Capítulo VIII

RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

A.—Introducción

458. En su 52.º período de sesiones, celebrado en 2000, la Comisión decidió incluir el tema «Responsabilidad de las organizaciones internacionales» en su programa de trabajo a largo plazo[399].

459. La Asamblea General, en el párrafo 8 de su resolución 55/152, de 12 de diciembre de 2000, tomó nota de la decisión de la Comisión relativa a su programa de trabajo a largo plazo y del plan de estudios del nuevo tema que figura en el anexo del informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 52.º período de sesiones.

460. La Asamblea General, en el párrafo 8 de su resolución 56/82, pidió a la Comisión que iniciara su labor sobre el tema de la «Responsabilidad de las organizaciones internacionales» teniendo debidamente presentes las observaciones hechas por los gobiernos.

B.—Examen del tema en el actual período de sesiones

461. En el actual período de sesiones la Comisión decidió, en su 2717.ª sesión, celebrada el 8 de mayo de 2002, incluir el tema en su programa de trabajo.

462. En la misma sesión, la Comisión estableció un Grupo de Trabajo sobre el tema[400].

463. La Comisión decidió además, también en la misma sesión, nombrar al Sr. Giorgio Gaja Relator Especial encargado del tema.

464. En su 2740.ª sesión, celebrada el 2 de agosto de 2002, la Comisión examinó y aprobó el informe del Grupo de Trabajo (A/CN.4/L.622) que figura en la sección C *infra*.

C.—Informe del Grupo de Trabajo

1. Alcance del tema

a) *El concepto de responsabilidad*

465. La Comisión utilizó el término «responsabilidad» en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos[401] (en adelante, responsabilidad de los Estados) con referencia a las consecuencias que genera en derecho internacional un hecho internacionalmente ilícito. Cabe suponer que el sentido de «responsabilidad» en el nuevo tema incluye por lo menos el mismo concepto. Así pues, el estudio debe abarcar la responsabilidad en que incurren las organizaciones internacionales por sus hechos ilícitos. Lógicamente debe abarcar también cuestiones conexas que se dejaron de lado en los artículos sobre la responsabilidad de los Estados: por ejemplo, como se indicaba en el párrafo 4 del comentario al artículo 57, «los casos en que la organización internacional es el agente y el Estado es considerado responsable en virtud de su participación en el comportamiento de la organización o de su calidad de miembro de la misma»[402].

466. Los artículos sobre la responsabilidad de los Estados pretenden establecer solamente normas de derecho internacional general y dejar de lado «las condiciones de existencia de un hecho internacionalmente ilícito» y las cuestiones relativas al «contenido de la responsabilidad internacional de un Estado o el modo de hacerla efectiva» que se rige «por normas especiales de derecho internacional» (art. 55). Parece justificarse un enfoque similar con respecto a las organizaciones internacionales. Esto no excluiría la posibilidad de que se extrajeran algunas indicaciones para el establecimiento de normas generales de las «normas especiales» y de la práctica de su aplicación. De la misma manera, las normas generales de derecho internacional podrían ser pertinentes para interpretar las «normas especiales» de la organización.

467. La responsabilidad de las organizaciones internacionales puede surgir con respecto a Estados miembros y Estados no miembros. En el caso de las organizaciones internacionales que no son universales, es más probable que la responsabilidad surja en relación con Estados no miembros. En lo que respecta a los Estados miembros, la gran variedad de relaciones existentes entre las organizaciones internacionales y sus Estados miembros y la aplicabilidad a esta cuestión de numerosas normas especiales —en su mayor parte «normas de la organización» pertinentes— en caso de falta de cumplimento de sus obligaciones por una organización internacional con respecto a sus Estados miembros o por estos últimos con respecto a la organización limitará probablemente la importancia de las normas generales a este respecto. Sin embargo, las cuestiones relativas a la responsabilidad por hechos

[399] *Anuario... 2000*, vol. II (segunda parte), cap. IX, pág. 139, párr. 729.

[400] Véase la composición del Grupo de Trabajo en el apartado *b* del párrafo 10 *supra*.

[401] *Anuario… 2001*, vol. II (segunda parte), cap. IV, pág. 26, párr. 76.

[402] Ibíd, pág. 152.

internacionalmente ilícitos no deben excluirse del estudio del tema solamente porque se plantean entre una organización internacional y sus Estados miembros.

468. Las cuestiones de la responsabilidad (*responsibility*) de las organizaciones internacionales están con frecuencia ligadas a las relativas a la responsabilidad (*liability*) en que incurren esas organizaciones en virtud del derecho internacional, tales como las concernientes a los daños causados por objetos espaciales, de que pueden ser responsables las organizaciones internacionales en virtud del párrafo 3 del artículo XXII del Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales y posiblemente también de acuerdo con una norma paralela de derecho internacional general o en virtud de la aplicación de los principios generales del derecho. Las cuestiones relativas a la responsabilidad (*responsibility*) y las relativas a las obligaciones derivada de ésta (*liability*) están con frecuencia entrelazadas, porque es posible que el daño sea causado en parte por actividades lícitas y en parte por la violación de obligaciones de prevención o de otras obligaciones. Sin embargo, dado que la Comisión tiene en su programa un tema separado sobre la responsabilidad internacional de los Estados por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, que se está examinando actualmente, parece preferible por el momento aplazar la consideración de las cuestiones de la responsabilidad (*liability*) de las organizaciones internacionales en espera del resultado de la labor de la Comisión en el contexto de ese estudio, y no estudiar esas cuestiones en el contexto de la responsabilidad (*responsibility*) de las organizaciones internacionales.

b) El concepto de organización internacional

469. Los convenios aprobados bajo los auspicios de las Naciones Unidas restringen el significado de la expresión organización internacional a las organizaciones intergubernamentales, es decir, a las organizaciones que los Estados han creado por medio de un tratado o excepcionalmente, como en el caso de la OSCE, sin un tratado. Así pues, por ejemplo, el apartado *i*) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena de 1986 establece que «se entiende por "organización internacional" una organización intergubernamental». Este concepto cubre sin duda la mayoría de las entidades respecto de las cuales es posible que se planteen cuestiones de responsabilidad con arreglo al derecho internacional. Cabe suponer que el derecho internacional dota a esas organizaciones internacionales de personalidad jurídica porque de otra manera su comportamiento se atribuiría a sus miembros y no se plantearía entonces ninguna cuestión de responsabilidad en virtud del derecho internacional.

470. La definición de organización internacional dada anteriormente incluye entidades de naturaleza muy dispar. Los miembros, las funciones, las formas de deliberar y los medios a su disposición varían tanto que, en lo que hace la responsabilidad, tal vez no sea razonable buscar normas generales que se apliquen a todas las organizaciones intergubernamentales, especialmente con respecto a la cuestión de la responsabilidad en que pueden incurrir los Estados por actividades de la organización de que son miembros. Tal vez sea necesario elaborar normas específicas para diferentes categorías de organizaciones internacionales.

471. Algunas organizaciones internacionales, como la OMT, tienen miembros que son Estados y miembros que no son Estados. El estudio podría incluir también cuestiones de responsabilidad en relación con este tipo de organización. La responsabilidad de los miembros que no son Estados no necesita examinarse directamente, pero podría tenerse en cuenta en la medida en que afecta a la responsabilidad de los Estados miembros.

472. El tema se ampliaría considerablemente si se incluyeran también en el estudio las organizaciones que los Estados crean con arreglo a leyes nacionales, por ejemplo con arreglo al derecho de un Estado particular, y las organizaciones no gubernamentales. Así pues, tal vez sea preferible dejar de lado las cuestiones relativas a la responsabilidad de este tipo de organizaciones, por lo menos provisionalmente.

2. Relaciones entre el tema de la responsabilidad de las organizaciones internacionales y los artículos sobre la responsabilidad de los Estados

473. El proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales tendrá que ser formalmente un texto independiente de los artículos sobre la responsabilidad de los Estados. Esto no excluiría necesariamente la posibilidad de hacer en el nuevo texto una revisión general a las normas adoptadas en el contexto de la responsabilidad de los Estados y redactar disposiciones específicas para las cuestiones que no pudieran tratarse adecuadamente mediante esa remisión, o de dejar de lado sin prejuzgarlos algunos de esos temas. Esta opción tendría la ventaja de permitir que se redactara un texto relativamente breve en que se pondrían de relieve las cuestiones específicas. Sin embargo, se correría con ello el riesgo de subestimar los aspectos específicos del tema, especialmente en los casos en que la práctica relativa a las organizaciones internacionales es escasa. Es posible que algunas de las cuestiones en las cuales los artículos sobre la responsabilidad de los Estados reflejan normas de derecho internacional consuetudinario con respecto a los Estados sólo puedan ser objeto de desarrollo progresivo en lo que concierne a las organizaciones internacionales. Cualquiera sea la forma de redacción que se elija, los aspectos específicos del tema deberán estudiarse con sumo cuidado.

474. La situación no puede asimilarse enteramente a la que se produjo en el caso del derecho de los tratados. En ese contexto, mucho antes de que la Comisión terminara sus trabajos con respecto a las organizaciones internacionales, se había adoptado y había entrado en vigor un convenio de codificación relativo a los tratados entre Estados; además, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados de 1986 llegó a la conclusión de que las normas que rigen los tratados de las organizaciones internacionales debían alinearse en su mayor parte con las de la Convención de Viena de 1969. El resultado fue la reproducción textual en la Convención de Viena de 1986 de muchas disposiciones de la Convención de Viena de 1969. Esto no podía escapar a la crítica de que la tarea había sido innecesaria: habría sido en general

suficiente decir que se consideraba que lo que se aplicaba a los Estados se aplicaba también a las organizaciones internacionales. En la esfera de la responsabilidad el panorama es diferente. En su resolución 56/83, la Asamblea General señaló a la atención de los gobiernos los artículos relativos a la responsabilidad de los Estados, pero se ha aplazado la adopción de una decisión sobre las medidas futuras. Cabría aducir que las cuestiones que se refieren específicamente a la responsabilidad de las organizaciones internacionales son más numerosas que en el caso de los tratados. Así pues, se justifica más, al menos por el momento, la redacción de un texto amplio en el caso de la responsabilidad que en el caso del derecho de los tratados.

475. Dada la calidad de los resultados de la extensa labor completada por la Comisión en su 53.º período de sesiones y también la necesidad de mantener cierta coherencia en los productos de la Comisión, será preciso tener constantemente en cuenta los artículos sobre la responsabilidad de los Estados. Esos artículos deben considerarse una fuente de inspiración, se justifique o no la incorporación de soluciones análogas con respecto a las organizaciones internacionales. La identificación más precisa de lo que se aplica específicamente a las organizaciones internacionales, así como la evolución de la situación con respecto a los artículos sobre la responsabilidad de los Estados, indicará si es posible y correcto hacer referencia a las normas que se aplican a los Estados en relación con parte del tema. Si en la labor inicial de la Comisión sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales se encaran cuestiones que son indudablemente específicas, se minimizará el riesgo de tener que volver a redactar parte del texto.

3. Cuestiones de atribución

476. Una de las cuestiones que más se han estudiado en la práctica con respecto a la responsabilidad de las organizaciones internacionales se refiere a la atribución de un comportamiento ilícito a una organización o a sus Estados miembros o a algunos de ellos; en algunos casos, el comportamiento podría atribuirse a la vez a una organización y a sus Estados miembros. En el párrafo 5 del comentario al artículo 57 de los artículos sobre la responsabilidad de los Estados se señalaba que «el artículo 57 no excluye del alcance de los artículos toda cuestión relativa a la responsabilidad de un Estado por su propio comportamiento, es decir por el comportamiento que se le puede atribuir conforme al capítulo II de la primera parte, que no sea el comportamiento de un órgano de una organización internacional»[403]. Sin embargo, el pasaje citado del comentario no implica que el comportamiento de un órgano del Estado se atribuirá necesariamente al Estado, como parecería desprenderse del artículo 4. En el párrafo 3 del comentario al artículo 57 se menciona una excepción al indicar que «si un Estado adscribe funcionarios a una organización internacional de manera que actúen como órganos o funcionarios de esa organización, su comportamiento será imputable a la organización, no al Estado que los ha adscrito, y no estará comprendido en el alcance de los artículos»[404].

[403] Ibíd.

[404] Ibíd.

477. El caso en que un órgano del Estado se «presta» a una organización internacional no es el único que da lugar a la cuestión de determinar si el comportamiento de un órgano del Estado debe atribuirse al Estado o a la organización. Es posible que haya que considerar también los casos en que el comportamiento de un órgano del Estado es impuesto por una organización internacional o se produce en un ámbito que corresponde a la competencia exclusiva de una organización. Por ejemplo, el anexo IX de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar establece en el párrafo 1 del artículo 5 que las organizaciones y sus Estados miembros deben hacer, al adherirse a la Convención, «una declaración en la que se especificarán las materias regidas por esta Convención respecto de las cuales sus Estados miembros que sean Partes en la Convención le hayan transferido competencias»; con arreglo al párrafo 1 del artículo 6, «la responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones establecidas en la Convención o por cualquier otra trasgresión de ésta incumbirá a las Partes que tengan competencia con arreglo al artículo 5 de este Anexo». Es evidente que es necesario realizar un estudio más a fondo de estas cuestiones que el que se hizo con ocasión de la redacción del comentario del artículo 57 sobre la responsabilidad de los Estados.

4. Cuestiones relativas a la responsabilidad de los Estados miembros por un comportamiento que se atribuye a una organización internacional

478. La cuestión de si los Estados pueden ser responsables de las actividades de las organizaciones internacionales de que son miembros es probablemente la más contenciosa del tema que se examina. Dado que está parcialmente vinculada a la cuestión de la atribución, tal vez sea preferible ocuparse de ella inmediatamente después esa cuestión. Algunos casos de responsabilidad de los Estados miembros encuentran un paralelo en el capítulo IV de la primera parte de los artículos sobre la responsabilidad de los Estados. En este capítulo, que se refiere a las relaciones entre Estados, se consideran solamente los casos en que un Estado presta ayuda o asistencia, dirige y controla, o coacciona a otro Estado en relación con la comisión de un hecho internacionalmente ilícito. La responsabilidad de los Estados puede también quedar comprometida en otras circunstancias. Como ya se ha señalado, la estructura y funciones diferentes de las organizaciones internacionales podrían llevar a soluciones diversificadas para las cuestiones que se examinan.

479. Cuando los Estados son responsables de un hecho internacionalmente ilícito del que es también responsable una organización internacional de que son miembros, es necesario averiguar si hay responsabilidad conjunta o responsabilidad mancomunada y solidaria, o si la responsabilidad de los Estados miembros es sólo subsidiaria.

480. Una cuestión en que hay alguna práctica, si bien limitada, y que debería probablemente examinarse, se refiere a la responsabilidad de los Estados en el caso de falta de cumplimiento de obligaciones asumidas por una organización internacional posteriormente disuelta. Por otra parte, la cuestión de la sucesión de las organizaciones internacionales plantea varios problemas que no parecen corresponder al tema de la responsabilidad de las organizaciones internacionales y que podrían dejarse de lado.

5. Otras cuestiones relativas al origen de la responsabilidad de una organización internacional

481. Los artículos sobre la responsabilidad de los Estados proporcionan un modelo para la estructura de las partes restantes relativas al origen de la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Sería preciso considerar así sucesivamente las cuestiones relacionadas con la violación de obligaciones internacionales, la responsabilidad de una organización en razón de los actos de otra organización o de un Estado y las circunstancias que excluyen la ilicitud, incluida la renuncia como manifestación del consentimiento.

482. Si se considera que el comportamiento de un órgano de un Estado se atribuye al mismo Estado incluso si es impuesto por una organización internacional, la cuestión de determinar si la organización es responsable en este caso debería examinarse junto con los supuestos de prestación de ayuda o asistencia, dirección y control, o coacción a un Estado por una organización en relación con la comisión de un hecho internacionalmente ilícito.

6. Cuestiones relativas al contenido y al modo de hacer efectiva la responsabilidad internacional

483. Las partes segunda y tercera de los artículos sobre la responsabilidad de los Estados se refieren solamente al contenido de la responsabilidad de un Estado con respecto a otro Estado y al modo de hacer efectiva la responsabilidad en las relaciones entre Estados. El párrafo 2 del artículo 33 dice que la segunda parte «se entiende sin perjuicio de cualquier derecho que la responsabilidad internacional del Estado pueda generar directamente en beneficio de una persona o de una entidad distinta de un Estado». Aunque el comentario al artículo 33 no se refiere específicamente a las organizaciones internacionales, es evidente que pueden considerarse entidades distintas de los Estados con respecto a las cuales el Estado es responsable.

484. Parecería lógico ampliar el estudio para incluir las consecuencias jurídicas de los hechos internacionalmente ilícitos de una organización internacional. Esto es lo que se llama «contenido de la responsabilidad internacional» en los artículos sobre la responsabilidad de los Estados. Si el nuevo proyecto de artículos sigue modalidades similares a las adoptadas en la segunda parte de los artículos sobre la responsabilidad de los Estados, no sería necesario especificar si los derechos correspondientes a las obligaciones de la organización responsable corresponden a un Estado, a otra organización o a una persona o entidad distinta de un Estado o una organización.

485. Dado que el nuevo tema se refiere a la responsabilidad de las organizaciones internacionales, no incluye cuestiones relacionadas con las reclamaciones que organizaciones internacionales podrían presentar contra Estados. Sin embargo, en la medida en que abarca las reclamaciones que organizaciones internacionales podrían formular contra otras organizaciones, quedarían comprendidas algunas de las cuestiones relativas a las reclamaciones presentadas contra Estados, aunque sólo fuera por analogía. El modo de hacer efectiva la responsabilidad de una organización daría lugar a algunos problemas específicos si incluyera también las reclamaciones presentadas por organizaciones. Podría plantearse, por ejemplo, la cuestión de si una organización tiene derecho a invocar la responsabilidad en caso de violaciones de obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto, o si las organizaciones podrían recurrir a contramedidas. Con respecto a esto último, podría ser necesario también considerar los papeles respectivos de la organización y de sus miembros en la adopción de esas medidas. Como se ha señalado antes, la solución de estas cuestiones tendría consecuencias con respecto a las reclamaciones que organizaciones puedan presentar contra Estados. Habría que determinar también quién estaría facultado para invocar la responsabilidad en nombre de la organización. Dada la complejidad de algunas de estas cuestiones, tal vez sea prudente en esta etapa dejar abierta la cuestión de determinar si el estudio debería incluir cuestiones relativas al modo de hacer efectiva la responsabilidad de las organizaciones internacionales y, en caso afirmativo, si debería versar solamente sobre las reclamaciones presentadas por Estados o también sobre las reclamaciones presentadas por organizaciones internacionales.

7. Solución de controversias

486. El hecho de que los artículos sobre la responsabilidad de los Estados no incluyan disposiciones relativas a la solución de controversias parecería indicar que debería adoptarse una decisión similar con respecto a la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Si la Asamblea General decide en el futuro optar por la adopción de un convenio sobre la responsabilidad de los Estados, será preciso volver a examinar la cuestión. Sin embargo, dado que el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales será formalmente independiente, no es probable, aunque sí concebible, que se adopte la vía del convenio solamente con respecto al último tema. Además, un argumento a favor del examen de la solución de controversias en relación con la responsabilidad de las organizaciones internacionales se basa en la necesidad ampliamente percibida de mejorar los métodos de solución de esas controversias. En esta etapa, sería mejor dejar por el momento en suspenso la cuestión de la redacción de disposiciones sobre la solución de controversias, sin perjuicio de su posible inclusión.

8. La práctica que ha de tenerse en cuenta

487. La mayoría de los casos más conocidos de responsabilidad subsidiaria de los Estados por el comportamiento de una organización internacional de que son miembros se refieren a contratos mercantiles concertados por la organización con entidades privadas. Las cuestiones resultantes se consideraron fundamentalmente en el marco de leyes nacionales o de los principios generales del derecho. Los asuntos de este tipo suscitan cuestiones de naturaleza completamente diferente de la de los problemas relativos a la responsabilidad en virtud del derecho internacional: se trata, por ejemplo, del derecho aplicable, de la existencia de una ley relativa a la aplicación del instrumento constitutivo de una organización internacional o de las inmunidades de la organización. No habría pues lugar a hacer extensivo el estudio de la responsabilidad de las organizaciones internacionales a cuestiones de responsabilidad

que no se plantean con arreglo al derecho internacional. Sin embargo, las resoluciones judiciales o arbitrales dictadas en estos asuntos presentan algunos elementos de interés para el estudio de la responsabilidad con arreglo al derecho internacional. Por ejemplo, las opiniones de Lord Templeman y Lord Oliver of Aylmerton en la sentencia dictada en 1989 por la Cámara de los Lores en el asunto *J.H. Rayner Ltd*. v. *Department of Trade*[405] contienen algunas observaciones incidentales sobre cuestiones relativas a la responsabilidad en derecho internacional de los Estados miembros de una organización internacional; por otra parte, los argumentos desarrollados con respecto a las leyes nacionales pueden ofrecer algunos elementos útiles para establecer una analogía. Las resoluciones judiciales y arbitrales relativas a contratos mercantiles deberían analizarse desde esta perspectiva.

[405] *J. H. Rayner (Mincing Lane) Ltd.* v. *Department of Trade and Industry and Others and Related Appeals*, ILR, vol. 81, pág. 670, en págs. 676 y 684.

9. Recomendación del Grupo de Trabajo

488. Dada la importancia de tener acceso a textos hasta ahora no publicados, el Grupo de Trabajo recomienda que la Secretaría se dirija a las organizaciones internacionales con miras a obtener material pertinente, especialmente sobre las cuestiones relativas a la atribución y a la responsabilidad de los Estados miembros por un comportamiento que se atribuye a una organización internacional.