inconcebible que una organización internacional se encuentre en la misma situación que un Estado. La Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas lo dio por sentado al expresar que

el uso de la fuerza en ejercicio de la legítima defensa es un derecho inmanente de las fuerzas de las Naciones Unidas, ejercido para preservar una defensa colectiva e individual[14].

Sería realmente extraño que una organización internacional no pudiera responder legítimamente —y no

como circunstancia que excluye la ilicitud en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado había sido promovida en la CDI por el Sr. Dugard (*Anuario... 1999*, vol. I, pág. 191, 2592.ª sesión, párrs. 22 y 23). Sarooshi (*International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers*, pág. 51) consideró que se estaría ante una circunstancia que excluyera la ilicitud cuando una organización internacional hubiera pretendido ejercer, de buena fe, su facultad constitucional de evitar la comisión de un acto ilícito, pero el control ejercido por un Estado sobre la organización hubiera llevado a la comisión de ese acto. El próximo capítulo será el más apropiado para examinar la opinión expresada en una declaración de Belarús, a saber que «[e]n ciertas situaciones, convendría eximir a las organizaciones internacionales de responsabilidad por los hechos internacionalmente ilícitos y en su lugar establecer la responsabilidad colectiva de los Estados miembros, particularmente en lo que respecta a las organizaciones internacionales con recursos limitados y pequeño número de miembros, en las que cada Estado miembro tiene un alto grado de control sobre las actividades de la organización» (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párr. 52).

[8] *Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 205.

[9] *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 27.

[10] Ibíd., pág. 76, párr. 1 del comentario.

[11] En cuanto a la función que cumple el consentimiento en relación con la observación de los procesos electorales, véase el informe del Secretario General, Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas (A/49/675), párr. 16. Recientemente se llevó a cabo una encuesta preparada por Sapienza, «Considerazioni sulle attività di assistenza e monitoraggio elettorale dell'ONU».

[12] Puede encontrarse una referencia a la invitación del Gobierno de Indonesia, de 12 de julio de 2005, en el tercer párrafo preambular de la Acción Común 2005/643/PESC del Consejo de 9 de septiembre de 2005, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 234, 10 de septiembre de 2005, pág. 13.

[13] *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 27.

[14] Naciones Unidas, *Anuario Jurídico 1993* (publicación de las Naciones Unidas, n.° de venta: S.97.V.13), pág. 402, párr. 6 del memorando de 19 de julio de 1993 dirigido al Asesor Superior en Asuntos Políticos del Secretario General.

necesariamente mediante el uso de la fuerza[15]— si fuera objeto de un ataque armado[16].

16. Se dijo que, cuando la fuerza de las Naciones Unidas en el Congo respondió a los ataques de los mercenarios belgas, las Naciones Unidas podían invocar la legítima defensa y, por lo tanto, no incurrieron en responsabilidad internacional[17]. En cuanto a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas, en un memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional del Canadá, se dijo que

> la legítima defensa podría incluir perfectamente la defensa de las zonas seguras y la población civil de esas zonas[18].

17. Con frecuencia se ha hecho referencia a la legítima defensa en relación con los textos que establecen el mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, en relación con la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), el Secretario General dijo:

> Las tropas de la Fuerza no tomarán la iniciativa de utilizar la fuerza armada. El uso de la fuerza armada sólo estará permitido en legítima defensa[19].

El verdadero significado de la legítima defensa en los mandatos de las fuerzas de mantenimiento e imposición de la paz se ha ampliado con el tiempo. El Secretario General había sostenido inicialmente:

> En el caso de la Fuerza parece haberse establecido una definición razonable, aplicándose la norma de que los hombres que participan en las operaciones no pueden, en ningún caso, tomar la iniciativa en el uso de las armas, pero tienen derecho a responder por la fuerza a un ataque a mano armada, incluidos los intentos de obligarlos por la fuerza a retirarse de posiciones que ocupan por órdenes dadas por el Comandante de la Fuerza haciendo uso de la autoridad que le confirió la Asamblea y de conformidad con el texto de sus resoluciones[20].

Según una evaluación reciente del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio:

> [E]l derecho de usar la fuerza en legítima defensa [...] se entiende en general que [...] comprende el de «defender la misión»[21].

Si bien los mandatos de las fuerzas de mantenimiento e imposición de la paz difieren entre sí, las referencias que se hacen a la legítima defensa confirman que constituye una circunstancia que excluye la ilicitud. Esa conclusión no se ve afectada por el hecho de que las disposiciones en cuestión parecen contemplar una reacción contra los ataques armados dirigidos contra las fuerzas de las Naciones Unidas, especialmente por entidades que no son Estados ni organizaciones internacionales[22]. No se hacen distinciones acerca de la fuente del ataque armado.

18. La posibilidad de invocar la legítima defensa no debería limitarse a las Naciones Unidas. Algunas otras organizaciones despliegan fuerzas militares o participan en la administración de territorios. La pertinencia de la legítima defensa como circunstancia que excluye la ilicitud del acto de una organización internacional depende de las condiciones bajo las cuales pueda admitirse esa defensa. Cuanto más amplio sea el concepto de ataque armado, más probable será que la legítima defensa se aplique a una organización internacional que participe en operaciones militares. En ese contexto, vale recordar que en el fallo *Plates-formes pétrolières*, la CIJ sostuvo que

> no excluía la posibilidad de que el minado de un único buque militar fuera suficiente para que entrara en juego el «derecho inmanente de legítima defensa»[23].

19. El artículo 21 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado no especifica las condiciones bajo las cuales puede invocarse la legítima defensa, con la excepción de que exige que la medida sea «lícita» y «tomada de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas»[24]. Es claramente preferible seguir el mismo enfoque en el presente proyecto de artículos. Ello significa que el texto no debería tratar la cuestión de si una organización internacional puede invocar la legítima defensa en caso de ataque armado contra alguno de sus miembros. Sin embargo, puede ser útil plantear aquí esa cuestión y examinar si debería decirse algo en el comentario al proyecto de artículos. La cuestión se plantea porque muchas organizaciones internacionales se crearon para facilitar la legítima defensa colectiva de sus miembros. Aunque las disposiciones de la mayoría de los tratados que crean esas organizaciones sólo se refieren al empleo de la fuerza armada por los Estados miembros y no por la propia organización[25], es posible que se haya entendido

---

[15] Es lo que sostiene Salmon en «Les circonstances exluant l'illicéité», pág. 169.

[16] Entre los autores que sostuvieron que las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales pueden invocar la legítima defensa cuando son objeto de un ataque armado, véase Arsanjani, «Claims against international organizations: *quis custodiet ipsos custodes*?», pág. 176; Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, pág. 421; Schmalenbach, *Die Haftung Internationaler Organisationen im Rahmen von Militareinsätzen und Territorialverwaltungen*, págs. 264 y 265, y Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations*, pág. 16.

[17] Esta opinión fue expresada por Salmon, «Les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965», pág. 482.

[18] Kirsch, «Canadian practice in international law: at the Department of Foreign Affairs in 1995–96», pág. 389.

[19] S/5653 (11 de abril de 1964), párr. 16.

[20] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimotercer período de sesiones, Anexos*, tema 65 del programa, documento A/3943 (9 de octubre de 1958), párr. 179.

[21] Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565), párr. 213. Pueden encontrarse estudios recientes de la evolución de la función de la legítima defensa en las operaciones de mantenimiento e imposición de la paz en Cox, «Beyond self-defense: United Nations peacekeeping operations & the use of force», pág. 239, y Frulli, «Le operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e l'uso della forza», pág. 347.

[22] Sobre ese aspecto pusieron énfasis Lamberti Zanardi, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, págs. 298 y 299, y Klein, *op. cit.*, pág. 421.

[23] *Plates-formes pétrolières* (República Islámica del Irán *c.* Estados Unidos de América), fallo, *C.I.J. Recueil 2003*, pág. 195, párr. 72.

[24] *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 27.

[25] Por ejemplo, el primer párrafo del artículo 5 del Tratado del Atlántico del Norte estipula lo siguiente:

«Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte.»

que los Estados miembros actuarían por conducto de la organización o incluso que la organización respondería directamente[26].

20. De todos modos, la posibilidad de invocar la legítima defensa como circunstancia que excluye la ilicitud parece ser suficientemente importante como para justificar la inclusión de un proyecto de artículo específico[27]. La redacción del artículo podría seguir de cerca el texto del artículo 21 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[28]. El proyecto de artículo sería entonces el siguiente:

«Artículo 18. Legítima defensa

La ilicitud del hecho de una organización internacional queda excluida si ese hecho constituye una medida lícita de legítima defensa tomada de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.»

D. Contramedidas en razón de un hecho internacionalmente ilícito

21. En el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, las contramedidas se abordan en el artículo 22 y el capítulo II de la tercera parte (arts. 49 a 54)[29]. Aunque estos últimos artículos tratan las condiciones bajo las cuales los Estados pueden adoptar contramedidas, la finalidad del artículo 22 es simplemente establecer que:

La ilicitud del hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación internacional suya para con otro Estado queda excluida en el caso y en la medida en que ese hecho constituya una contramedida tomada contra ese otro Estado de conformidad con el capítulo II de la tercera parte[30].

22. Se puede adoptar un enfoque similar con respecto a las organizaciones internacionales, siempre que no quede totalmente descartada la posibilidad de que las organizaciones adopten contramedidas. No es probable que se concluya que no pueden hacerlo, dado que gran parte de la doctrina que examinó la práctica relativa a la admisibilidad de las contramedidas adoptadas por las organizaciones internacionales indica que no se discute que las organizaciones internacionales puedan adoptarlas[31]. Esa conclusión sugeriría que debería incluirse una disposición relativa a las contramedidas en el proyecto de artículos sobre las circunstancias que excluyen la ilicitud, aunque sólo fuera entre corchetes.

23. Si una organización internacional no cumpliera con una obligación que tiene hacia otra organización en virtud del derecho internacional, por ejemplo, si no suministrara cierto producto, y además no reparara el acto ilícito, se plantearía la cuestión de si la organización perjudicada podría adoptar contramedidas para asegurar el cumplimiento de la obligación principal o de la obligación de reparar el daño, y bajo qué circunstancias. El examen de las condiciones bajo las cuales una organización tiene derecho a recurrir a la adopción de contramedidas contra otra podría diferirse a una etapa posterior, cuando la Comisión estudie hacer efectiva la responsabilidad internacional de una organización internacional.

24. Otras cuestiones que se plantean en ese contexto se relacionan con la adopción de contramedidas contra un Estado por una organización internacional y el caso opuesto de un Estado que adoptara contramedidas contra una organización. Ambos casos se relacionan, porque parece difícil admitir que un Estado pueda aplicar contramedidas contra una organización, sin que se admita, al mismo tiempo, el derecho recíproco de la organización de actuar del mismo modo. Será más apropiado decidir si esas cuestiones deberían abordarse en el presente proyecto cuando se estudie hacer efectiva la responsabilidad internacional de una organización internacional.

25. Será difícil elaborar un artículo sobre contramedidas en el que éstas excluyan la ilicitud de los actos de las organizaciones internacionales, sin saber si en el proyecto de artículos se abordará la cuestión de si una organización puede tomar contramedidas contra un Estado. Una opción sería dejar provisionalmente en blanco el artículo. Como alternativa, podría redactarse un texto que tuviera partes entre corchetes. Después podría elaborarse una disposición sobre la base del artículo 22 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[32]. Sin embargo, dado que no tendría demasiado sentido incluir una referencia a condiciones que todavía están pendientes de análisis, podría calificarse provisionalmente a las contramedidas de «lícitas». El proyecto de artículo, según las dos opciones que se sugieren, sería alguno de los siguientes:

«Artículo 19. Contramedidas

Opción A

[...]

Opción B

La ilicitud del hecho de una organización internacional que no esté en conformidad con una obligación internacional suya para con otra organización internacional [o Estado] queda excluida en el caso y en la medida en que ese hecho constituya una contramedida lícita tomada contra esa otra organización internacional [o Estado].»

El artículo 3 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, se redactó teniendo en cuenta la misma perspectiva.

[26] Ese enfoque queda reflejado en los términos empleados en textos como el párrafo 2 de la resolución 770 (1992) del Consejo de Seguridad, en el que el Consejo insta a los Estados a que «en el plano nacional o por conducto de organismos o mecanismos regionales, tomen todas las medidas necesarias para facilitar» el suministro de asistencia humanitaria a Bosnia y Herzegovina.

[27] Aunque observó que podían surgir «algunas dificultades si se trata de aplicar a las organizaciones internacionales ciertas circunstancias que excluyen la ilicitud como la legítima defensa», la Federación de Rusia no descartó que la legítima defensa pudiera ser una de esas circunstancias (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párr. 70).

[28] *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 27.

[29] Ibíd.

[30] Ibíd.

[31] Véase Klein, *op. cit.*, págs. 396 a 409.

[32] Véase la nota 28 *supra*.

E. Fuerza mayor

26. En general, los sistemas jurídicos establecen que no puede incurrirse en responsabilidad en caso de fuerza mayor o circunstancias similares, que pueden definirse como impedimento, impracticabilidad, imprevisión o en imposibilidad sobreviniente[33]. La variedad de enfoques adoptados por los sistemas jurídicos nacionales llevó a que se emplearan términos neutros en una ley uniforme como la Convención de las Naciones Unidas sobre los contratos de compraventa internacional de mercaderías. El párrafo 1 del artículo 79 de esta Convención establece que:

> Una parte no será responsable de la falta de cumplimiento de cualquiera de sus obligaciones si prueba que esa falta de cumplimiento se debe a un impedimento ajeno a su voluntad y si no cabía razonablemente esperar que tuviese en cuenta el impedimento en el momento de la celebración del contrato, que lo evitase o superase o que evitase o superase sus consecuencias.

27. Con respecto a lo que dispone el derecho internacional en relación con los Estados, puede encontrarse una definición de fuerza mayor y las condiciones bajo las cuales puede invocarse en el artículo 23 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[34]. Hay pocas razones para sostener que no deberían aplicarse las mismas condiciones a las organizaciones internacionales.

28. Existen algunos ejemplos, aunque limitados, de aplicación de la fuerza mayor a las organizaciones internacionales, como los que pueden encontrarse en determinados acuerdos celebrados por organizaciones internacionales. Por ejemplo, en el párrafo 6 del artículo XII del Acuerdo celebrado en 1992 entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), como Organismo de Ejecución, se establece que:

> En el caso de fuerza mayor u otras condiciones o hechos similares que impidan que el Organismo de Ejecución lleve a cabo un proyecto, éste notificará inmediatamente al PNUD de ese hecho y podrá, en consulta con él, renunciar a la ejecución del proyecto. En ese caso, y salvo acuerdo en contrario de las Partes, se reintegrarán al Organismo de Ejecución los gastos efectivamente realizados a la fecha de vigencia de la renuncia[35].

Aunque este párrafo se refiere a la revocación del Acuerdo, supone implícitamente que el incumplimiento de una obligación contractual por razones de fuerza mayor no constituye una violación de aquél.

29. Las organizaciones internacionales han invocado la fuerza mayor para excluir la ilicitud de conductas en procedimientos ante tribunales administrativos internacionales. En su sentencia n.º 24, *Fernando Hernández de Agüero* vs. *Secretario General de la Organización de los Estados Americanos*, el Tribunal Administrativo de la OEA rechazó la invocación de fuerza mayor, que se había planteado para justificar la rescisión del contrato de un funcionario:

> estima el Tribunal que en el caso presente no se configura la fuerza mayor que hubiera imposibilitado a la Secretaría General para cumplir el contrato a término fijo establecido, ya que es de explorado derecho que se entiende por fuerza mayor un acontecimiento irresistible de la naturaleza[36].

Aunque el Tribunal rechazó la alegación, reconoció claramente que podía invocarse la fuerza mayor.

30. El Tribunal Administrativo de la OIT adoptó un enfoque similar en su sentencia n.º 664 en el caso *Barthl*. El Tribunal consideró que era pertinente invocar la fuerza mayor en un contrato de trabajo y sostuvo que

> la fuerza mayor es un hecho imprevisto que escapaba al control de las partes y que es independiente de su voluntad, lo que inevitablemente frustraba su intención común[37].

Es irrelevante que en el caso que se examina la fuerza mayor haya sido invocada por un empleado en contra de la organización internacional en vez de haber sido invocada por la organización.

31. La OIPC-Interpol destacó la posibilidad de invocar las dificultades financieras que, si se dan en circunstancias que escapan al control de la organización, pueden afectar la capacidad de la organización de cumplir con sus obligaciones:

> A diferencia de los Estados y de otras entidades territoriales, en general las organizaciones internacionales no tienen competencia para recaudar impuestos y, por tanto, no pueden generar sus propios ingresos. Las organizaciones internacionales dependen de las aportaciones financieras de los países miembros. Si un número importante de países deja de pagar sus contribuciones, puede surgir una situación en que una organización no pueda hacer frente a sus obligaciones financieras. Como se demostró con la desaparición del Consejo Internacional del Estaño, a diferencia de los Estados, la falta de financiación puede constituir una amenaza vital para una organización internacional. Esta cuestión exige especial atención en el ámbito de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho de la responsabilidad de las organizaciones internacionales, ya sea bajo el epígrafe de «fuerza mayor» o del de «necesidad», o bien en una disposición que aborde el tema de la insolvencia de las organizaciones internacionales[38].

Las dificultades financieras podrían constituir un caso de fuerza mayor que una organización podría invocar para excluir la ilicitud de su falta de cumplimiento de una obligación internacional. El hecho de que la situación de fuerza mayor se deba a la conducta de los Estados miembros de la organización no impediría a la organización, como entidad separada, invocar esa situación. El incumplimiento de la organización plantearía la cuestión de la

---

[33] Véase, por ejemplo, Tallon, «Article 79», págs. 573 a 575.

[34] *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 28.

[35] Nueva York, 17 de septiembre de 1992 y Ginebra, 19 de octubre de 1992, Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1691, n.° 1066, pág. 325.

[36] Párrafo 3 de la sentencia, 16 de noviembre de 1976. Puede consultarse el texto en www.oas.org. Asimismo, la OEA sostuvo (*Anuario... 2004*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/545, secc. I.5, párr. 3):

«La mayoría de las reclamaciones presentadas ante el Tribunal Administrativo de la OEA sostenían la existencia de violaciones de las normas generales de la OEA, otras resoluciones de la Asamblea General de la organización, violaciones de las normas sancionadas por el Secretario General en ejercicio de la facultad que le otorga la Carta de la OEA y violaciones de normas establecidas por el propio Tribunal en su jurisprudencia. Esas normas y reglas, al haber sido aprobadas por autoridades internacionales debidamente constituidas, tienen todas carácter de derecho internacional. Por consiguiente, las reclamaciones por presuntas violaciones de esas normas y reglas pueden considerarse reclamaciones por presuntas violaciones del derecho internacional.»

[37] Párrafo 3 de la sentencia, 19 de junio de 1985, disponible en www.ilo.org.

[38] *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556, secc. M.2 (se omitieron las notas).

responsabilidad de los Estados miembros, que se analizará más adelante.

32. Tomando como modelo el artículo 23 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[39] para la elaboración de una disposición sobre la posibilidad de que una organización alegue fuerza mayor, se propone el siguiente texto:

«Artículo 20. Fuerza mayor

1. La ilicitud del hecho de una organización internacional que no esté en conformidad con una obligación internacional de esa organización queda excluida si ese hecho se debe a una fuerza mayor, es decir, a una fuerza irresistible o a un acontecimiento imprevisto, ajenos al control de la organización, que hacen materialmente imposible, en las circunstancias del caso, cumplir con la obligación.

2. El párrafo 1 no es aplicable si:

a) la situación de fuerza mayor se debe, únicamente o en combinación con otros factores, al comportamiento de la organización que la invoca, o

b) la organización ha asumido el riesgo de que se produzca esa situación.»

F. Peligro extremo

33. Según el artículo 24 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[40] el peligro extremo es una circunstancia que excluye la licitud si «el autor de ese hecho no tiene razonablemente otro modo [...] de salvar su vida o la vida de otras personas confiadas a su cuidado». Son raros los casos de Estados que han invocado el peligro extremo para excluir la ilicitud; por lo tanto, no es sorprendente que en la práctica conocida no haya ejemplos de organizaciones internacionales que lo hayan invocado en una situación similar. Sin embargo, no parece haber ninguna razón para no aplicar la misma circunstancia que excluye la licitud a una organización internacional, si el acto ilícito de la organización fuera consecuencia del intento de un órgano o agente de esa organización de salvar la vida del órgano o agente o las vidas de otras personas confiadas al cuidado del órgano o agente[41]. Tampoco hay razón para sugerir que deban aplicarse normas diferentes a los Estados y a las organizaciones internacionales.

34. Por lo tanto, se propone un proyecto de artículo basado en la redacción del artículo 24 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[42]:

«Artículo 21. Peligro extremo

1. La ilicitud del hecho de una organización internacional que no esté en conformidad con una obligación internacional de esa organización queda excluida si el autor de ese hecho no tiene razonablemente otro modo, en una situación de peligro extremo, de salvar su vida o la vida de otras personas confiadas a su cuidado.

2. El párrafo 1 no es aplicable si:

a) la situación de peligro extremo se debe, únicamente o en combinación con otros factores, al comportamiento de la organización que la invoca, o si

b) es probable que el hecho en cuestión cree un peligro comparable o mayor.»

G. Estado de necesidad

35. El estado de necesidad es probablemente la más controvertida de las circunstancias que excluyen la ilicitud y se la ha considerado casi siempre sólo en relación con los Estados. Como señaló el FMI[43], es cierto que en el caso *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, la CIJ no se refirió en particular a los Estados cuando dijo que

> el estado de necesidad era una causal reconocida por el derecho internacional consuetudinario de la exclusión de la ilicitud de un acto que constituyera incumplimiento de una obligación internacional[44].

Sin embargo, si se interpretan esas palabras en el contexto de los hechos del caso y del texto completo del proyecto de artículo sobre el estado de necesidad aprobado en primera lectura por la Comisión, está claro que la Corte sólo entendió referirse a las relaciones entre Estados. Por lo tanto, sería difícil coincidir con el siguiente comentario del FMI:

> podría utilizarse dicha cita [la opinión de la Corte] para fundamentar la propuesta de que la necesidad podría excluir la ilicitud de actos de organizaciones internacionales[45].

36. Es poco lo que puede deducirse de que algunos acuerdos celebrados con ciertas organizaciones internacionales hayan admitido el incumplimiento de obligaciones internacionales en caso de mediar problemas o dificultades graves[46]. Esta práctica, que no está difundida, no es suficiente para afirmar que una organización internacional pueda invocar el estado de necesidad como excusa por su incumplimiento como de derecho internacional general.

37. Un elemento más importante de la práctica puede verse en las declaraciones que afirman que las fuerzas de las Naciones Unidas pueden alegar «necesidad

---

[39] *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 28.

[40] Ibíd.

[41] Klein, *op. cit.*, págs. 415 y 416, da como ejemplo hipotético el caso de agentes del ACNUR que cruzan una frontera sin autorización para salvar a algunos refugiados que se encuentran bajo la protección de la organización de las consecuencias del bombardeo a un campamento de refugiados.

[42] Véase la nota 34 *supra*.

[43] *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556, secc. M.3.

[44] *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, fallo, *C.I.J. Recueil 1997*, pág. 40, párr. 51. Véase también *C.I.J. Resúmenes 1997-2002*, pág. 1.

[45] Véase la nota 42 *supra*.

[46] Klein, *op. cit.*, págs. 417 a 419, se refiere a algunos acuerdos de cooperación celebrados por la Comunidad Económica Europea con ciertos Estados no miembros. Bélgica se refirió a los mismos acuerdos en una declaración (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión*, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 77).

operacional» o «necesidad militar»[47]. En su informe sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el Secretario General dijo que:

> La responsabilidad de la Organización por la pérdida de bienes y daños a la propiedad causados por las fuerzas de las Naciones Unidas en el curso normal de sus operaciones está sujeta a la excepción de la «necesidad operacional», es decir, aquellos casos en que los daños son consecuencia de medidas que necesariamente debe adoptar una fuerza de mantenimiento de la paz en cumplimiento de su mandato[48].

Desde esa perspectiva, la necesidad operacional parecería conferir licitud a la violación de la propiedad privada. En otros casos, lo que se invoca es la «necesidad militar» como, por ejemplo, en un memorando preparado por la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas en relación con la ocupación de un complejo en Mogadiscio por la Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (ONUSOM II), que decía:

> Si se estableció […] que la ocupación del complejo por facciones hostiles habría expuesto a la ONUSOM II a una amenaza grave, de tal modo que no podría haberse garantizado la protección efectiva del «personal, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y sus organismos, el CICR y las organizaciones no gubernamentales», sin que la ONUSOM II tomara posesión física del complejo, la ocupación de éste podía considerarse un acto de necesidad militar para garantizar el logro de los objetivos establecidos en la resolución 814 (1993) del Consejo de Seguridad.
>
> Con esta perspectiva, la ocupación del complejo puede considerarse legal[49].

38. El Tribunal Administrativo de la OIT se refirió a la posibilidad de que una organización internacional invocara el estado de necesidad en su sentencia n.º 2183, en el caso *T.D.-N.* v. *CERN* sobre el acceso a la cuenta electrónica de un empleado que estaba de licencia. El Tribunal dijo que

> en caso de que fuera necesario acceder a una cuenta de correo por razones de urgencia o debido a la ausencia prolongada de su titular, las organizaciones debían poder acceder a la cuenta utilizando las salvaguardias técnicas apropiadas. El estado de necesidad, que justificaría el acceso a datos que pueden ser confidenciales, debía evaluarse con las máximas precauciones[50].

Aunque este párrafo se refiere específicamente a las relaciones entre una organización internacional y sus empleados, la afirmación del Tribunal tiene un carácter más general y da a entender que una organización puede invocar el estado de necesidad como circunstancia que excluye la ilicitud[51].

39. Aunque la práctica es escasa, como señaló la OIPC-Interpol:

> la necesidad no pertenece a los ámbitos de derecho internacional, que, por su naturaleza, son claramente inaplicables a las organizaciones internacionales[52].

La posibilidad de que las organizaciones internacionales invoquen el estado de necesidad también fue propiciada por la Comisión Europea[53], el FMI[54], la OMPI[55] y el Banco Mundial[56]. Aunque las opiniones expresadas en la Sexta Comisión en respuesta a una pregunta planteada por la CDI fueron variadas, la mayoría de los Estados estuvo a favor de incluir el estado de necesidad entre las circunstancias que excluyen la ilicitud[57]. Las declaraciones que defendieron la posición contraria destacaron principalmente la falta de práctica pertinente, el riesgo de que se cometieran abusos o la necesidad de establecer condiciones más estrictas que las que se aplican a los Estados. Esta última cuestión podría resolverse teniendo en cuenta las características específicas de las organizaciones internacionales al establecer las condiciones bajo las cuales puede invocarse el estado de necesidad.

40. El artículo 25 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, cuando trata el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud, exige que el hecho «[s]ea el único modo para el Estado de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente»[58]. En el fallo *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, la CIJ también hizo hincapié en el requisito de que exista una amenaza a un «interés esencial» del Estado que comete el acto que está reñido con una de sus obligaciones internacionales[59]. En su comentario al artículo 25 sobre la responsabilidad de los Estados la Comisión señala que:

> La medida en que un interés determinado sea «esencial» dependerá de todas las circunstancias y no puede prejuzgarse. La condición se extiende a los particulares del Estado y de su población, así como a la comunidad internacional en su conjunto[60].

---

[47] Para una distinción entre los dos conceptos, véase Shraga, «UN peacekeeping operations: applicability of international humanitarian law and responsibility for operations-related damage», págs. 410 y 411. Se ha criticado el amplio alcance que se le ha dado al concepto de «necesidad militar». Véase Sands y Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, pág. 520, nota 64.

[48] A/51/389, párr. 13.

[49] Naciones Unidas, *Anuario Jurídico 1994* (publicación de las Naciones Unidas, n.° de venta: S.00.V.8), pág. 405.

[50] Párrafo 19 de la sentencia, 3 de febrero de 2003. Disponible en el sitio www.ilo.org.

[51] La OIPC-Interpol señaló que «si bien el Tribunal utilizó la expresión 'estado de necesidad' podría afirmarse que no se reunieron los requisitos establecidos en el apartado *a* del artículo 16 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos elaborado por la Comisión» (documento A/CN.4/568 y Add.1, reproducido en el presente volumen, secc. J.3, párr. 6).

[52] *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556, secc. M.2.

[53] Ibíd., secc. M.1.

[54] Ibíd., secc. M.3.

[55] Ibíd., secc. M.5.

[56] Documento A/CN.4/568 y Add.1, reproducido en el presente volumen, secc. K.11, párr. 6.

[57] Los Estados que formularon declaraciones claramente a favor de esta postura fueron Francia, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión*, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 12; Austria, ibíd., párr. 23; Dinamarca, en nombre de los países nórdicos, ibíd., párr. 65; Bélgica, ibíd., párr. 76; la Federación de Rusia, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR.23), párr. 23, y Cuba, ibíd., párr. 25. España adoptó también en principio una posición favorable (22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 49). La opinión opuesta quedó expresada en las declaraciones de Alemania, 21.ª sesión (A/C.6/59/SR.21), párr. 22; China, ibíd., párr. 42; Polonia, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 2; Belarús, ibíd., párr. 45, y Grecia, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR.23), párr. 43. Singapur, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 57, y Nueva Zelandia, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR.23), párr. 10, adoptaron una posición en principio negativa.

[58] Véase la nota 34 *supra*.

[59] *C.I.J. Recueil 1997*, pág. 40, párr. 52. En su opinión consultiva *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la CIJ hizo referencia nuevamente al requisito de que existiera un «interés esencial» al citar el artículo 25, párr. 1, apdo. *a*, del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado (*C.I.J. Recueil 2004*, pág. 195, párr. 140).

[60] *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 88, párr. 15 del comentario al artículo 25.

41. Como observó el FMI:

> No queda claro si las organizaciones internacionales podrían alegar «intereses esenciales» similares a los de los Estados para utilizar como argumento la necesidad[61].

Mientras que puede considerarse que un Estado tiene derecho a proteger un interés esencial suyo o de la comunidad internacional, el alcance de los intereses en razón de los cuales una organización internacional puede invocar el estado de necesidad no puede ser tan amplio. Por ejemplo, no puede compararse el interés de un Estado en sobrevivir con el interés de una organización internacional en no desaparecer. Las organizaciones internacionales tampoco se encuentran en la misma posición que los Estados con respecto a la protección de los intereses esenciales de la comunidad internacional.

42. Para las organizaciones internacionales, el interés esencial en cuestión tiene que relacionarse con las funciones que se han confiado a la organización. Según el Banco Mundial,

> Dado que las organizaciones internacionales tienen una personalidad jurídica separada de la de sus Estados miembros, y son en consecuencia sujetos de derecho separados, no es posible negar, *a priori* que tienen también intereses esenciales que salvaguardar de conformidad con sus instrumentos constitutivos[62].

Asimismo el FMI sostuvo que:

> la aplicación de la necesidad a una organización internacional requeriría también examinarla en relación con los fines y funciones de la organización[63].

Como señaló la Comisión Europea:

> una organización internacional ambiental podría alegar posiblemente la «necesidad ambiental» en una situación comparable en que a los Estados se les permitiera hacerlo, siempre que […] [n]ecesite proteger un interés esencial consagrado en su instrumento constitutivo como función y razón esencial de su propia existencia[64].

43. Los comentarios que anteceden llevan a considerar que las organizaciones internacionales pueden invocar el estado de necesidad sólo si el peligro grave[65] afecta un interés que la organización tiene la función de proteger, por lo que hacer referencia solamente al instrumento constitutivo puede resultar demasiado restrictivo. Como señaló la CIJ en su opinión consultiva *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*:

> Las facultades que se confieren a las organizaciones internacionales normalmente están establecidas expresamente en sus instrumentos constitutivos. Sin embargo, las necesidades de la vida internacional pueden hacer necesario que las organizaciones, a fin de lograr sus objetivos, tengan facultades subsidiarias que no se encuentran expresamente establecidas en los instrumentos básicos que rigen sus actividades. Es un hecho generalmente aceptado que las organizaciones internacionales pueden ejercer esas facultades, conocidas como facultades «implícitas»[66].

44. Si una organización internacional fuera creada con el objetivo de proteger un interés de la comunidad internacional, la organización podría invocar el estado de necesidad en caso de que ese interés se viera gravemente amenazado. Parecería que eso resulta también aplicable en el caso de las organizaciones que no son universales, dado que sus miembros, que según la definición del proyecto de artículo 2[67], son Estados o al menos incluyen Estados, las han creado con esa finalidad. Según el artículo 25 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[68], como los Estados podrían invocar el estado de necesidad a título individual para proteger un interés esencial de la comunidad internacional, lo mismo se aplicaría a la organización de la que son miembros.

45. Según el artículo 25 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[69], el hecho en relación con el cual se invoca el estado de necesidad no debería afectar «gravemente a un interés esencial del Estado o de los Estados con relación a los cuales existe la obligación, o de la comunidad internacional en su conjunto». No sería necesario hacer referencia además al interés afectado de otra organización internacional en un proyecto de artículo sobre la posibilidad de que una organización internacional invoque el estado de necesidad. Al igual que en el caso de un Estado que invoca el estado de necesidad, el interés esencial de otra organización podría protegerse sólo en la medida en que coincidiera con los intereses de uno o más Estados o de la comunidad internacional.

46. Con respecto a los aspectos que no se han examinado más arriba, no existen razones para apartarse del modelo constituido por el artículo 25 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[70]. Por lo tanto, se propone el siguiente texto:

«Artículo 22. Estado de necesidad

1. Ninguna organización internacional puede invocar el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud de un hecho que no esté en conformidad con una obligación internacional de esa organización, a menos que ese hecho:

a) sea el único modo para la organización de salvaguardar contra un peligro grave e inminente un interés esencial que la organización tiene la función de proteger, y

b) no afecte gravemente a un interés esencial del Estado o de los Estados con relación a los cuales existe la obligación, o de la comunidad internacional en su conjunto.

---

[61] *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556.

[62] Documento A/CN.4/568 y Add.1, reproducido en el presente volumen.

[63] *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556.

[64] Ibíd.

[65] Singapur se preguntó «si ha[bía] una concepción común de lo que constituía un peligro de ese tipo para una organización internacional» (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión*, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 57). Se podría observar que el peligro en cuestión tendría que afectar el interés esencial, pero no necesariamente a la organización.

[66] *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, opinión consultiva, *C.I.J. Recueil 1996*, pág. 79, párr. 25. Véase también *C.I.J. Resúmenes 1992-1996*, pág. 105.

[67] *Anuario… 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 205.

[68] *Anuario… 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 28.

[69] Ibíd.

[70] Ibíd.

2. En todo caso, ninguna organización internacional puede invocar el Estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud si:

a) la obligación internacional de que se trate excluye la posibilidad de invocar el estado de necesidad, o

b) la organización ha contribuido a que se produzca el estado de necesidad.»

H. Cumplimiento de normas imperativas

47. El capítulo V de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[71] contiene una disposición que se refiere a todas las causales que excluyen la ilicitud y que establece circunstancias que no quedarán afectadas por la invocación de esas causales. La finalidad de esa disposición es establecer que un hecho, que de otro modo no sería considerado ilícito, lo será si no estuviera «en conformidad con una obligación que emana de una norma imperativa de derecho internacional general»[72]. En principio, las normas imperativas son obligatorias para las organizaciones internacionales de la misma manera que lo son para los Estados. Sin embargo, la aplicación de ciertas normas imperativas a ciertas organizaciones internacionales puede plantear algunos problemas.

48. Los problemas principales se relacionan con la prohibición del empleo de la fuerza, que se reconoce ampliamente como una prohibición que deriva de una norma imperativa. Aunque es válido que un Estado consienta en la intervención de otro Estado en circunstancias particulares[73], el consentimiento general dado a otro Estado que le permitiría a este último intervenir militarmente y por su propia iniciativa se consideraría contrario a la norma imperativa. Está claro que la facultad de las Naciones Unidas de emplear la fuerza en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas no constituye una violación de esa norma. Por el contrario, la atribución a una organización regional de determinados poderes de intervención militar podría verse como una violación de la norma imperativa. Sin embargo, podría sostenerse una opinión diferente con respecto a las organizaciones regionales que tienen la facultad de emplear la fuerza si esa facultad constituye un elemento de integración política entre los Estados miembros[74].

49. Aunque la aplicación de la disposición que establece circunstancias que no quedarían afectadas por la invocación de las causales que excluyen la ilicitud puede presentar algunas características especiales, podría reproducirse aquí la afirmación de carácter general contenida en el artículo 26 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[75] reemplazando simplemente el término «Estado» por «organización internacional»:

«Artículo 23. Cumplimiento de normas imperativas

Ninguna disposición del presente capítulo excluirá la ilicitud de cualquier hecho de una organización internacional que no esté en conformidad con una obligación que emana de una norma imperativa de derecho internacional general.»

I. Consecuencias de la invocación de una circunstancia que excluye la ilicitud

50. Es difícil cuestionar en lo sustancial lo establecido en el apartado *a* del artículo 27 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, que se aplica ciertamente también a las organizaciones internacionales. El texto dice lo siguiente:

> La invocación de una circunstancia que excluye la ilicitud en virtud del presente capítulo se entenderá sin perjuicio de:
>
> *a*) El cumplimiento de la obligación de que se trate, en el caso y en la medida en que la circunstancia que excluya la ilicitud haya dejado de existir[76].

Aunque en este texto se pone énfasis en el elemento temporal[77], lo que se dice del cumplimiento también es aplicable a todas las otras dimensiones de las circunstancias que excluyen la ilicitud. Se entiende que una circunstancia puede excluir la ilicitud de un hecho sólo en la medida de lo necesario y que la disposición deja a salvo de la exclusión de la ilicitud a todas las demás cuestiones. La disposición simplemente significa que la ilicitud del hecho no se verá afectada si se excede el alcance de la circunstancia de que se trate.

51. La cuestión de la indemnización a que se refiere el apartado *b* del artículo 27 no se ve afectada por la exclusión de la ilicitud en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado porque el proyecto de artículos no aborda el tema. Sería difícil establecer una norma general sobre la indemnización de las pérdidas causadas por un hecho que sería ilícito de no mediar determinada circunstancia. De todos modos, no se incurriría en responsabilidad por la comisión de un hecho internacionalmente ilícito. La distinción entre causas de justificación y excusas no proporcionaría elementos decisivos para resolver la cuestión de si corresponde el pago de una indemnización[78]. Por ejemplo, consentir en la comisión de determinado hecho puede implicar o no una renuncia a cualquier reclamo por pérdidas.

---

[71] Art. 27, ibíd., págs. 27 y 28.

[72] Art. 26, ibíd., pág. 28.

[73] Abass expresó la opinión de que una intervención consentida puede excluir la aplicación del artículo 26 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado («Consent precluding responsibility: a critical analysis», pág. 224).

[74] Un ejemplo de esta perspectiva podría ser el artículo 4, apdo. *h*, del Acta Constitutiva de la Unión Africana, que establece «[e]l derecho de la Unión de intervenir en un Estado miembro en virtud de una decisión de la Asamblea y en relación con circunstancias graves, a saber, crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad». Se podría agregar otra explicación o quizás considerársela una explicación alternativa: que la facultad de una organización de intervenir en esas circunstancias no se considerará prohibida por una norma imperativa.

[75] *Anuario… 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 28.

[76] Ibíd.

[77] Es posible que se haya puesto énfasis en el elemento temporal porque la CIJ, en su fallo en el caso *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* había sostenido que la obligación de cumplir con las obligaciones que emanan de un tratado renace tan pronto como el estado de necesidad deja de existir (*C.I.J. Recueil 1997*, pág. 63, párr. 101).

[78] Lowe, *loc. cit.*, pág. 410 y Johnstone, *loc. cit.*, pág. 354, sostuvieron la necesidad de distinguir entre causas de justificación y excusas a este fin.

52. Dado que la situación de las organizaciones internacionales es idéntica a la de los Estados con respecto a las cuestiones cubiertas por el artículo 27 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[79], lo mejor es reproducir el texto en el proyecto de artículos actual, aunque podría mejorarse la redacción del apartado *a* y hacerse una referencia más general a todos los elementos de la circunstancia y no sólo al elemento temporal. Se propone entonces el siguiente texto:

«Artículo 24. Consecuencias de la invocación de una circunstancia que excluye la ilicitud

La invocación de una circunstancia que excluye la ilicitud en virtud del presente capítulo se entenderá sin perjuicio de:

a) el cumplimiento de la obligación de que se trate, en el caso y en la medida en que la circunstancia que excluye la ilicitud haya dejado de existir;

b) la cuestión de la indemnización de cualquier pérdida efectiva causada por el hecho en cuestión.»

[79] *Anuario… 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 28.

Capítulo II

Responsabilidad de los Estados por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional

A. Observaciones generales

53. Según el párrafo 2 del artículo 1 del actual proyecto de artículos:

El presente proyecto de artículos se aplica también a la responsabilidad internacional de un Estado por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional[80].

Como se explica en el correspondiente comentario[81], la inclusión de este tema en el ámbito del actual proyecto de artículos tiene por objeto colmar una laguna dejada deliberadamente en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado. El artículo 57 de este proyecto estipulaba que los artículos se entenderían «sin perjuicio de cualquier cuestión relativa a la responsabilidad individual, en virtud del derecho internacional, de una organización internacional o de un Estado por el comportamiento de una organización internacional»[82].

54. No todas las cuestiones que pueden afectar a la responsabilidad de un Estado por el comportamiento de una organización internacional deberían examinarse en el presente contexto. Por ejemplo, las cuestiones relativas a la atribución de un comportamiento a un Estado han sido tratadas ya en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado. Sería a todas luces preferible no volver a abordarlas en este contexto. De plantearse pues una cuestión de si un comportamiento dado ha de atribuirse a un Estado o a una organización internacional o a ambos, el presente proyecto de artículos proporcionará criterios solamente para dilucidar la cuestión de si el comportamiento se ha de atribuir a una organización internacional, en tanto que el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado dirá si el mismo comportamiento se ha de atribuir o no a un Estado.

55. El sistema establecido por el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado no contiene un capítulo en el que se podrían incluir de manera apropiada las cuestiones relativas a la responsabilidad de los Estados por el hecho de una organización internacional. En el actual proyecto se ha de prever un capítulo nuevo a tal efecto. La inserción de este capítulo en la primera parte del proyecto tendría la ventaja de que dichas cuestiones se abordarían en la misma parte que trata ya de cuestiones similares, relativas al caso inverso de la responsabilidad de una organización internacional por el hecho de un Estado[83]. Si se aceptara esta opción, el título actual de la primera parte (El hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional), tal vez tendría que modificarse de resultas de la inclusión de algunas disposiciones sobre la responsabilidad de los Estados en esa parte.

56. La mayor parte de las cuestiones a que se hará referencia en el nuevo capítulo guardan relación con los casos que pueden dar lugar a la responsabilidad de un Estado por un hecho ilícito de una organización internacional. Con todo, en algunos casos el hecho de la organización no es forzosamente ilícito. Esto se aplica también en relación con los asuntos tratados en el capítulo IV del actual proyecto de artículos, que comprende asimismo el caso de un Estado o una organización internacional que coacciona a una entidad para que cometa un hecho que, de no mediar coacción, constituiría un hecho internacionalmente ilícito.

57. Por lo que respecta a las cuestiones de responsabilidad, en caso de existir, de los Estados en cuanto miembros de una organización internacional por el hecho ilícito de esta última, las conclusiones a las que se llegue por lo que respecta a los Estados se aplicarían también probablemente a las entidades distintas de los Estados que pudieran ser miembros de la misma organización. Si los proyectos de artículos que se habrán de adoptar a este respecto comprendiesen también a estos últimos miembros, el nuevo capítulo no se circunscribiría a las cuestiones de responsabilidad de un Estado por el hecho de una organización internacional. Esto se podría lograr haciendo referencia a «miembros» en vez de a «Estados» en las disposiciones pertinentes; con todo, el actual proyecto no puede tratar también la cuestión de la responsabilidad de las entidades distintas de los Estados u organizaciones internacionales. Dado que los miembros de una organización internacional distintos de los Estados

[80] *Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 205.

[81] *Anuario... 2003*, vol. II (segunda parte), pág. 21, párr. 7 del comentario al artículo 1.

[82] *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 31.

[83] *Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 205.

son a su vez organizaciones internacionales, otra opción sería hacer referencia únicamente a los Estados en todas las disposiciones del nuevo capítulo y redactar algunas disposiciones específicas, si bien paralelas, relativas a las organizaciones internacionales en cuanto miembros de otras organizaciones internacionales. Estas últimas disposiciones se podrían incluir en el capítulo IV. El título actual de ese capítulo (Responsabilidad de una organización internacional en relación con el hecho de un Estado o de otra organización internacional)[84], es suficientemente amplio para dar cabida también a dichas disposiciones.

B. Ayuda o asistencia, dirección y control, y coacción de un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional

58. El capítulo IV de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[85] sólo comprende los casos de Estados que prestan ayuda o asistencia a otro Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, o que dirigen y controlan a otro Estado en la comisión de ese hecho, o ejercen coacción sobre otro Estado para que cometa un hecho que, de no mediar coacción, constituiría un hecho internacionalmente ilícito. Sería difícil hallar razones para descartar la posibilidad de que los Estados actúen de forma parecida frente a organizaciones internacionales. Sería no menos difícil suponer que se deberían aplicar normas distintas cuando, por ejemplo, por una parte, un Estado presta asistencia a otro en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, como el uso ilícito de la fuerza y, por otra parte, un Estado presta asistencia a una organización internacional para que haga lo mismo[86].

59. Por analogía se podría aplicar al caso de la asistencia prestada por un Estado a una organización internacional en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito una norma que en el fondo es idéntica a la que se expresó en el capítulo IV del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado en lo referente a las relaciones entre Estados. Lo mismo cabe decir de los demás casos mencionados en ese capítulo. No obstante, parece preferible incluir en el actual proyecto de artículos algunas normas concebidas específicamente para abarcar el caso en que un Estado presta asistencia a una organización en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito y los demás casos previstos en el capítulo IV del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado. Aunque eminentemente repetitiva, esta solución contribuiría a la claridad. Además, si el proyecto incluye un capítulo sobre la responsabilidad de un Estado por el hecho de una organización internacional, resultaría extraño que no se mencionara el caso de prestación de ayuda o asistencia, o de dirección y control por un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito por una organización internacional. Tampoco se entendería fácilmente la razón para omitir el caso de coacción ejercida por un Estado sobre una organización.

60. En su informe a la Asamblea General de 2005[87], la Comisión planteó la cuestión de si las disposiciones sobre ayuda o asistencia, dirección y control, y coacción por un Estado debían incluirse en el actual proyecto. En la abrumadora mayoría de comentarios hechos por los Estados en la Sexta Comisión se dio una respuesta afirmativa a esta cuestión[88]. Los pocos Estados que no estuvieron a favor de la inclusión de disposiciones sobre estas cuestiones, aceptaron la idea de una «cláusula de remisión» a las disposiciones correspondientes del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[89] o propusieron una cláusula de salvaguardia, acompañada del correspondiente comentario[90]. La OIPC-Interpol sostuvo que el actual proyecto no sería el lugar apropiado para tratar el caso de un Estado que presta ayuda o asistencia o dirige o controla a una organización internacional en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito[91], y la Comisión Europea estimó que las normas existentes sobre la responsabilidad del Estado bien pueden aplicarse por analogía cuando un Estado no presta ayuda o asistencia a otro Estado sino a una organización internacional para que cometa un hecho internacionalmente ilícito[92], en tanto que la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y la OMS expresaron una opinión favorable a la inclusión de disposiciones paralelas a las contenidas en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado[93].

61. Los artículos 16 a 18 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado y las disposiciones paralelas del actual proyecto que hacen referencia a la ayuda

---

[84] Ibíd.

[85] *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), págs. 27 y 28.

[86] Varios autores han opinado, a veces implícitamente, que se deberían aplicar normas similares a las relaciones entre un Estado y otro Estado y a aquellas entre un Estado y una organización internacional. Amrallah («The international responsibility of the United Nations for activities carried out by U.N. peace-keeping forces», pág. 69), afirmó que «el Estado anfitrión puede incurrir en responsabilidad internacional —además de la responsabilidad de las Naciones Unidas— por los hechos ilícitos de las fuerzas de las Naciones Unidas si comete un hecho de complicidad en el citado hecho ilícito, esto es, instigar o facilitar su comisión». Klein, *op. cit.*, págs. 468 y 469, se refirió al caso de un Estado que pone su propio territorio a disposición de una organización internacional para permitir que dicha organización incumpla una obligación internacional. Sands y Klein, *op. cit.*, pág. 524 y Sarooshi, *op. cit.*, págs. 63 y 104, examinaron el caso de la prestación de ayuda o asistencia por un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito por una organización internacional. Hirsch (*The Responsibility of International Organizations toward Third Parties*, pág. 171), se refirió al caso en el que «un único miembro tiene de hecho un control absoluto, o casi absoluto, sobre las actividades de la organización».

[87] *Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 26.

[88] Declaraciones de China (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 11.ª sesión (A/C.6/60/SR.11), párr. 52; Austria, ibíd., párr. 64; República de Corea, ibíd., párr. 86; Italia, 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párr. 4; Belarús, ibíd., párrs. 49 y 50; Federación de Rusia, ibíd., párr. 71; Rumania, ibíd., párr. 77; Hungría, 13.ª sesión (A/C.6/60/SR.13), párr. 8; Dinamarca, en nombre de los países nórdicos, ibíd., párr. 20; Jamahiriya Árabe Libia, 19.ª sesión (A/C.6/60/SR.19), párr. 11, y Argelia, 20.ª sesión (A/C.6/60/SR.20), párr. 60.

[89] España declaró que «[q]uizás fuera suficiente la inclusión de una cláusula de remisión que asegure la aplicación *mutatis mutandis* de las reglas ya establecidas en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos» (ibíd., 13.ª sesión (A/C.6/60/SR.13), párr. 53).

[90] Según Francia, bastaría con una cláusula de salvaguardia, acompañada del correspondiente comentario (ibíd., 11.ª sesión (A/C.6/60/SR.11), párr. 80). Israel sostuvo que «podría ser conveniente mencionarlas en el comentario» (ibíd., 16.ª sesión (A/C.6/60/SR.16), párr. 57).

[91] Documento A/CN.4/568 y Add.1, reproducido en el presente volumen.

[92] Ibíd.

[93] Ibíd.

o asistencia prestada, así como a la dirección, control o coacción de parte de una organización internacional han sido objeto de una crítica de carácter general[94]. Sin entrar en el fondo de esa crítica, la necesidad de asegurar la coherencia con el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado y con los ya incluidos en el actual proyecto aconseja que, en esta etapa, sólo se revise la redacción de los modelos de artículos en la medida necesaria para determinar qué casos se pretende abarcar con los proyectos de artículos propuestos.

62. El Estado que presta ayuda o asistencia a una organización internacional, o la dirige y controla, o ejerce coacción sobre ella, puede ser o no un Estado miembro. En el caso de que lo sea, el correspondiente comportamiento no podría consistir pura y simplemente en participar en el proceso de toma de decisiones de la organización con arreglo a las normas pertinentes de la organización. La influencia, que puede constituir ayuda o asistencia, dirección y control, o coacción, ha de ser obra del Estado como persona jurídica distinta de la organización. Esto no quiere decir que, cuando actúa en el seno de una organización internacional, un Estado no puede cometer un hecho internacionalmente ilícito o que un Estado no podría incurrir, a causa de su comportamiento como miembro, en responsabilidad por un hecho internacionalmente ilícito de la organización. Esta última cuestión se examina más adelante en el presente informe[95].

63. Dado que, en materia de ayuda o asistencia, dirección y control, y coacción, no hay motivo para distinguir entre las relaciones entre un Estado y una organización internacional, por una parte, y las relaciones entre Estados, por otra, los artículos que se redacten deberían ceñirse de cerca al texto de los artículos 16 a 18 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado. Hace falta modificar ligeramente los títulos para diferenciarlos de los que se han empleado en los artículos 12 a 14 del actual proyecto[96]. El artículo 19 relativo a la responsabilidad del Estado contiene una cláusula de salvaguardia[97] que no es necesario reproducir en el presente contexto. Al respecto, se proponen los textos siguientes:

«Artículo 25. Ayuda o asistencia prestada por un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito por una organización internacional

El Estado que presta ayuda o asistencia a una organización internacional en la comisión por esta última de un hecho internacionalmente ilícito es responsable internacionalmente por prestar esa ayuda o asistencia si:

a) lo hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito, y

b) el hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por el Estado que presta la ayuda o asistencia.»

«Artículo 26. Dirección y control ejercidos por un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito por una organización internacional

El Estado que dirige y controla a una organización internacional en la comisión por esta última de un hecho internacionalmente ilícito es responsable internacionalmente por este hecho si:

a) lo hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito, y

b) el hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por el Estado que dirige y controla.»

«Artículo 27. Coacción sobre una organización internacional por un Estado

El Estado que coacciona a una organización internacional para que cometa un hecho es internacionalmente responsable por este hecho si:

a) el hecho, de no mediar coacción, constituiría un hecho internacionalmente ilícito de esa organización internacional, y

b) actúa conociendo las circunstancias del hecho.»

C. Uso por un Estado que es miembro de una organización internacional de la personalidad jurídica distinta de esa organización

64. El artículo 15 del actual proyecto se refiere al caso en que una organización internacional toma una decisión que obliga a sus miembros a cometer un hecho que supone la elusión, por esa organización, de una de sus obligaciones internacionales, o que formula una recomendación en ese sentido o autoriza a sus miembros a que lo cometan[98]. En los casos de este tipo la organización se abstiene de actuar directamente. Aparentemente no incumple ninguna de sus obligaciones, pero consigue el mismo resultado, aprovechando la personalidad jurídica distinta de sus miembros para eludir el cumplimiento. Si bien el artículo 15 dio lugar a una serie de comentarios en la Sexta Comisión[99], en la mayoría de ellos, si no en todos, no se cuestionó el supuesto fundamental de que una organización interna-

[94] Israel cuestionó la conveniencia «de limitar la responsabilidad del Estado que presta ayuda a los casos en que el hecho sería internacionalmente ilícito si fuera cometido por ese Estado» (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 16.ª sesión (A/C.6/60/SR.16), párr. 55).

[95] Secc. D *infra*.

[96] *Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 205.

[97] El artículo 19 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado dice lo siguiente: «El presente capítulo se entiende sin perjuicio de la responsabilidad internacional, en virtud de otras disposiciones de los presentes artículos, del Estado que cometa el hecho de que se trate o de cualquier otro Estado» (*Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 27).

[98] *Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 205.

[99] Declaraciones de Irlanda, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 11.ª sesión (A/C.6/60/SR.11), párrs. 33 a 37; China, ibíd., párr. 51; Austria, ibíd., párrs. 61 y 62; Francia, ibíd., párr. 79; Japón, 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párr. 7; Países Bajos, ibíd., párrs. 15 a 18; Estados Unidos, ibíd., párrs. 26 a 28; Portugal, ibíd., párr. 35; Belarús, ibíd., párr. 50; Federación de Rusia, ibíd., párrs. 68 y 69; Guatemala, ibíd., párr. 105; Hungría, 13.ª sesión (A/C.6/60/SR.13), párr. 7; Dinamarca, en nombre de los países nórdicos, ibíd., párr. 19; Grecia, ibíd., párrs. 26 a 28; Alemania, ibíd., párr. 34; Suiza, ibíd., párr. 45; España, ibíd., párr. 52; Polonia, ibíd., párr. 59, e India, 18.ª sesión (A/C.6/60/SR.18), párr. 60. También formuló comentarios sobre esta cuestión el observador de la Comisión Europea, 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párrs. 13 y 14.

cional puede incurrir en responsabilidad por lo que exige a sus Estados miembros que hagan.

65. En la Sexta Comisión Irlanda señaló que el artículo 15 no comprende la situación en la que el hecho del Estado miembro no entraña responsabilidad internacional si es cometido por la organización internacional[100]. Suiza añadió que «no debe permitirse que los Estados se oculten tras el comportamiento de la organización internacional»[101]. Aunque el capítulo IV del proyecto no es el lugar apropiado para tratar el problema desde la óptica de la responsabilidad de los Estados miembros, es de hecho razonable prever en él también la situación inversa en que un Estado puede incurrir en responsabilidad internacional porque, para evitar el cumplimiento de una de sus obligaciones internacionales, exige a una organización internacional que actúe en su lugar. En este último caso la entidad que hace uso de la personalidad distinta de otra entidad es un Estado.

66. El caso examinado en el artículo 15 y el caso inverso examinado en este informe adquieren importancia práctica cuando la entidad a la que se le exige que actúe podría hacerlo sin incumplir una de sus obligaciones internacionales, en cuyo caso su comportamiento sería lícito. Un ejemplo sería el de un Estado que es parte en un tratado que prohíbe el desarrollo de ciertas armas y que llega a controlarlas indirectamente haciendo uso de una organización internacional que no está sujeta al tratado.

67. El papel que un Estado miembro puede desempeñar en los órganos de una organización internacional no justificarían la atribución de responsabilidad al Estado por el comportamiento de la organización; esto equivaldría a negar la personalidad jurídica distinta de la organización. Si la obligación comprendiese también el comportamiento que el Estado puede adoptar en cuanto miembro de una organización internacional, la responsabilidad, si la hubiere, del Estado en este contexto no sería por lo obrado por la organización, sino por el incumplimiento de una obligación internacional de resultas de su propio comportamiento. La obligación de no adquirir armas nucleares que los Estados no nucleares tienen en virtud del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares puede servir de ejemplo. Este tipo de obligación incluiría pues, al parecer, la prohibición de que un Estado parte en el Tratado contribuya a la adquisición de armas nucleares por una organización internacional de la que es miembro. Si, por el contrario, se considerase que la obligación en virtud de un tratado no comprende el comportamiento que los Estados partes pueden seguir en cuanto miembros de una organización, el comportamiento de un Estado en el seno de la organización en sí mismo no daría lugar a la responsabilidad del Estado. Sólo se podría afirmar que el Estado parte en un tratado ha incurrido en responsabilidad si se le considerase responsable del logro, por conducto de la organización, de un resultado que el tratado prohíbe.

68. Pese a que el caso previsto en el artículo 15 tiene alguna similitud con el caso inverso examinado en este informe, sería difícil dar peso a los mismos factores que el artículo 15 considera pertinentes a la hora de examinar la cuestión de la responsabilidad internacional de un Estado por el comportamiento de una organización internacional. Por ejemplo, no es inconcebible, aunque sí poco probable, que un Estado tenga derecho a tomar una decisión que obligue a una organización o siquiera a influir en el comportamiento de la organización mediante una recomendación. El caso más probable que puede ser pertinente desde la óptica en cuestión es el de un Estado que contrae ciertas obligaciones internacionales respecto de algunas de sus funciones y luego traspasa esas funciones a una organización internacional. Retomando el ejemplo de la no proliferación de las armas nucleares, los Estados que están sujetos al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares podrían ser considerados responsables si establecieran una organización internacional que adquiriese o desarrollase armas nucleares.

69. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha referido en algunos de sus fallos a la cuestión de si los Estados que son miembros de una organización internacional incurrieron en responsabilidad por el incumplimiento de una obligación en virtud del Convenio europeo de derechos humanos después de que esos Estados traspasaran ciertas funciones soberanas a dicha organización. En el asunto *Waite et Kennedy* c. *Allemagne*, el Tribunal examinó la cuestión de si el derecho de acceso a la justicia había sido restringido indebidamente por un Estado que otorgó inmunidad a la Agencia Espacial Europea frente a demandas relacionadas con el empleo. El Tribunal dijo que

> cuando unos Estados crean organizaciones internacionales para cooperar en determinadas esferas de actividad o para reforzar su cooperación, y cuando atribuyen a esas organizaciones ciertas competencias y les otorgan inmunidades, la protección de los derechos fundamentales puede resultar afectada. Ahora bien, sería incompatible con el fin y el objeto del Convenio que los Estados contratantes quedaran así exonerados de toda responsabilidad en relación con el Convenio en la esfera de actividad objeto de esa atribución[102].

Con todo, el Tribunal dictaminó que si bien el acceso a los tribunales alemanes estaba restringido por la inmunidad otorgada a la organización en cuestión, «habida cuenta de los demás recursos jurídicos de que disponían» los solicitantes, ello no afectaba a «la naturaleza misma de su 'derecho a un tribunal'» en virtud del Convenio[103].

70. En el asunto *Bosphorus Hava Yollary Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi* c. *Irlanda*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos adoptó un enfoque similar, pero dio un carácter más general al criterio de la equivalencia. Su aplicación guardaba relación con una medida estatal adoptada para cumplir una obligación dimanante de un reglamento de la CE. El Tribunal reiteró su opinión de que un Estado no puede liberarse de sus obligaciones en virtud

[100] Ibíd., 11.ª sesión (A/C.6/60/SR.11), párr. 33.

[101] Ibíd., 13.ª sesión (A/C.6/60/SR.13), párr. 45.

[102] *Waite et Kennedy* c. *Allemagne*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, fallo de 18 de febrero de 1999, *Recueil des arrêts et décisions, 1999-I*, pág. 429, en págs. 446 y 447, párr. 67. Un pasaje similar aparece en el fallo no registrado del mismo día sobre el asunto *Beer et Regan* c. *Allemagne*, párr. 57. Una versión más sucinta aparece en otro fallo del mismo día, sobre el asunto *Matthews* c. *Reino Unido*, ibíd., 1999-I, pág. 265, párr. 32. El pasaje citado en el texto recoge la opinión que la Comisión Europea de Derechos Humanos había expresado en su decisión de 9 de febrero de 1990 en el asunto *M. & Co.* c. *République Fédérale d'Allemagne, Décisions et Rapports*, vol. 64, pág. 145.

[103] *Waite et Kennedy* c. *Allemagne, Recueil des arrêts et décisions, 1999-I*, párr. 73.

del Convenio europeo de derechos humanos traspasando funciones a una organización internacional, porque

> eximir por completo a los Estados contratantes de su responsabilidad en virtud del Convenio en los ámbitos comprendidos en dicho traspaso sería incompatible con el objeto y el fin del Convenio: las garantías del Convenio se podrían restringir o excluir a voluntad, lo que lo despojaría de su carácter imperativo y socavaría el carácter práctico y efectivo de sus garantías. [...]. Se considera que el Estado sigue siendo responsable en virtud del Convenio en lo que respecta a los compromisos contraídos en virtud de tratados después de la entrada en vigor del Convenio[104].

El Tribunal sostuvo que el deber que incumbía a los Estados partes en el Convenio era que la organización pertinente protegiera los «derechos fundamentales, tanto respecto de las garantías sustantivas ofrecidas como de los mecanismos que controlan su observancia, de manera que pudiera ser considerada por lo menos equivalente a la prevista en el Convenio»[105]. Si, como en este caso, se confería una protección equivalente, el Estado no incurría en responsabilidad.

71. Cabe señalar que la Comisión Europea había expresado la misma opinión ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuando dijo, en su declaración escrita en el asunto *Senator Lines GmbH* c. *quinze États membres de l'Union européenne*, que si bien podía ser cierto que por una cuestión de principio los signatarios del Convenio no podían eludir sus obligaciones traspasando atribuciones a organizaciones internacionales independientes, no se desprendía que pudieran ser considerados responsables de las acciones de esas organizaciones en casos determinados. Para cumplir sus obligaciones en virtud del Convenio bastaba que asegurasen que se instituyera un nivel equivalente de protección de los derechos fundamentales dentro de la organización de que se tratara[106].

72. Hay un volumen considerable de bibliografía en la que se aboga por la responsabilidad de los Estados miembros cuando «hacen uso indebido de la personalidad jurídica distinta para cometer hechos ilícitos o eludir sus obligaciones legales»[107]. Como ha dicho un autor, «se debería impedir que los Estados se inventen algún artificio con el propósito de evitar las consecuencias que tendrían que asumir si llevaran a cabo la actividad que han asignado a la organización internacional, individualmente»[108]. El énfasis se pone en el caso de los Estados que establecen una organización internacional y le encomiendan funciones sujetas a obligaciones en virtud del derecho internacional a las que la organización no está sujeta[109]. Dado que el caso de elusión del cumplimiento de obligaciones internacionales traspasando funciones a una organización internacional es el mismo que el previsto en los ejemplos mencionados en los párrafos precedentes, parece preferible redactar un artículo que se refiera a él. Esta opción no excluiría la posibilidad de tratar otros casos de igual modo, por analogía.

73. En el proyecto de artículo 15 el verbo «eludir» se emplea para describir el caso en que una organización internacional incurre en responsabilidad por sustraerse al cumplimiento de una de sus obligaciones internacionales adoptando «una decisión que obliga a un Estado miembro o a una organización internacional miembro a cometer un hecho que sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por la primera organización»[110]. La expresión «eludir» fue objeto de algunas críticas en la Sexta Comisión[111], sobre todo por parecer poco clara, pese a que en el comentario se procuraba explicarla, indicándose en particular que no era necesario que se tuviera «la intención específica de eludir»[112]. Habida cuenta de esas críticas, sería preferible emplear una fórmula distinta en este caso. Un cambio de orden terminológico no plantea cuestiones de coherencia en relación con el proyecto de artículo 15 porque, como se ha señalado anteriormente, los casos en que una organización internacional incurriría en responsabilidad a tenor de lo estipulado en dicho artículo son distintos de los que son pertinentes para el proyecto de artículo objeto de examen.

74. Aunque la responsabilidad de los miembros de una organización internacional puede concernir a entidades distintas de los Estados, por las razones expresadas en el párrafo 57 *supra*, el proyecto propuesto en este informe se refiere solamente a los Estados. La práctica y la doctrina señalan el requisito de que el hecho que supone eludir una obligación internacional ha de cometerse realmente. Pese a que, como se ha señalado anteriormente, la importancia práctica de este caso depende del hecho de que la organización internacional no esté sujeta a la obligación, no cabe duda de que ello no entraña un requisito y tal vez sería preferible decirlo, como se ha hecho en el párrafo 3 del proyecto de artículo 15. En el título propuesto

---

[104] Tribunal Europeo de Derechos Humanos, fallo de 30 de junio de 2005, *Recueil des arrêts et décisions, 2005-VI*, pág. 227, párr. 154.

[105] Ibíd., párr. 155.

[106] Observaciones de 1.º de marzo de 2001, JURM (2000) 4030, párr. 25. El Tribunal no abordó la cuestión en su fallo sobre este asunto.

[107] Hirsch, *op. cit.*, pág. 195.

[108] Zemanek, «The legal consequences for member States of the non-fulfilment by international organizations of their obligations toward third parties: réponses et observations des membres de la Commission», pág. 329.

[109] Von Münch, *Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft*, pág. 269, relacionó la responsabilidad de los Estados miembros de una organización internacional con la elusión de sus obligaciones mediante el uso de la personalidad jurídica distinta de esa organización. Seidl-Hohenveldern, *Corporations in and under International Law*, pág. 121, sostuvo que «[d]el mismo modo en que el Estado no puede eludir su responsabilidad con arreglo al derecho internacional encomendándole a otra persona jurídica el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, los Estados asociados en una empresa interestatal común son responsables conjunta y solidariamente por los actos de la empresa según el derecho internacional». Expresaron opiniones similares respecto de las relaciones entre los Estados miembros y las organizaciones internacionales di Blase, «Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU», págs. 271 a 276; Sands y Klein, *op. cit.*, pág. 524, y Sarooshi, *op. cit.*, pág. 64. Tras examinar el fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Waite et Kennedy* c. *Allemagne* anteriormente mencionado, Brownlie, «The responsibility of States for the acts of international organizations», pág. 361, señaló que, «si bien el contexto es el de los derechos humanos, el principio invocado es, al parecer, de aplicación general».

[110] *Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 205. El texto se refiere al párrafo 1; el mismo verbo se emplea en el párrafo 2, relativo al caso en el que una organización internacional autoriza a un miembro «a cometer un hecho que sería internacionalmente ilícito si fuese cometido» por esa organización o recomienda a un miembro que lo cometa.

[111] Véanse las declaraciones del observador de la Comisión Europea, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párrs. 13 y 14; Países Bajos, ibíd., párrs. 15 a 18; Estados Unidos, ibíd., párrs. 26 a 28; Guatemala, ibíd., párr. 105; Hungría, 13.ª sesión (A/C.6/60/SR.13), párr. 7, y Grecia, ibíd., párrs. 26 a 28.

[112] *Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 206, comentario al artículo 15, párr. 4.

se ha procurado mantener el estilo de los anteriores proyectos de artículos del capítulo. Se propone pues el texto siguiente:

«Artículo 28. Uso por un Estado que es miembro de una organización internacional de la personalidad jurídica distinta de esa organización

1. Un Estado que es miembro de una organización internacional incurre en responsabilidad internacional si:

a) evita el cumplimiento de una obligación internacional relacionada con ciertas funciones traspasando dichas funciones a esa organización, y

b) la organización comete un hecho que, de haber sido cometido por dicho Estado, habría entrañado el incumplimiento de esa obligación.

2. El párrafo 1 se aplica independientemente de que el hecho sea o no internacionalmente ilícito para la organización internacional.»

D. Cuestión de la responsabilidad de los miembros de una organización internacional cuando ésta es responsable

75. Hay dos asuntos que arrojan luz sobre la cuestión de si los Estados miembros de una organización internacional incurren en responsabilidad por el hecho de ser miembros de una organización que cometa un hecho internacionalmente ilícito. Ambos asuntos dieron lugar a una serie de sentencias de tribunales nacionales, y uno de ellos también a algunos laudos arbitrales. Aunque ninguno de los asuntos se centraba en si los Estados miembros eran responsables con arreglo al derecho internacional, se hicieron varias observaciones acerca de esta cuestión; además, algunas consideraciones de carácter general que figuraban en las decisiones adoptadas parecen ser pertinentes para las cuestiones de la responsabilidad internacional.

76. El primero de los casos comenzó con una solicitud de arbitraje de la empresa Westland Helicopters Ltd., contra la Organización Árabe para la Industrialización y los cuatro Estados miembros de dicha organización (Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos y Qatar). La solicitud se basaba en una cláusula de arbitraje recogida en un contrato concluido entre la empresa y la organización. El tribunal de arbitraje examinó en un laudo provisional la cuestión de su propia competencia y la de la responsabilidad de los cuatro Estados miembros de la organización por los hechos de ésta. Merece la pena recoger citas relativamente largas de este laudo ya que en él se trataba de fundamentar la responsabilidad de los Estados miembros. Los principales puntos recogidos al respecto por el tribunal de arbitraje fueron los siguientes:

Hay una teoría generalizada, procedente del derecho romano («*Si quid universitati debetur, singulis non debetur, nec quod debet universitas singuli debent*»: Dig. 3, 4, 7, 1), que excluye la posibilidad de que se acumule la responsabilidad de una entidad jurídica y la de las personas que la constituyen, dado que estas personas no son parte en las relaciones jurídicas de la entidad. No obstante, este concepto, que podría considerarse «estricto» no puede aplicarse al presente caso. [...] La designación de una organización como «entidad jurídica» y la atribución de una existencia independiente no permite concluir si las personas que la integran quedan vinculadas por las obligaciones contraídas por la organización o no[113].

A menos que exista una cláusula que excluya formalmente la responsabilidad de los cuatro Estados, los terceros que hayan establecido una obligación contractual con la Organización Árabe para la Industrialización pueden alegar legítimamente la responsabilidad de esos Estados. Esta norma se deriva de los principios generales del derecho y de la buena fe[114].

[L]os cuatro Estados, al constituir la organización, no tenían la intención de desaparecer totalmente tras ella, sino más bien de participar en ella como «miembros responsables»[115].

[D]ebe admitirse que, en realidad, en las circunstancias del presente caso, la organización constituye una unidad con los Estados. El tratado por el que se crea la Organización Árabe para la Industrialización establece, al mismo tiempo, el Comité Superior («Comité Superior Ministerial Conjunto») integrado por los ministros correspondientes de los cuatro Estados y encargado no sólo de aprobar el Estatuto Fundamental y crear una dirección provisional, sino de dirigir la política general de la organización, y al que el artículo 23 del Estatuto Fundamental describe como la «autoridad principal». No cabe una demostración más clara de identificación de los Estados con la organización, en especial dado que el artículo 56 del Estatuto especifica que, en caso de desacuerdo en el seno del Comité, deberá recurrirse a los Reyes, Príncipes y Presidentes de los Estados[116].

Tras hacer referencia a las circunstancias en que se había concluido el acuerdo entre la Organización Árabe para la Industrialización y la empresa y poniendo de manifiesto que los Estados miembros «no podían dejar de ser conscientes de las consecuencias de sus actos»[117], el tribunal de arbitraje concluyó:

Si bien es cierto que los Estados están vinculados por las obligaciones contraídas por la Organización Árabe para la Industrialización, también lo es que los cuatro Estados están vinculados por la cláusula de arbitraje concluida por ésta, ya que las obligaciones sustantivas no pueden disociarse de las de carácter procesal[118].

El tribunal hizo una referencia breve al derecho internacional cuando señaló algunas «consideraciones de equidad»:

La equidad, junto con los principios del derecho internacional, permite el levantamiento del velo corporativo, con el fin de proteger a terceros frente a abusos que pudieran ir en detrimento de ellos (CIJ, 5 de febrero de 1970, caso *Barcelona Traction*) [*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, segunda fase, fallo, *C.I.J. Recueil 1970*, pág. 3; véase también *C.I.J. Resúmenes 1948-1991*, pág. 104][119].

77. El Tribunal de Justicia de Ginebra desestimó el laudo arbitral a solicitud de Egipto y en relación únicamente con este Estado[120]. Al determinar que el tribunal arbitral era incompetente, el Tribunal de Justicia disintió de

la conclusión del tribunal de arbitraje de que la Organización Árabe para la Industrialización [era] en cierta forma una sociedad colectiva tras la que los cuatro Estados no trataban de ocultarse sino en la que habían acordado participar como miembros responsables. No están claros los fundamentos jurídicos en que se basó el tribunal de arbitraje para aceptar que la organización era una entidad jurídica con arreglo

[113] *Westland Helicopters Ltd.* v. *Arab Organization for Industrialization*, laudo provisional de 5 de abril de 1984, CCI, Tribunal de Arbitraje, ILR, vol. 80 (1989), pág. 612.

[114] Ibíd., pág. 613.

[115] Ibíd., pág. 614.

[116] Ibíd., págs. 614 y 615.

[117] Ibíd., pág. 615.

[118] Ibíd.

[119] Ibíd., pág. 616.

[120] Ibíd., sentencia de 23 de octubre de 1987, pág. 622.

al derecho internacional y, por tanto, equiparable a una sociedad de derecho privado, reconocida por la legislación nacional y sujeta a las normas de ésta[121].

La empresa Westland Helicopters apeló sin éxito la sentencia ante el Tribunal Federal Supremo de Suiza, el cual confirmó que la cláusula de arbitraje no era vinculante para Egipto y dijo:

El papel predominante desempeñado por los Estados miembros y el hecho de que la autoridad suprema de la Organización Árabe para la Industrialización sea un Comité Superior integrado por ministros no puede afectar a la independencia ni a la personalidad de la organización, ni llevar a la conclusión de que cuando los órganos de la organización negocian con terceros vinculan *ipso facto* a los Estados que la constituyen.

[...] El hecho de que el Estatuto de la organización se derive del derecho internacional público no atenúa en absoluto su independencia respecto a los Estados que la constituyen[122].

78. Un nuevo tribunal de arbitraje consideró la cuestión de la responsabilidad de la Organización Árabe para la Industrialización y la de los tres Estados miembros que no habían impugnado el laudo provisional. El tribunal estimó que:

La responsabilidad de los Estados debe evaluarse en cada caso únicamente sobre la base de los hechos que constituyen la organización en su conjunto cuando se interpreten también con arreglo al comportamiento de los Estados que la integran[123].

El tribunal llegó a la conclusión de que los Estados miembros no habían tenido la intención de excluir su responsabilidad y que las circunstancias especiales del caso propiciaban «la confianza de los terceros que contrataban con la organización en la capacidad de ésta para hacer frente a sus compromisos habida cuenta del continuo respaldo de los Estados miembros»[124]. No obstante, parece que el laudo definitivo fue sólo en contra de la Organización Árabe para la Industrialización[125].

79. El segundo asunto que dio lugar a un examen a fondo de la responsabilidad de los Estados miembros tuvo su origen en el incumplimiento por parte del Consejo Internacional del Estaño de las obligaciones contraídas en virtud de diversos contratos. En uno de los asuntos en los que conoció el Tribunal Superior de Inglaterra, se demandaba al Ministerio de Comercio e Industria del Reino Unido, a 22 Estados extranjeros y a la Comunidad Económica Europea[126]. Tras hacer referencia al laudo arbitral provisional anteriormente examinado y a un reglamento de la Comunidad Económica Europea, el juez Staughton dijo:

Hay pruebas materiales que permitirían concluir que, tanto en el derecho interno de algunos países como en derecho internacional público, el hecho de que una asociación sea una persona jurídica no excluye la posibilidad de que sus miembros sean responsables frente a los acreedores de aquella del cumplimiento de las obligaciones de la asociación[127].

No obstante, ese magistrado añadió:

No llego a conclusión alguna sobre si en derecho internacional, la personalidad jurídica de una asociación es o no compatible con la posibilidad de que sus miembros respondan de las obligaciones de la asociación frente a terceros[128].

El juez concluyó que, con arreglo al derecho inglés, los miembros de la organización no eran responsables. Una de sus argumentaciones fue:

A mi parecer, el Parlamento consideró [...] que la personalidad jurídica en derecho internacional implicaba necesariamente que los miembros de la organización no eran responsables de las obligaciones de ésta[129].

En un caso paralelo del que conoció el Tribunal Superior, el juez Millett fue de la misma opinión al entender que, «si cabía criticar a los Estados miembros no era por no pagar directamente a los acreedores sino por no aportar al Consejo Internacional del Estaño los fondos necesarios para hacer frente a las obligaciones en las que los Estados miembros le había permitido incurrir» [130].

80. Las dos sentencias del Tribunal Superior fueron apeladas y se emitió una decisión conjunta en apelación. En el Tribunal de Apelación una de las opiniones que obtuvo apoyo mayoritario fue la de Lord Kerr, quien señaló que los problemas jurídicos a que daba lugar la causa requerirían un «análisis desde el punto de vista del derecho internacional público, así como de la relación existente entre el derecho internacional y el derecho interno»[131]. En lo que se refiere al primer aspecto dijo:

La opinión preponderante entre los relativamente escasos juristas de derecho internacional a cuyos escritos nos remitimos, ya que nos dijeron que no había otros, parece ser favorable a que las organizaciones internacionales reciban el trato en derecho internacional de entidades «mixtas» más que de órganos corporativos. No obstante, estas consideraciones, si bien instruidas, se basan en sus opiniones personales; y en muchos casos se expresan con un cierto grado de incertidumbre entendible. Dado que, hasta el momento no hay jurisprudencia firme sobre estos aspectos de las organizaciones internacionales, [...] no existe ninguna otra fuente de la que pueda deducirse con confianza cuál es la posición en derecho internacional[132].

Lord Kerr entendió que:

[P]uede ocurrir perfectamente que una asociación internacional incumpla una obligación con respecto a un Estado o grupo de Estados o a otra organización internacional, en cuyo caso el régimen de la responsabilidad derivada por parte de sus miembros sería aplicable como cuestión de derecho internacional. Pero de ello no se desprende en ningún caso que cualquier aceptación similar de las obligaciones por parte de los Estados miembros pueda asumirse en el marco de ordenamientos jurídicos nacionales[133].

---

[121] Ibíd., pág. 643.

[122] Sentencia de 19 de julio de 1988, ibíd., pág. 658. Véase también *Revue de l'arbitrage*, vol. 18 (1989), págs. 515 y 525.

[123] Párrafo 56 del laudo de 21 de julio de 1991, citado por Higgings, «The legal consequences for member States of non-fulfilment by international organizations of their obligations towards third parties: provisional report», pág. 393.

[124] Ibíd., págs. 393 y 394.

[125] El texto del laudo definitivo, que se emitió el 28 de junio 1993, no fue publicado. En dicho laudo se hacía referencia en la sentencia del Tribunal Superior de Inglaterra, de 3 de agosto de 1994, en la causa *Westland Helicopters Ltd.* v. *Arab Organization for Industrialization*, ILR, vol. 108 (1998), pág. 567.

[126] *J. H. Rayner (Mincing Lane) Ltd.* v. *Department of Trade and Industry and Others* (24 de junio de 1987), ibíd., vol. 77 (1988), pág. 55.

[127] Ibíd., pág. 76.

[128] Ibíd., pág. 77. Pasajes similares figuran en las páginas 79 y 80.

[129] Ibíd., pág. 88.

[130] *Maclaine Watson & Co. Ltd* v. *Department of Trade and Industry*, sentencia de 29 de julio de 1987, ILR, vol. 80 (1989), pág. 47.

[131] Ibíd. y *J. H. Rayner* (nota 125 *supra*), pág. 57.

[132] *Maclaine Watson* (nota 129 *supra*), pág. 108.

[133] Ibíd., pág. 109.

No obstante, la conclusión de Lord Kerr no se basó totalmente en el derecho nacional. También dijo:

En resumen, no encuentro fundamento alguno para concluir que se haya demostrado que exista ninguna norma de derecho internacional que sea vinculante para los Estados miembros del Consejo Internacional del Estaño, con arreglo a la cual puedan ser considerados responsables (y mucho menos mancomunada y solidariamente), ante ningún tribunal nacional frente a los acreedores del Consejo por deudas contraídas por éste como resultado de contratos celebrados por el Consejo en su propio nombre[134].

81. Lord Ralph Gibson estuvo de acuerdo con esta opinión y señaló que:

Cuando el contrato haya sido concluido por la organización en calidad de persona jurídica independiente, en mi opinión, el derecho internacional no impondría en ese caso la responsabilidad a los miembros por la sola razón de ser miembros de la organización, a menos que, con arreglo a una interpretación conforme del documento constitutivo, en aplicación de condiciones explícitas o implícitas, la responsabilidad secundaria directa hubiera sido asumida por los miembros[135].

También señaló que:

De la práctica de los Estados no se desprende que haya habido reconocimiento o aceptación de responsabilidad directa por parte de ningún Estado al no existir ninguna cláusula de exclusión[136].

Asimismo el magistrado que formuló una opinión disidente, Lord Nourse, concedió una importancia decisiva a la actitud adoptada por los Estados miembros, aunque adoptó la presunción opuesta. Dijo:

[E]n las opiniones de los juristas y en la del Tribunal que conoció del caso *Westland* se reconocía de manera implícita que los Estados que crean una organización internacional pueden determinar, al constituirla, la exclusión o limitación de su responsabilidad frente a las obligaciones contraídas por la organización que, de no ser así, estaría sin duda incluida; y, lo que es más, que dicha disposición será determinante de la cuestión de los fines del derecho internacional. Así pues, la intención de los Estados que constituyen la organización es fundamental. [...] Y debemos considerar la importancia que Shihata, al igual que el Tribunal que conoció del caso *Westland*, concedería al grado en que la intención de los Estados se había dado a conocer a los terceros que realizaban operaciones con el Consejo Internacional del Estaño[137].

Lord Nourse entendió que «la intención de los Estados partes en el Sexto Convenio Internacional del Estaño era que los miembros del Consejo Internacional del Estaño debían responder de las obligaciones de la organización»[138] y dijo:

El Consejo Internacional del Estaño tiene personalidad propia en derecho internacional, pero sus miembros responden, no obstante, mancomunada y solidariamente, directamente y sin limitaciones de las deudas contraídas y los préstamos obtenidos en Inglaterra, de no eximirlos el propio Consejo Internacional del Estaño de dicha responsabilidad o en la medida en que no lo haga[139].

82. La conclusión alcanzada mayoritariamente en el Tribunal de Apelación fue confirmada por unanimidad por la Cámara de los Lores. Lord Templeman se opuso a la idea de que la responsabilidad de los Estados miembros «se derivara de un principio general del derecho» y señaló que «[n]o se hizo mención a ninguna opinión autorizada que respaldara el supuesto principio general»[140]. En cuanto a la presunta norma de derecho internacional que estipula que «los Estados miembros de una organización internacional serán responsables mancomunada y solidariamente del incumplimiento por parte de la organización del pago de sus deudas a menos que en el tratado constitutivo de la organización se excluya claramente la responsabilidad de los miembros», Lord Templeman entendió que «[n]o se había presentado ninguna prueba plausible de la existencia de dicha norma de derecho internacional con anterioridad o con posterioridad a la aprobación del Sexto Convenio Internacional del Estaño en 1982»[141]. Como argumento adicional, el mismo magistrado entendió que:

si existiera una norma de derecho internacional que estuviera implícita en un tratado o que impusiera sobre Estados soberanos que entran a ser parte en un tratado (de no haber en éste una cláusula de exclusión) la obligación de hacerse cargo de las deudas de una organización internacional establecida mediante dicho tratado, dicha norma de derecho internacional sólo sería aplicable en virtud del derecho internacional[142].

Tampoco Lord Oliver de Aylmerton estaba convencido de la existencia en derecho internacional de una norma que estipulara la responsabilidad, ya fuera «primaria o secundaria», de los miembros de una organización internacional. Este magistrado dijo:

Una norma de derecho internacional se convierte en norma, esté o no esté reconocida en el derecho interno, sólo cuando es cierta y goza de aceptación general por parte del conjunto de las naciones civilizadas; quienes afirman la norma son los que deben probar su existencia, de ser necesario, ante la Corte Internacional de Justicia. Ciertamente no corresponde a un tribunal nacional crear una norma a los fines del derecho interno y sobre la base de material que está totalmente indeterminado[143].

83. El Gobierno del Canadá mencionó de pasada la cuestión de la responsabilidad de los Estados miembros en relación con una reclamación por los daños causados en 1989 por el accidente de un helicóptero canadiense que operaba en el Sinaí para una organización establecida por Egipto e Israel denominada Fuerza y Observadores Multilaterales. En un intercambio de cartas de fechas 4 y 9 de noviembre de 1999 entre el Canadá y la Fuerza y Observadores Multilaterales figuraba el siguiente pasaje:

El Gobierno del Canadá conviene en que el pago de 3.650.000 dólares de los EE.UU. constituirá la satisfacción plena y definitiva de todas y cada una de las deudas u obligaciones que la Fuerza y Observadores Multilaterales puedan tener con respecto a las reclamaciones, y se considerará que con ello el Gobierno del Canadá exonera y libera incondicionalmente al respecto a la Fuerza y Observadores Multilaterales (y por conducto de ellas, al Estado de Israel y la República Árabe de Egipto)[144].

---

[134] Ibíd.

[135] Ibíd., pág. 172.

[136] Ibíd., pág. 174.

[137] Ibíd., pág. 141.

[138] Ibíd., pág. 145.

[139] Ibíd., pág. 147.

[140] *Australia & New Zealand Banking Group Ltd et al* v. *Australia*, sentencia de 26 de octubre de 1989, ILM, vol. XXIX, n.º 3 (mayo de 1990), pág. 674.

[141] Ibíd., pág. 675.

[142] Ibíd.

[143] Ibíd., pág. 706. Algunos meses después, el Abogado General del Estado, Sr. Darmon, defendió la opinión de que los Estados miembros no podían ser responsabilizados por el hecho de participar en el «proceso interno de adopción de decisiones» de la organización, en el dictamen que emitió en el asunto *Maclaine Watson & Co., Ltd.* c. *Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-241/87, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Recopilación *de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia*, 1990-5, pág. I-01797, esp. párr. 144. Se llegó a un arreglo antes de que el Tribunal de Justicia pudiera emitir su decisión sobre este asunto.

[144] Términos similares fueron utilizados en un intercambio de cartas de 3 de mayo de 1990 entre el Director General de la Fuerza y

En este pasaje cabría encontrar cierto apoyo a la opinión de que podría haber sido preferible una reclamación contra los dos Estados miembros.

84. Algunos Estados expresaron su opinión sobre la cuestión de la responsabilidad de los Estados miembros en conexión con el actual estudio de la Comisión. En ese contexto, Alemania recordó en sus comentarios escritos que había:

propugnado [...] el principio de la responsabilidad separada ante la Comisión Europea de Derechos Humanos (*M. & Co.*), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Senator Lines*) y la CIJ (*Licéité de l'emploi de la force*) y [había] rechazado la responsabilidad por medidas adoptadas por las Comunidades Europeas, la OTAN y las Naciones Unidas por el sólo hecho de ser miembro de estas instituciones[145].

85. En el informe sobre su 57.º período de sesiones, la Comisión había solicitado comentarios con respecto a la siguiente pregunta: «¿hay supuestos en que un Estado podría ser tenido por responsable por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional de la que sea miembro?»[146]. Sobre ese punto se hicieron algunos comentarios en la Sexta Comisión. Si bien en dos declaraciones se sugirió que el actual proyecto de artículos no se ocupase de esa cuestión[147], en otras se expresó una opinión diferente[148] y se propusieron diversas soluciones. China observó que, puesto que las decisiones y acciones de una organización internacional estaban, por norma general, bajo el control de los Estados miembros o dependían de su apoyo, aquellos Estados miembros que votasen a favor de la decisión en cuestión o que aplicasen la decisión, recomendación o autorización pertinentes, deberían asumir la responsabilidad internacional correspondiente[149]. Otras delegaciones opinaron que, en principio, los Estados miembros no eran responsables, pero sostuvieron que podrían incurrir en responsabilidad en «ciertos casos excepcionales»[150], en caso de supervisión negligente de las organizaciones[151], o «particularmente en lo que respecta a las organizaciones internacionales con recursos limitados y pequeño número de miembros, en las que cada Estado miembro tiene un alto grado de control sobre las actividades de la organización»[152]. Otra delegación indicó la posible pertinencia de «diversos factores»[153].

86. Según la OIPC-Interpol, uno de los «casos de *lex specialis* en que el estatuto de una organización internacional prevé específicamente la responsabilidad de un Estado por los hechos internacionalmente ilícitos de una organización internacional de la que es miembro» se produciría cuando «en el tratado constitutivo o en otra norma de la organización se estableciera la responsabilidad derivada o secundaria de los miembros de la organización por los hechos o deudas de esta última»[154]. No obstante, la responsabilidad de los Estados miembros en virtud de las normas de la organización no implica que esos Estados incurran en responsabilidad con respecto a un tercer Estado, salvo que dicha responsabilidad le sea imputable con respecto a ese Estado en virtud del derecho internacional. Por ello, y en contra de la opinión manifestada por la OIPC-Interpol, no se puede presuponer, basándose en el instrumento constitutivo, que los Estados miembros de la CE incurran en responsabilidad cuando la propia Comunidad infrinja una obligación convencional. El párrafo 7 del artículo 300 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea no pretende crear obligaciones de los Estados miembros respecto de Estados no miembros[155]. Como señaló Alemania en un comentario escrito, «esta disposición sólo sienta las bases de las obligaciones respecto de la CE según el derecho comunitario, pero no permite a terceros demandar directamente a Estados miembros de la Comunidad»[156]. Por razones similares, las disposiciones que puedan figurar en los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas y que se refieran a la distribución de responsabilidades entre un Estado que aporte contingentes a una organización internacional y dicha organización tampoco podrán ser consideradas, en virtud del derecho internacional, aplicables *per se* a las relaciones con terceros Estados[157].

87. Cuando un tratado prevé la responsabilidad de los Estados miembros[158], o limita esa responsabilidad o la

Observadores Multilaterales y el Embajador de los Estados Unidos de América en Italia, en relación con una reclamación derivada del accidente de una aeronave. Para más información, véase *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/545, secc. I.3, y anexo.

[145] *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556, secc. O.3.

[146] Ibíd., vol. II (segunda parte), párr. 26, apdo. *b*.

[147] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Sexta Comisión*, declaración de Marruecos, 11.ª sesión (A/C.6/60/SR.11), párr. 43, y la Argentina, 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párr. 80.

[148] En la declaración de Sierra Leona, ibíd., 17.ª sesión (A/C.6/60/SR.17), párr. 11, se hacía hincapié en la «importancia excepcional» de la cuestión.

[149] Ibíd., 11.ª sesión (A/C.6/60/SR.11), párr. 53.

[150] Declaración de Italia, ibíd., 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párr. 3.

[151] Declaración de Austria, ibíd., 11.ª sesión (A/C.6/60/SR.11), párr. 65.

[152] Declaración de Belarús, ibíd., 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párr. 52.

[153] Declaración de España, ibíd., 13.ª sesión (A/C.6/60/SR.13), párr. 53.

[154] Documento A/CN.4/568 y Add.1, reproducido en el presente volumen.

[155] El párrafo 7 del artículo 300 dice lo siguiente:

«Los acuerdos celebrados en las condiciones mencionadas en el presente artículo serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad, así como para los Estados miembros».

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas indicó que esta disposición no implica que los Estados miembros queden vinculados con respecto a los Estados no miembros y puedan por ello incurrir en responsabilidad conforme al derecho internacional. Véase la sentencia de 9 de agosto de 1994, *República Francesa* c. *Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto C-327/91, *Recopilación de Jurisprudencia 1994*, pág. I-3674, párr. 25.

[156] *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556, secc. O.1, *a*, iii.

[157] Para un análisis de los acuerdos relativos al estatuto de las fuerzas de la OTAN y la UE, véase Schmalenbach, *op. cit.*, págs. 556 a 564 y 573 a 575. Véase también *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556, secc. O.2, *c*, ii. En el modelo de acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz concertados entre las Naciones Unidas y los diversos países receptores de operaciones de mantenimiento de la paz (A/45/594, anexo) no figuran disposiciones sobre responsabilidad.

[158] Por ejemplo, de acuerdo con el artículo XXII, párr. 3, apdo. *b*, del Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, «sólo si la organización deja de pagar, dentro de un plazo de seis meses, la cantidad convenida o que se haya fijado como indemnización de los daños, podrá el Estado demandante invocar la responsabilidad de los miembros que sean Estados Partes en este Convenio a los fines del pago de esa cantidad». El hecho de que la

(Continuación en la página siguiente.)

excluye[159], se podría establecer una norma especial de derecho internacional, suponiendo que la disposición del tratado sea aplicable en relación con un posible Estado demandante[160]. Dada la variedad de este tipo de cláusulas, sería difícil elaborar un razonamiento basado en esa práctica convencional y sugerir una conclusión, en uno u otro sentido, para resolver la cuestión de la responsabilidad de los Estados miembros.

88. La doctrina jurídica está dividida en cuanto a la cuestión de si los Estados incurren en responsabilidad cuando una organización de la cual son miembros comete un hecho internacionalmente ilícito. Algunos autores consideran que los Estados son responsables porque no aceptan que la organización tenga su propia personalidad jurídica o consideran que la personalidad jurídica de la organización puede tener efectos jurídicos sólo con respecto a los Estados no miembros que la reconocen[161]. Estas opiniones están reñidas con la idea que se presupone en el artículo 2 del proyecto actual de que la organización tiene «personalidad jurídica internacional propia»[162]. Otros autores mantienen, basándose en premisas diferentes, que los Estados miembros son responsables si la organización no cumple con su obligación de indemnizar por un hecho internacionalmente ilícito[163]. Varios autores se han opuesto a esa opinión, sosteniendo que, dada la personalidad jurídica independiente de la organización, los Estados miembros no incurren en ninguna responsabilidad subsidiaria[164]. No obstante, entre esos autores, algunos aceptan que, en casos excepcionales, los Estados miembros puedan ser responsables[165].

89. Esa última opinión también quedó recogida en la resolución sobre las consecuencias jurídicas que tiene para los Estados miembros el incumplimiento por organizaciones internacionales de sus obligaciones respecto de terceros, aprobada en 1995 en Lisboa por el IDI[166]. Conforme al artículo 6, apdo. *a*, de esa resolución:

> Salvo lo especificado en el artículo 5, no hay ninguna norma general de derecho internacional en virtud de la cual los Estados miembros sean responsables, por razón únicamente de su condición de miembros, de manera mancomunada o subsidiaria, de las obligaciones de una organización internacional de la que sean miembros.

El artículo 5 dice lo siguiente:

> *a*) La cuestión de la responsabilidad de los miembros de una organización internacional por las obligaciones de ella se determinará remitiéndose al reglamento de la organización.
>
> *b*) En circunstancias particulares, los miembros de una organización internacional podrán ser responsables por las obligaciones de ésta de acuerdo con un principio general del derecho que sea pertinente, como la aquiescencia o el abuso del derecho.
>
> *c*) Además, un Estado miembro podrá incurrir en responsabilidad para con un tercero:
>
> i) Por haberse comprometido el propio Estado, o
>
> ii) Cuando la organización internacional haya actuado como agente del Estado, de hecho o de derecho[167].

(Continuación de la nota 158.)

responsabilidad de los miembros de una organización sólo se estableciese en beneficio de los Estados partes del Convenio fue criticado por Galicki, «Liability of international organizations for space activities», pág. 207.

[159] Como ejemplo, se podría citar el artículo 24 del Convenio Internacional del Cacao, 2001, que estipula lo siguiente: «La responsabilidad de todo Miembro para con el Consejo y para con los demás Miembros se limitará a sus obligaciones en lo que se refiere a las contribuciones estipuladas expresamente en el presente Convenio. Se entenderá que los terceros que traten con el Consejo tienen conocimiento de las disposiciones del presente Convenio relativas a las atribuciones del Consejo y a las obligaciones de los Miembros».

[160] Esto exigiría la aceptación o como mínimo la aquiescencia de los terceros Estados.

[161] En relación con esta opinión, véanse von Münch, *op. cit.*, págs. 267 y 268; Seidl-Hohenveldern, «Die völkerrechtliche Haftung für Handlungen internationaler Organisationen im Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten», págs. 502 a 505, y Stein, «Kosovo and the international community: the attribution of possible internationally wrongful acts: responsibility of NATO or of its member States», pág. 192.

[162] *Anuario… 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 205.

[163] Véase Adam, *Les organismes internationaux spécialisés*, pág. 130; Ginther, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten*, págs. 177 a 179 y 184; Hoffmann, «Der Durchgriff auf die Mitgliedstaaten internationaler Organisationen für deren Schulden», pág. 586; Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten*, págs. 92 a 96; Sadurska y Chinkin, «The collapse of the International Tin Council: a case of State responsibility?», págs. 887 a 890; Schermers, «Liability of international organizations», pág. 9, y Wenckstern, «Die Haftung der Mitgliedstaaten für internationale Organisationen», págs. 108 y 109. Brownlie, en *Principles of Public International Law*, pág. 655, sostuvo que «en el caso de las organizaciones más especializadas con un número más reducido de miembros, puede ser necesario recurrir a la responsabilidad colectiva de los Estados miembros».

[164] Véase Hartwig, *Die Haftung der Mitgliedstaaten für internationale Organisationen*, págs. 290 a 296; Klein, *op. cit.*, págs. 509 y 510; Pellet, «L'imputabilité d'éventuels actes illicites: responsabilité de l'OTAN ou des Etats membres», págs. 198 y 201; Pernice, «Die Haftung internationaler Organisationen und ihrer Mitarbeiter - dargestellt am 'Fall' des internationalen Zinnrates», págs. 419 y 420, y Ritter, «La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», págs. 444 y 445. También los autores mencionados en la nota 160 *supra* consideran que los Estados miembros no son responsables cuando se puede oponer a los Estados no miembros la personalidad jurídica de la organización.

[165] Varios autores mantuvieron la opinión de que se debería admitir una excepción cuando los Estados miembros aceptan que se les pueda exigir responsabilidad por un hecho internacionalmente ilícito de la organización. En su ensayo «Role of law in economic development: the legal problems of international public ventures», pág. 125, Shihata sostuvo, en relación con las empresas internacionales, que «se deben estudiar todas las disposiciones y circunstancias pertinentes para determinar qué pretendían las partes a ese respecto y en qué medida su intención se hizo saber a los terceros que trataban con la empresa». Con respecto a los miembros de una organización internacional, Seidl-Hohenveldern, «Liability of member States for acts or omissions of an international organization», pág. 739, se mostró de acuerdo en que de igual modo, se deberían tener «en cuenta todas las disposiciones y circunstancias pertinentes». Klein, *op. cit.*, págs. 509 y 510, estimó que la conducta de los Estados miembros puede dar a entender que proporcionan una garantía para las obligaciones que se le presenten a la organización. Según Herdegen, «The insolvency of international organizations and the legal position of creditors: some observations in the light of the International Tin Council crisis», pág. 141, «la condición de miembro por sí sola no puede servir de base apropiada para hacer extensibles las reclamaciones y responsabilidades, salvo que los Estados miembros claramente pretendiesen compartir los derechos y obligaciones de la organización». Amerasinghe, «Liability to third parties of member States of international organizations: practice, principle and judicial precedent», pág. 280, sobre la base de «motivaciones de política», sostuvo que, «la presunción de la no responsabilidad puede quedar desplazada por pruebas de que los miembros (algunos de ellos o todos), o la propia organización con la aprobación de los miembros, habían dado motivos a los acreedores para suponer que los miembros (algunos de ellos o todos) aceptarían la responsabilidad mancomunada o subsidiaria, incluso sin una intención expresa o implícita al efecto en el instrumento de constitución». Según Hartwig, *op. cit.*, págs. 299 y 300 y Hirsch, *op. cit.*, pág. 165, la parte lesionada tendría derecho a reclamar que los miembros cumpliesen sus obligaciones de proporcionar fondos a la organización en cuestión.

[166] IDI, reunión de Lisboa, *Annuaire*, vol. 66-II (1996), pág. 445.

[167] Ibíd.

90. El enfoque general adoptado en la resolución del IDI parece ajustarse a los elementos recogidos en el análisis de la práctica anteriormente realizado. Aparte del laudo arbitral provisional en el asunto *Westland Helicopters* (véase el párrafo 76 *supra*) y la opinión minoritaria de Lord Nourse en el Tribunal de Apelaciones en el asunto del Consejo Internacional del Estaño (véase el párrafo 81 *supra*), las decisiones previamente examinadas se basaron en la opinión de que no existe ninguna presunción de que los Estados miembros incurran en responsabilidad (véanse los párrafos 77 a 82 *supra*). La gran mayoría de Estados fue de la misma opinión: todos los que fueron demandados (más de 25) en los dos asuntos examinados en los párrafos 76 a 82 *supra* y la mayoría de los que se ocuparon de esta cuestión en conexión con el presente estudio (véanse los párrafos 84 y 85 *supra*).

91. Un caso en el que los Estados a menudo son considerados excepcionalmente responsables de los hechos internacionalmente ilícitos cometidos por una organización de la que son miembros es cuando aceptan esa responsabilidad. La aceptación generalmente supone sólo una responsabilidad subsidiaria en el caso de que la organización no cumpla sus obligaciones para con un Estado no miembro. Por ejemplo, en la opinión que formuló en el asunto del Consejo Internacional del Estaño, Lord Ralph Gibson mencionó la aceptación de responsabilidad en el «documento constitutivo»[168]. La aceptación también se puede manifestar en un instrumento que no sea el acta de constitución. No obstante, como se señaló cuando se analizó el artículo 300, párr. 7, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (véase el párrafo 86 *supra*), los Estados miembros incurrirían en responsabilidad conforme al derecho internacional sólo si su aceptación de la responsabilidad produjese efectos jurídicos en sus relaciones con el Estado no miembro lesionado, lo cual ocurriría con mayor probabilidad sobre la base de una disposición del tratado que confiriese derechos a terceros Estados[169]. El Estado lesionado no podría fundar su reclamación simplemente en el instrumento constitutivo, que no vincula a los Estados miembros en sus relaciones con Estados no miembros.

92. Si el caso de la aceptación de responsabilidad parece claro, hay otro caso que pide una solución similar: cuando los Estados miembros, con su conducta, dan pie a un Estado no miembro para confiar, en las relaciones que establezca con la organización, en la responsabilidad subsidiaria de los Estados miembros de esa organización. Determinados supuestos que se han previsto en la práctica[170] podrían quedar abarcados por una excepción relacionada con la confianza en la responsabilidad subsidiaria de los Estados miembros. Una afirmación directamente relacionada con ello fue formulada en el laudo arbitral sobre el fondo de la cuestión en el asunto *Westland Helicopters*. El tribunal se refirió a «la confianza de los terceros que contrataban con la organización en la capacidad de ésta para hacer frente a sus compromisos habida cuenta del continuo respaldo de los Estados miembros»[171]. A la hora de determinar si un Estado no miembro tenía razones para confiar en la responsabilidad de los Estados miembros pueden ser pertinentes diversos factores; entre ellos se podría incluir, como se propuso en el comentario formulado por Belarús, el «pequeño número de miembros»[172]. No obstante, no se puede dar por supuesto que la presencia de uno o más de esos factores *per se* implique la responsabilidad de los Estados miembros.

93. Las dos excepciones mencionadas en los párrafos precedentes no conciernen necesariamente a todos los Estados que sean miembros de una organización internacional. Por ejemplo, si la aceptación de la responsabilidad subsidiaria sólo ha sido manifestada por un determinado número de Estados, se podría entender que la responsabilidad existe sólo para esos Estados. En cambio, si la responsabilidad de la organización fuese consecuencia de una decisión adoptada por uno de sus órganos, el hecho de que la decisión en cuestión fuese adoptada con los votos de algunos Estados miembros no implicaría únicamente que sólo esos Estados incurriesen en responsabilidad[173]. No siempre estaría justificada una distinción entre los Estados que votan a favor y los demás Estados. Ello también reflejaría una razón de política, porque dar importancia a esa distinción podría afectar negativamente al proceso de adopción de decisiones en muchas organizaciones, ya que el riesgo de incurrir en responsabilidad haría difícil alcanzar el consenso.

94. La solución aquí propuesta encuentra algún apoyo en otros motivos de política. En primer lugar, si los Estados miembros se hubiesen de considerar generalmente responsables, aunque subsidiariamente, las relaciones de las organizaciones internacionales con los Estados no miembros se verían perjudicadas, porque encontrarían dificultades para actuar de modo autónomo. Además, como se ha señalado, «si los miembros saben que son potencialmente responsables por daños contractuales o torticeros causados por los hechos de una organización internacional, intervendrán necesariamente en casi todas las adopciones de decisiones de las organizaciones internacionales»[174]. Las dos excepciones propuestas también descansan sobre motivaciones de política, porque vinculan la responsabilidad de los Estados miembros a su conducta. Una vez que los Estados miembros hayan aceptado la responsabilidad o hayan inducido a un Estado no miembro a confiar en su responsabilidad, parece justo que asuman las consecuencias de su propia conducta.

95. Por las razones explicadas en el párrafo 57 *supra*, el proyecto de artículo propuesto sólo considerará a los

[168] Véase el párrafo 81 *supra*. En el mismo párrafo, hay una cita de la opinión de Lord Nourse, que también se refiere a la «constitución» de la organización internacional en cuestión.

[169] Resultarían de aplicación entonces las condiciones establecidas en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

[170] Véanse los párrafos 76, 83 y 85 *supra*. Algunas de las excepciones mencionadas en la resolución del IDI citada en el párrafo 82 *supra*, se refieren al mismo tipo de circunstancia, mientras que el caso de que «la organización internacional haya actuado como agente del Estado, de hecho o de derecho» parece plantear un problema de atribución de conducta.

[171] Ese pasaje fue citado en el párrafo 78 *supra*.

[172] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párr. 52.

[173] La importancia de la circunstancia de un voto a favor de la decisión correspondiente fue puesta de relieve en las declaraciones de China, ibíd., 11.ª sesión (A/C.6/60/SR.11), párr. 53, y Belarús, ibíd., 12.ª sesión (A/C.6/60/SR.12), párr. 51.

[174] Higgins, *loc. cit.*, pág. 419.

Estados en su calidad de miembros de una organización internacional. No obstante, como observó el OIEA:

Prima facie, toda responsabilidad potencial de un Estado miembro de una organización internacional y de una organización internacional que es miembro de otra organización internacional debería ser tratada de la misma manera[175].

96. Las observaciones precedentes llevan a la conclusión de que sólo en casos excepcionales podría un Estado que sea miembro de una organización internacional incurrir en responsabilidad por el hecho internacionalmente ilícito de esa organización. Ello podría formularse en un texto como el que sigue:

[175] *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/545, secc. B.1, apdo. *b*.

«Artículo 29. Responsabilidad de un Estado que sea miembro de una organización internacional por el hecho internacionalmente ilícito de esa organización

A excepción de lo dispuesto en los artículos precedentes del presente capítulo, un Estado que sea miembro de una organización internacional no será responsable por un hecho internacionalmente ilícito de esa organización salvo que:

a) haya aceptado que pueda imputársele la responsabilidad con relación al tercero lesionado, o

b) haya inducido al tercero lesionado a confiar en su responsabilidad.»