Capítulo IV

RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

A.—Introducción

41. 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[14]. 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 anexo al informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 52.º período de sesiones. La Asamblea General, en el párrafo 8 de su resolución 56/82, de 12 de diciembre de 2001, pidió a la Comisión que iniciara su labor sobre el tema de la «Responsabilidad de las organizaciones internacionales».

42. En su 54.º período de sesiones, en 2002, la Comisión decidió incluir el tema en su programa de trabajo y nombró Relator Especial del tema al Sr. Giorgio Gaja[15]. En el mismo período de sesiones, la Comisión estableció un Grupo de Trabajo sobre el tema[16]. En su informe[17], el Grupo de Trabajo estudió someramente el alcance del tema, las relaciones entre el nuevo proyecto y el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos aprobado por la Comisión en su 53.º período de sesiones[18], las cuestiones de atribución, las cuestiones relativas a la responsabilidad de los Estados miembros por un comportamiento que se atribuye a una organización internacional y las cuestiones relativas al contenido de la responsabilidad internacional, al modo de hacer efectiva la responsabilidad y a la solución de controversias. Al final de su 54.° período de sesiones, la Comisión aprobó el informe del Grupo de Trabajo[19].

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

43. En el actual período de sesiones, la Comisión tuvo a su disposición el primer informe del Relator Especial (A/CN.4/532).

44. En el primer informe se hacía una reseña de los trabajos anteriores de la Comisión sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. En primer lugar, se hacía referencia a los trabajos de la Comisión sobre el tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones intergubernamentales, en relación con los cuales, ya en 1963, se señaló la cuestión de la responsabilidad de las organizaciones internacionales[20]. Esta cuestión se volvió a plantear en el contexto de los trabajos sobre el tema de la responsabilidad de los Estados, pero en esa ocasión se decidió no incluirla en el tema. En el informe se explicaba que, aun cuando se hubiera dejado de lado el tema de la responsabilidad de las organizaciones internacionales, algunas de las cuestiones más controvertidas sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales ya se habían debatido en la Comisión durante el examen del tema que finalmente se denominó «Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos». Los trabajos de la Comisión sobre la responsabilidad del Estado no podían dejar de incidir en el estudio sobre el nuevo tema y era razonable adoptar el mismo planteamiento en las cuestiones que eran paralelas a las que se referían a los Estados. Con ese planteamiento no se presumía que las cuestiones similares entre ambos temas hubieran de conducir necesariamente a soluciones análogas. La intención era simplemente que, en caso de que el estudio relativo a las cuestiones específicas referentes a las organizaciones internacionales produjera resultados que no difiriesen de aquellos a que había llegado la Comisión en su análisis de la responsabilidad de los Estados, el modelo del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado debería servir como guía tanto en la estructura general como en la redacción concreta del nuevo texto.

45. En el primer informe, el Relator Especial examinó el ámbito de los trabajos y los principios generales relativos a la responsabilidad de las organizaciones internacionales, y se ocupó de cuestiones que correspondían a las que se habían examinado en el capítulo I (Principios generales, arts. 1 a 3) del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. El Relator Especial propuso tres proyectos de artículo: el artículo 1 (Ámbito del presente proyecto de artículos)[21], el artículo 2 (Términos empleados)[22] y el artículo 3 (Principios generales)[23].

[14] *Anuario… 2000*, vol. II (segunda parte), párr. 729.

[15] *Anuario… 2002*, vol. II (segunda parte), párrs. 461 y 463.

[16] Ibíd., párr. 462.

[17] Ibíd., párrs. 465 a 488.

[18] Véase la nota 6 *supra*.

[19] *Anuario… 2002*, vol. II (segunda parte), párr. 464.

[20] *Anuario… 1963*, vol. II, documento A/CN.4/161, pág. 213, párr. 172.

[21] El artículo 1 dice así:

«*Artículo 1.—Ámbito del presente proyecto de artículos*

El presente proyecto de artículos se aplica a la cuestión de la responsabilidad internacional de una organización internacional por hechos que son ilícitos en derecho internacional. Se aplica también a la cuestión de la responsabilidad internacional de un Estado por el comportamiento de una organización internacional.»

[22] El artículo 2 dice así:

«*Artículo 2.—Términos empleados*

»A los efectos del presente proyecto de artículos, se entiende por "organización internacional" una organización que incluye Estados entre sus miembros en la medida en que ejerce en su propio nombre ciertas funciones de gobierno.»

[23] El artículo 3 dice así:

«*Artículo 3.—Principios generales*

»1. Todo hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional genera su responsabilidad internacional.

(Continuación en la página siguiente.)

46. La Comisión examinó el primer informe del Relator Especial en sus sesiones 2751.ª a 2756.ª y 2763.ª, celebradas los días 5 a 9, 13 y 27 de mayo de 2003.

47. En su 2756.ª sesión, la Comisión remitió los proyectos de artículo 1 a 3 al Comité de Redacción y creó un Grupo de Trabajo de composición abierta para que examinara el proyecto de artículo 2.

48. En su 2763.ª sesión, la Comisión examinó el informe del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de artículo 2[24] y remitió el texto de ese artículo, tal como había sido redactado por el Grupo de Trabajo, al Comité de Redacción.

49. La Comisión examinó y aprobó el informe del Comité de Redacción sobre los proyectos de artículo 1, 2 y 3 en su 2776.ª sesión, celebrada el 16 de julio de 2003 (véase secc. C.1 *infra*).

50. En su 2784.ª sesión, celebrada el 4 de agosto de 2003, la Comisión aprobó los comentarios correspondientes a los proyectos de artículo mencionados anteriormente (véase secc. C.2 *infra*).

51. En su 2756.ª sesión, la Comisión creó un Grupo de Trabajo de composición abierta para que asistiera al Relator Especial en su próximo informe. El Grupo de Trabajo celebró una sesión.

52. Teniendo presente la estrecha relación que existe entre este tema y la labor de las organizaciones internacionales, la Comisión, en su 2784.ª sesión, pidió a la Secretaría que distribuyera anualmente el capítulo sobre este tema incluido en el informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su período de sesiones a las Naciones Unidas, a sus organismos especializados y a algunas otras organizaciones internacionales, para que hiciesen observaciones.

C.—Texto de los proyectos de artículo sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales aprobados provisionalmente hasta ahora por la Comisión

1. Texto de los proyectos de artículos

53. A continuación se reproduce el texto de los proyectos de artículos aprobados provisionalmente hasta ahora por la Comisión.

(Continuación de la nota 23.)

»2. Hay hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión:

»*a*) Es atribuible a la organización internacional según el derecho internacional; y

»*b*) Constituye una violación de una obligación internacional de esa organización internacional.»

[24] El texto del artículo 2 preparado por el Grupo de Trabajo dice lo siguiente:

«*Artículo 2.—Términos empleados*

»A los efectos del presente proyecto de artículos, se entiende por "organización internacional" una organización instituida por un tratado u otro instrumento de derecho internacional y dotada de personalidad jurídica internacional propia [distinta de la de sus miembros]. Además de Estados, una organización internacional puede contar entre sus miembros entidades distintas de los Estados.»

RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Artículo 1.—Ámbito del presente proyecto de artículos

1. El presente proyecto de artículos se aplica a la responsabilidad internacional de una organización internacional por un hecho que es ilícito en virtud del derecho internacional.

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

Artículo 2.—Términos empleados

A los efectos del presente proyecto de artículos, se entiende por «organización internacional» una organización instituida por un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional y dotada de personalidad jurídica internacional propia. Las organizaciones internacionales pueden contar entre sus miembros, además de Estados, otras entidades.

Artículo 3.—Principios generales

1. Todo hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional genera su responsabilidad internacional.

2. Hay hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión:

a) Es atribuible a la organización internacional según el derecho internacional; y

b) constituye una violación de una obligación internacional de esa organización internacional.

2. Texto de los proyectos de artículos y los comentarios correspondientes aprobados en el 55.º período de sesiones de la Comisión

54. A continuación se transcribe el texto de los proyectos de artículos y los comentarios correspondientes aprobados por la Comisión en su 55.º período de sesiones.

RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Artículo 1.—Ámbito del presente proyecto de artículos

1. El presente proyecto de artículos se aplica a la responsabilidad internacional de una organización internacional por un hecho que es ilícito en virtud del derecho internacional.

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

Comentario

1) Se ha querido que la definición del ámbito del proyecto de artículos enunciada en el artículo 1 fuera lo más amplia y precisa posible. El artículo 1 se aplica a todas las cuestiones que se regularán en los artículos siguientes, pero sin perjuicio de la solución que finalmente se dé a esas cuestiones. Así, por ejemplo, la referencia hecha

en el párrafo 2 a la responsabilidad internacional de un Estado por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional no significa que se considerará que tal responsabilidad existe.

2) En el artículo 2 se define la expresión «organización internacional» a los efectos del proyecto de artículos. Esta definición contribuye a delimitar el ámbito de aplicación del articulado.

3) La responsabilidad de una organización internacional puede ser exigida en virtud de ordenamientos jurídicos diferentes. Ante un tribunal nacional, una persona física o jurídica probablemente invocará la responsabilidad por hecho ilícito (*responsibility*) o por el daño causado (*liability*) de la organización en virtud de un derecho interno determinado. El hecho de que en el párrafo 1 del artículo 1 y en todo el proyecto de artículos se haga referencia a la «responsabilidad internacional» (*international responsibility*) deja bien sentado que el proyecto de articulado se sitúa en el plano del derecho internacional exclusivamente para considerar si una organización internacional es responsable según ese derecho. Así, pues, las cuestiones de responsabilidad (*responsibility*) o de obligación de reparar el daño causado (*liability*) en virtud de un derecho interno como tales no se rigen por el proyecto de artículos. Esto se entiende sin perjuicio de la aplicabilidad de ciertos principios o normas de derecho internacional cuando la cuestión de la responsabilidad de una organización, ya sea por hecho ilícito (*responsibility*), ya por el daño causado (*liability*) se plantea ante un tribunal nacional.

4) El párrafo 1 del artículo 1 versa sobre los supuestos en que una organización internacional incurre en responsabilidad internacional. El caso más frecuente será el de la organización que comete un hecho internacionalmente ilícito. Ahora bien, la responsabilidad de una organización internacional puede nacer también en otros supuestos. Cabe pensar, por ejemplo, en supuestos análogos a los considerados en el capítulo IV de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos[25]. Así, se puede tener a la organización internacional por responsable si presta ayuda o asistencia a otra organización o a un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, si dirige y controla a otra organización o a otro Estado en la comisión de tal hecho o si coacciona a otra organización o a otro Estado para que cometa un hecho que, de no mediar coacción, constituiría un hecho internacionalmente ilícito. Otro supuesto en que se podrá tener a una organización internacional por responsable es el de un hecho internacionalmente ilícito cometido por otra organización internacional de la que aquélla es miembro.

5) En el párrafo 1 se hace referencia a hechos que son ilícitos en virtud del derecho internacional, lo cual significa que el proyecto de artículos no toma en consideración la cuestión de la responsabilidad por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional. La decisión adoptada por la Comisión de distinguir, en lo que se refiere a los Estados, entre la cuestión de la responsabilidad por actos no prohibidos y la cuestión de la responsabilidad internacional induce a adoptar la misma decisión en lo que respecta a las organizaciones internacionales. Por consiguiente, como en el caso de los Estados, la responsabilidad internacional se vincula a la violación de una obligación contraída en virtud del derecho internacional. La responsabilidad internacional, pues, sólo puede resultar de una actividad que no está prohibida por el derecho internacional cuando en relación con esa actividad se produce una violación de una obligación contraída en virtud del derecho internacional, por ejemplo, si una organización internacional no cumple la obligación de adoptar medidas preventivas en relación con una actividad no prohibida.

6) El párrafo 2 incluye en el ámbito del presente proyecto de artículos algunas cuestiones que se han enumerado, aunque no regulado, en el articulado sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Según el artículo 57 de dicho proyecto:

> Los presentes artículos se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión relativa a la responsabilidad, en virtud del derecho internacional, de una organización internacional o de un Estado por el comportamiento de una organización internacional[26].

La principal cuestión que se ha dejado fuera del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, y que se examinará en el presente proyecto, es la de la responsabilidad que incumbe a un Estado que es miembro de una organización internacional por un hecho ilícito cometido por la organización.

7) El capítulo IV de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos versa sólo sobre los supuestos en que un Estado presta ayuda o asistencia, dirige, controla o coacciona a otro Estado. Si la cuestión de un comportamiento similar de un Estado con respecto a una organización internacional no se considera incluida, al menos por analogía, en el ámbito de aplicación de los artículos sobre la responsabilidad del Estado, el presente proyecto de artículos podría venir a llenar esa laguna.

8) El párrafo 2 no versa sobre las cuestiones de atribución del comportamiento a un Estado, esté o no implicada una organización internacional. El capítulo II de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos se refiere, aunque implícitamente, a la atribución del comportamiento a un Estado cuando una organización internacional o uno de sus órganos actúa como órgano del Estado, en general o sólo en determinados casos. El artículo 4 remite al «derecho interno del Estado» como criterio principal de identificación de los órganos del Estado, y el derecho interno raramente incluirá a una organización internacional o a uno de sus órganos entre los órganos del Estado. Ahora bien, el artículo 4 no considera como requisito necesario poseer la condición de tal órgano según el derecho interno. Por consiguiente, una organización o uno de sus órganos podrán ser considerados órganos del Estado en virtud del artículo 4 también cuando actúen como órganos *de facto* de un Estado. En tal supuesto una organización internacional puede ser asimismo, según lo dispuesto en el artículo 5, una «persona o entidad que no sea órgano del Estado según el artículo 4, pero esté facultada

[25] *Anuario… 2001*, vol. II (segunda parte), párr. 76.

[26] Ibíd.

por el derecho de ese Estado para ejercer atribuciones del poder público»[27]. El artículo 6 aborda seguidamente el supuesto en que un órgano es «puesto a disposición de un Estado por otro Estado»[28]. Un supuesto similar, que puede considerarse o no regulado implícitamente por el artículo 6, sería el de una organización internacional que pusiera uno de sus órganos a disposición de un Estado. El comentario relativo al artículo 6 (párr. 9) señala que ese supuesto «plantea las difíciles cuestiones de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, cuestiones que quedan fuera del ámbito de aplicación de estos artículos [sobre la responsabilidad del Estado]»[29]. No se menciona a las organizaciones internacionales en los comentarios relativos a los artículos 4 y 5. Aunque todas las cuestiones de atribución de un comportamiento al Estado parecen quedar comprendidas en el ámbito de la responsabilidad del Estado por sus hechos internacionalmente ilícitos, y por consiguiente no se deberían examinar nuevamente, algunos aspectos de la atribución de un comportamiento a un Estado o a una organización internacional pueden ser aclarados en el análisis de la atribución de un comportamiento a la organización internacional.

9) El presente proyecto de artículos se ocupará de la cuestión simétrica de un Estado o un órgano del Estado que actúa como órgano de una organización internacional. Esta cuestión concierne a la atribución del comportamiento a una organización internacional y, por lo tanto, se rige por el párrafo 1 del artículo 1[30].

Artículo 2.—Términos empleados

A los efectos del presente proyecto de artículos, se entiende por «organización internacional» una organización instituida por un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional y dotada de personalidad jurídica internacional propia. Las organizaciones internacionales pueden contar entre sus miembros, además de Estados, otras entidades.

Comentario

1) La definición de «organización internacional» enunciada en el artículo 2 se considera una definición apropiada a los efectos del proyecto de artículos y no pretende ser una definición para todos los efectos. Destaca ciertas características comunes de las organizaciones internacionales a las que se considera que se aplican los siguientes principios y normas relativos a las organizaciones internacionales. Las mismas características pueden ser pertinentes para efectos distintos de los de la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales.

2) El hecho de que una organización internacional no posea una o varias de las características indicadas en el artículo 2 y, por lo tanto, no esté comprendida en la definición enunciada a los efectos del presente proyecto de artículos no significa que no se apliquen también a esa organización algunos principios y normas establecidos en los artículos siguientes.

3) A partir de la Convención de Viena de 1969[31], varias convenciones de codificación han definido sucintamente la expresión «organización internacional» como «organización intergubernamental»[32]. En cada uno de esos casos la definición se daba sólo para los efectos de la convención correspondiente y no para todos los efectos. El texto de algunas de esas convenciones de codificación añadía varios elementos nuevos a la definición: por ejemplo, la Convención de Viena de 1986 sólo se aplica a las organizaciones intergubernamentales con capacidad para celebrar tratados[33]. Ningún otro elemento sería necesario en el caso de la responsabilidad internacional salvo el de estar sujeto a una obligación en virtud del derecho internacional. No obstante, es preferible adoptar una definición diferente por varias razones. En primer lugar, es cuestionable que definir una organización internacional como una organización intergubernamental proporcione mucha información; no está claro siquiera si la expresión «organización intergubernamental» se refiere al instrumento constitutivo o a los miembros de la organización. En segundo lugar, el término «intergubernamental» es de todos modos inadecuado hasta cierto punto porque varias organizaciones internacionales importantes han sido creadas por órganos del Estado distintos del gobierno, o por esos órganos junto con el gobierno, y porque los Estados no siempre están representados por el gobierno en el ámbito de la organización. En tercer lugar, un número cada vez mayor de organizaciones internacionales cuentan entre sus miembros, además de Estados, entidades distintas de los Estados; la expresión «organización intergubernamental» parecería excluir esas organizaciones, si bien en lo que se refiere a la responsabilidad internacional no se alcanza a discernir por qué habría que llegar a soluciones diferentes de las que se aplican a las organizaciones compuestas sólo por Estados.

4) La mayoría de las organizaciones internacionales han sido creadas por tratado. Por consiguiente, la inclusión en la definición de una referencia a los tratados como instrumentos constitutivos refleja la práctica vigente. Sin embargo, a veces se establecen formas de cooperación internacional sin un tratado. En algunos casos, por

[27] Ibíd.

[28] Ibíd.

[29] Ibíd., párr. 77.

[30] La Comisión no se ha pronunciado todavía acerca de si el proyecto se aplicará, y en qué medida, a las violaciones de lo que a veces se denomina el «derecho interno de las organizaciones internacionales», aunque tiene la intención de adoptar una decisión a este respecto más adelante. Por lo que respecta a los problemas que plantea el concepto del «derecho interno de las organizaciones internacionales», véase el párrafo 10 del comentario al artículo 3 *infra*.

[31] La disposición correspondiente es la del apartado *i* del párrafo 1 del artículo 2.

[32] Véanse el punto (1) del párrafo 1 del artículo 1 de la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal; el apartado *n* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados; y el apartado *i* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena de 1986.

[33] Véase el artículo 6 de la Convención. Como señaló la Comisión en relación con el proyecto de artículos sobre los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales (párrafo 22 del comentario al artículo 2):

> «En efecto, una organización intergubernamental, bien tiene la capacidad suficiente para celebrar *por lo menos* un tratado, en cuyo caso las normas enunciadas en el proyecto están destinadas a aplicarse a ella, o bien no tiene esa capacidad, a pesar de su denominación, y es inútil especificar que el proyecto de artículos no se aplica a ella» [*Anuario… 1981*, vol. II (segunda parte), cap. III, secc. B, págs. 129 y 130].

ejemplo en el del Consejo Nórdico, se celebró después el Tratado de cooperación entre Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia. En otros, aunque se puede presuponer la existencia de un acuerdo tácito, los Estados miembros insisten en que no se ha celebrado ningún tratado a este respecto, por ejemplo, en el caso de la OSCE[34]. Con objeto de incluir las organizaciones creadas por Estados en el plano internacional sin un tratado, el artículo 2 menciona, como alternativa a los tratados, cualquier «otro instrumento regido por el derecho internacional». Ese enunciado tiene como finalidad incluir instrumentos como las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas o por una conferencia de Estados. Entre las organizaciones internacionales así creadas cabe mencionar el IPGH[35], la OPEP[36] y la OSCE.

5) La referencia a «un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional» no tiene como finalidad impedir que entidades distintas de los Estados sean consideradas miembros de una organización internacional. Esto no plantea ningún problema en lo que se refiere a las organizaciones internacionales que, con tal que tengan capacidad para celebrar tratados, pueden ser partes en el tratado constitutivo. La situación probablemente es diferente en el caso de las entidades distintas de los Estados y las organizaciones internacionales. No obstante, una entidad distinta de un Estado, aunque no posea capacidad para celebrar tratados o no pueda participar en la adopción del instrumento constitutivo, puede ser aceptada como miembro de la organización así creada.

6) La definición del artículo 2 no abarca las organizaciones creadas por medio de instrumentos regidos por el derecho interno de un Estado, a menos que después se haya adoptado y haya entrado en vigor un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional[37]. Así, pues, la definición no incluye organizaciones como la UICN, aunque figuren entre sus miembros más de 70 Estados[38], o el Institut du monde arabe, creado como fundación de derecho francés por 20 Estados[39].

7) El artículo 2 requiere asimismo que la organización internacional posea «personalidad jurídica internacional». La adquisición de la personalidad jurídica en derecho internacional no depende de la inclusión en el instrumento constitutivo de una disposición como la del Artículo 104 de la Carta de las Naciones Unidas, que dice así:

> La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.

La inclusión de este tipo de disposición en el instrumento constitutivo tiene por objeto imponer a los Estados Miembros la obligación de reconocer la personalidad de la Organización en su derecho interno. La misma obligación se impone al Estado anfitrión cuando se incluye un texto análogo en el acuerdo de sede[40].

8) La adquisición por una organización internacional de la personalidad jurídica en derecho internacional se evalúa de maneras diversas. Según una opinión, la mera existencia para una organización de una obligación en virtud del derecho internacional implica que la organización posee personalidad jurídica. Según otra opinión, son necesarios otros elementos. La CIJ no ha definido unas condiciones previas determinadas, pero sus pronunciamientos sobre la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no parece que establezcan unos requisitos estrictos a este respecto. En la opinión consultiva emitida en el asunto *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, la Corte declaró:

> La organización internacional es sujeto de derecho internacional y, como tal, debe cumplir todas las obligaciones que le impongan las normas generales de derecho internacional, su instrumento constitutivo o los acuerdos internacionales en que sea parte[41].

En la opinión consultiva emitida en el asunto *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, la Corte señaló:

> La Corte cree apenas necesario recordar que las organizaciones internacionales son sujetos de derecho internacional que no gozan, a diferencia de los Estados, de competencias generales[42].

Si bien cabe sostener que, en ambos pronunciamientos, la Corte pensaba en una organización del tipo de la OMS, el enunciado es bastante general y parece responder a un criterio liberal sobre la adquisición por las organizaciones internacionales de la personalidad jurídica en derecho internacional.

9) En los pasajes citados en el párrafo anterior, y de forma más explícita en la opinión consultiva emitida en el asunto *Réparation*[43], la Corte parece inclinarse a favor de la opinión de que la personalidad jurídica de una organización, cuando existe, es una personalidad «objetiva». No sería necesario, pues, indagar si la

---

[34] En su período de sesiones de Budapest, celebrado en 1995, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa tomó la decisión de adoptar el nombre de Organización [*International Legal Materials*, vol. 34 (1995), pág. 773].

[35] Véase *International Governmental Organizations – Constitutional Documents*, 3.ª edición revisada, partes tercera y cuarta, A. J. Peaslee (ed.), La Haya, Martinus Nijhoff, 1979, págs. 389 a 403.

[36] Véase *International Organization and Integration – Annotated Basic Documents and Descriptive Directory of International Organizations and Arrangements*, 2.ª edición revisada, P. J. G. Kapteyn *et al* (eds.), La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, II.K.3.2.a.

[37] Como en el caso del Consejo Nórdico (véase el párrafo 4 del comentario a este artículo *supra*).

[38] Véase www.iucn.org.

[39] En la respuesta del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia a una interpelación parlamentaria figura la descripción de la condición jurídica de esta organización [*Annuaire français de droit international*, vol. 37 (1991), págs. 1024 y 1025].

[40] Así, la Corte de Casación italiana, en su sentencia n.º 149, de 18 de marzo de 1999, relativa al asunto *Istituto Universitario Europeo* c. *Piette*, resolvió que «El enunciado, en un acuerdo internacional, de la obligación de reconocer la personalidad jurídica de una organización y la aplicación de esta disposición en la legislación sólo significa que la organización adquiere la personalidad jurídica en el derecho interno de los Estados contratantes» [*Giustizia civile*, vol. 49 (1999), pág. 1313].

[41] *C.I.J. Recueil 1980*, pág. 73, en págs. 89 y 90, párr. 37. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991* (nota 10 *supra*), pág. 150.

[42] *C.I.J. Recueil 1996*, pág. 78, párr. 25. Véase también *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1992-1996* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.97.V.7), pág. 105.

[43] Véase *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (nota 10 *supra*), en pág. 185.

personalidad jurídica de una organización ha sido reconocida por el Estado lesionado antes de examinar si se puede tener a la organización por responsable internacionalmente con arreglo al presente proyecto de artículos. Por otra parte, una organización que existe exclusivamente sobre el papel no se puede considerar que tenga una personalidad jurídica «objetiva» en derecho internacional.

10) La personalidad jurídica de la organización, en virtud de la cual esa organización puede incurrir en responsabilidad internacional, tiene que ser «independiente de la de sus Estados miembros»[44]. Este elemento se recoge en el requisito establecido en el artículo 2 de que la personalidad jurídica sea «propia» de la organización, término que la Comisión entiende que es sinónimo de la expresión «distinta de la de sus Estados miembros». El hecho de que la organización posea una personalidad jurídica independiente no excluye la posibilidad de que un comportamiento determinado sea atribuido a la vez a la organización y a uno o varios de sus miembros o a todos sus miembros.

11) La segunda frase del artículo 2 tiene por objeto ante todo subrayar la función que los Estados desempeñan en la práctica con respecto a todas las organizaciones internacionales a las que se refiere el proyecto de artículos. La CIJ, en la opinión consultiva emitida en el asunto *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, aludió a esa función esencial, aunque sólo incidentalmente, de esta manera:

> Las organizaciones internacionales se rigen por el «principio de especialidad», es decir, están dotadas por los Estados que las crean de competencias de atribución cuyos límites dependen de los intereses comunes cuya promoción esos Estados les han encomendado[45].

Muchas organizaciones internacionales están compuestas sólo por Estados. En otras organizaciones, que tienen una composición diferente, la presencia de Estados entre los miembros es indispensable para que la organización quede comprendida en el ámbito de aplicación del proyecto de artículos[46]. Este requisito se pretende expresar con las palabras «además de Estados».

12) La presencia de Estados entre los miembros puede revestir la forma de una participación, en calidad de miembros, de determinados órganos u organismos del Estado. Así, por ejemplo, la Unión de Radiodifusión de los Estados Árabes, que fue creada por tratado, enumera los «organismos de radiodifusión», que son sus miembros de pleno derecho[47].

13) La mención, en la segunda frase del artículo 2, de entidades distintas de los Estados —tales como organizaciones internacionales[48], territorios[49] o entidades privadas[50]— entre los posibles miembros de una organización pone de manifiesto una importante tendencia de la práctica, ya que las organizaciones internacionales suelen tener cada vez más una composición mixta para incrementar la eficacia de la cooperación en determinadas esferas.

14) Es evidente que sólo con respecto al Estado que es miembro de una organización internacional se plantea la cuestión de su responsabilidad internacional en calidad de miembro. Sólo esta cuestión, así como la de la responsabilidad internacional de la organización internacional como miembro de otra organización, se abordará en el proyecto de artículos. La presencia de otras entidades como miembros de una organización internacional se examinará sólo en la medida en que pueda afectar a la responsabilidad internacional de los Estados y las organizaciones internacionales.

Artículo 3.—Principios generales

1. Todo hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional genera su responsabilidad internacional.

2. Hay hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión:

***a*) Es atribuible a la organización internacional según el derecho internacional; y**

***b*) Constituye una violación de una obligación internacional de esa organización internacional.**

Comentario

1) El artículo 3 tiene carácter introductorio. Enuncia los principios generales aplicables a los casos que con más frecuencia se producen dentro del ámbito del proyecto de artículos, tal como ha sido definido en los artículos 1 y 2, es decir, aquellos en que una organización internacional es responsable internacionalmente por sus propios hechos internacionalmente ilícitos. El enunciado de unos principios generales en el artículo 3 se entiende sin perjuicio de la existencia de casos en que la responsabilidad internacional de una organización puede resultar del comportamiento de un Estado o de otra organización. Además, los principios generales no se aplican evidentemente a las cuestiones de responsabilidad del Estado mencionadas en el párrafo 2 del artículo 1.

---

[44] Esta es la terminología empleada por G. G. Fitzmaurice en la definición de la expresión «organización internacional» que propuso en su primer informe sobre el derecho de los tratados (*Anuario… 1956*, vol. II, documento A/CN.4/101, pág. 107) y por el Instituto de Derecho Internacional en su resolución de Lisboa, de 1995, sobre «Las consecuencias jurídicas para los Estados miembros del incumplimiento por las organizaciones internacionales de sus obligaciones respecto de terceros» [*Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 66-II (1996), pág. 444].

[45] Véase la nota 42 *supra*.

[46] De este modo, el artículo 2 no se aplica a organizaciones compuestas exclusivamente por organizaciones internacionales. El Instituto Conjunto de Viena, creado por un acuerdo entre cinco organizaciones internacionales, constituye un ejemplo de ese tipo de organización. Véase www.jvi.org.

[47] Véase el artículo 4 del Convenio de la Unión de Radiodifusión de los Estados Árabes.

[48] Por ejemplo, la Comunidad Europea ha pasado a ser miembro de la FAO, cuya Constitución fue enmendada en 1991 para permitir la admisión de organizaciones regionales de integración económica.

[49] Por ejemplo, los apartados *d* y *e* del artículo 3 Convenio de la Organización Meteorológica Mundial faculta a entidades no estatales, denominadas «territorios» o «grupos de territorios», para llegar a ser miembros de la Organización.

[50] Por ejemplo la OMT, que comprende Estados como «miembros efectivos», «territorios o grupos de territorios» como «miembros asociados» y «entidades internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales» como «miembros afiliados». Véanse los Estatutos de la Organización Mundial del Turismo.

2) Los principios generales que se enuncian en el artículo 3 están inspirados en los que son aplicables a los Estados según los artículos 1 y 2 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos[51]. No parece que haya ninguna razón para enunciar esos principios de otra manera. Es de notar que el Secretario General de las Naciones Unidas, en un informe sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, aludió al:

principio de responsabilidad de los Estados, cuya aplicación a las organizaciones internacionales es ampliamente aceptada, por el cual los daños causados por incumplimiento de una obligación internacional que puedan imputarse al Estado (o a la Organización) conllevan la responsabilidad internacional del Estado (o de la Organización) […][52].

3) El orden y el enunciado de los dos párrafos del artículo 3 son idénticos a los de los artículos 1 y 2 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, salvo en lo que concierne a la sustitución del término «Estado» por «organización internacional». Como los dos principios están estrechamente relacionados entre sí, y el primero enuncia una consecuencia del segundo, parece preferible incluirlos en un solo artículo.

4) Como en el caso de los Estados, la atribución del comportamiento a una organización internacional es uno de los dos elementos esenciales de la existencia de un hecho internacionalmente ilícito. El término «comportamiento» está destinado a abarcar tanto las acciones como las omisiones de la organización internacional. El otro elemento esencial es que el comportamiento constituya la violación de una obligación según el derecho internacional. La obligación puede emanar de un tratado a que esté sujeta la organización internacional o de cualquier otra fuente de derecho internacional aplicable a la organización. También como en el caso de los Estados, no parece que el daño sea un elemento necesario para que nazca la responsabilidad internacional de una organización internacional.

5) Cuando una organización internacional comete un hecho internacionalmente ilícito, incurre en responsabilidad internacional. Una enunciación de este principio es la que figura en la opinión consultiva emitida por la CIJ en el asunto *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, en la que la Corte declaró:

[…] la Corte desea subrayar que la cuestión de la inmunidad de jurisdicción es distinta de la de la reparación de cualquier daño sufrido como resultado de actos realizados por las Naciones Unidas o por sus agentes en el desempeño de sus funciones oficiales.

Las Naciones Unidas pueden ser obligadas a asumir la responsabilidad por las consecuencias perjudiciales dimanantes de tales actos[53].

6) El significado de responsabilidad internacional no se define en el artículo 3, ni tampoco en las disposiciones correspondientes del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, en el que las consecuencias de un hecho internacionalmente ilícito sólo se enuncian en la segunda parte del texto, que versa sobre el «contenido de la responsabilidad internacional del Estado»[54]. En el presente proyecto de artículos el contenido de la responsabilidad internacional también se establecerá en artículos subsiguientes.

7) Ni en el caso de los Estados ni tampoco en el de las organizaciones internacionales las relaciones jurídicas que nacen de un hecho internacionalmente ilícito son necesariamente bilaterales. La violación de la obligación puede muy bien afectar a más de un sujeto de derecho internacional o a la comunidad internacional en su conjunto. Por lo tanto, en ciertos supuestos más de un sujeto puede invocar, como parte perjudicada o en otra calidad, la responsabilidad internacional de una organización internacional.

8) El que una organización internacional sea responsable de un hecho internacionalmente ilícito no excluye la existencia de una responsabilidad análoga de otros sujetos de derecho internacional en el mismo caso. Por ejemplo, una organización internacional puede haber cooperado con un Estado en la violación de una obligación que incumbe a ambos.

9) Los principios generales enunciados en el artículo 3 no incluyen una disposición semejante al artículo 3 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Ese artículo contiene dos frases, la primera de las cuales, que dice que «[l]a calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito se rige por el derecho internacional»[55], expresa algo obvio. Esta frase se podría transponer al contexto de las organizaciones internacionales, pero puede considerarse superflua, ya que en los principios generales se da a entender claramente que un hecho internacionalmente ilícito consiste en la violación de una obligación contraída en virtud del derecho internacional. Una vez enunciado ese principio, parece apenas necesario añadir que la calificación de un hecho como ilícito depende del derecho internacional. La razón aparente de la inclusión de la primera frase en el artículo 3 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado radica en que sirve de enlace con la segunda.

10) La segunda frase del artículo 3 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado no se puede adaptar fácilmente al caso de las organizaciones internacionales. Cuando se dice que la calificación de un hecho como ilícito en derecho internacional «no es afectada por la calificación del mismo hecho como lícito por el derecho interno»[56] se quiere poner de relieve que el derecho interno, que depende de la voluntad unilateral del Estado, nunca puede justificar lo que constituye la violación, por parte del mismo Estado, de una obligación según el derecho internacional. La dificultad de transponer este principio al contexto de las organizaciones internacionales estriba en que el derecho interno de una organización internacional no se

[51] Véase la nota 6 *supra*. El análisis clásico que llevó a la Comisión a redactar estos artículos figura en el tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados de Roberto Ago, *Anuario… 1971*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/246 y Add.1 a 3, págs. 228 a 239, párrs. 49 a 75.

[52] A/51/389, pág. 5, párr. 6.

[53] *C.I.J. Recueil 1999*, pág. 62, en las págs. 88 y 89, párr. 66.

[54] Véase la nota 6 *supra*.

[55] Ibíd.

[56] Ibíd.

puede distinguir claramente del derecho internacional. El instrumento constitutivo de la organización internacional, cuando menos, es un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional, y cabe considerar que otras partes del derecho interno de la organización también pertenecen al ámbito del derecho internacional. Una distinción importante es si la obligación correspondiente existe respecto de un Estado miembro o de un Estado no miembro, aunque esta distinción no es necesariamente concluyente porque sería cuestionable afirmar que el derecho interno de la organización siempre prevalece sobre la obligación que según el derecho internacional incumbe a la organización respecto de un Estado miembro. Por el contrario, con respecto a los Estados no miembros, el Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas puede servir de justificación del comportamiento de la organización en violación de una obligación contraída en virtud de un tratado con un Estado no miembro. Parece, por consiguiente, que las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno de una organización internacional son demasiado complejas para poder ser expresadas en un principio general.

Capítulo V

PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA

A.—Introducción

55. En su 48.º período de sesiones, celebrado en 1996, la Comisión consideró que el tema de la «Protección diplomática» era uno de los tres temas idóneos para su codificación y desarrollo progresivo[57]. Ese mismo año la Asamblea General, en el párrafo 13 de su resolución 51/160, de 16 de diciembre de 1996, invitó a la Comisión a que examinara el tema e indicara su alcance y contenido a la luz de las observaciones formuladas en el curso del debate en la Sexta Comisión y de las observaciones que los gobiernos presentaran por escrito. En su 49.º período de sesiones, celebrado en 1997, la Comisión, de conformidad con la citada resolución de la Asamblea General, estableció en su 2477.ª sesión un grupo de trabajo sobre el tema[58]. En el mismo período de sesiones el Grupo de Trabajo presentó un informe que fue aprobado por la Comisión[59]. El Grupo de Trabajo trató de: *a*) aclarar, en todo lo posible, el alcance del tema; y *b*) determinar las cuestiones que deberían estudiarse en el contexto de dicho tema. El Grupo de Trabajo propuso un esquema para el examen del tema y, por su parte, la Comisión recomendó al Relator Especial que adoptase ese esquema como base para la presentación de un informe preliminar[60].

56. También en su 49.º período de sesiones, la Comisión nombró al Sr. Mohamed Bennouna Relator Especial para el tema[61].

57. En el párrafo 8 de su resolución 52/156, de 15 de diciembre de 1997, la Asamblea General hizo suya la decisión de la Comisión de incluir en su programa el tema «Protección diplomática».

58. En su 50.º período de sesiones, celebrado en 1998, la Comisión tuvo ante sí el informe preliminar del Relator Especial[62]. En el mismo período de sesiones, la Comisión estableció un Grupo de Trabajo de composición abierta para que examinara las conclusiones que pudieran extraerse del debate en cuanto al enfoque del tema[63].

59. En su 51.º período de sesiones, celebrado en 1999, la Comisión nombró al Sr. Christopher John Robert Dugard Relator Especial para el tema[64], tras la elección del Sr. Bennouna como magistrado del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia.

60. En su 52.º período de sesiones, celebrado en 2000, la Comisión tuvo ante sí el primer informe del Relator Especial[65]. Por falta de tiempo, la Comisión aplazó el examen del capítulo III hasta su siguiente período de sesiones. En el mismo período de sesiones, la Comisión inició unas consultas oficiosas de composición abierta, presididas por el Relator Especial, sobre los proyectos de artículo 1, 3 y 6[66]. Posteriormente la Comisión decidió remitir los proyectos de artículo 1, 3, 5, 6, 7 y 8 al Comité de Redacción junto con el informe de las consultas oficiosas.

61. En su 53.º período de sesiones, celebrado en 2001, la Comisión tuvo ante sí el resto del primer informe del Relator Especial, así como su segundo informe[67]. Por falta de tiempo, la Comisión sólo pudo examinar las partes del segundo informe relativas a los proyectos de artículo 10 y 11, y aplazó hasta su siguiente período de sesiones el examen del resto del informe, acerca de los proyectos de artículo 12 y 13. En el mismo período de sesiones, la Comisión decidió remitir los proyectos de artículo 9, 10 y 11 al Comité de Redacción.

62. También en el mismo período de sesiones la Comisión inició unas consultas oficiosas de composición abierta, presididas por el Relator Especial, sobre el artículo 9.

63. En su 54.º período de sesiones, celebrado en 2002, la Comisión tuvo ante sí el resto del segundo informe del Relator Especial[68], relativo a los proyectos de artículo 12 y 13, así como su tercer informe[69], que trataba de los proyectos de artículo 14 a 16. En ese período de sesiones la Comisión decidió remitir los apartados *a*, *b*, *d* (para su examen en relación con el apartado *a*) y *e* del artículo 14 al Comité de Redacción. Posteriormente decidió además remitir el apartado *c* del artículo 14 al Comité de Redacción, para su examen en relación con el apartado *a*.

64. También en ese período de sesiones, la Comisión examinó el informe del Comité de Redacción sobre los proyectos de artículo 1 a 7 [8]. Aprobó los artículos 1 a 3 [5],

---

[57] *Anuario… 1996*, vol. II (segunda parte), documento A/51/10, pág. 107, párr. 248 y anexo II, adición 1, pág. 151.

[58] *Anuario… 1997*, vol. II (segunda parte), párr. 169.

[59] Ibíd., párr. 171.

[60] Ibíd., párrs. 189 y 190.

[61] Ibíd., párr. 190.

[62] *Anuario… 1998*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/484.

[63] Las conclusiones del Grupo de Trabajo figuran en ibíd., vol. II (segunda parte), párr. 108.

[64] *Anuario… 1999*, vol. II (segunda parte), documento A/54/10, párr. 19.

[65] *Anuario… 2000*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/506 y Add.1.

[66] El informe de las consultas oficiosas figura en *Anuario… 2000*, vol. II (segunda parte), párr. 495.

[67] *Anuario… 2001*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/514.

[68] Ibíd.

[69] *Anuario… 2002*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/523 y Add.1.