

RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

[Tema 3 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/553*

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

[Original: inglés]
[13 de mayo de 2005]

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Instrumentos multilaterales citados en el presente informe	7
Obras citadas en el presente informe	8
	<i>Párrafos</i>
INTRODUCCIÓN	1-4 9
<i>Capítulo</i>	
I. LA VIOLACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL POR PARTE DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL	5-24 9
Artículo 8. Existencia de violación de una obligación internacional	13
Artículo 9. Obligación internacional en vigencia respecto de una organización internacional	13
Artículo 10. Extensión en el tiempo de la violación de una obligación internacional	13
Artículo 11. Violación consistente en un hecho compuesto	13
II. RESPONSABILIDAD DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL EN RELACIÓN CON EL HECHO DE UN ESTADO O DE OTRA ORGANIZACIÓN	25-44 13
Artículo 12. Ayuda o asistencia en la comisión del hecho internacionalmente ilícito	18
Artículo 13. Dirección y control ejercidos en la comisión del hecho internacionalmente ilícito	18
Artículo 14. Coacción sobre un Estado u otra organización internacional	18
Artículo 15. Efecto de los anteriores artículos	18
Artículo 16. Decisiones, recomendaciones y autorizaciones dirigidas a Estados miembros y organizaciones internacionales ...	18

Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

	<i>Fuente</i>
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Nueva York, 9 de diciembre de 1948)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 78, n.º 1021, pág. 296.
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, <i>Boletín Oficial del Estado</i> , n.º 243, 10 de octubre de 1979.

* 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 Mark Toufayan (estudiante de derecho de la Universidad de Nueva York).

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966) Ibíd., vol. 999, n.º 14668, pág. 241.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966) Ibíd.
- Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Montreal, 16 de septiembre de 1987) Ibíd., vol. 1522, n.º 26369, pág. 65.

Obras citadas en el presente informe

- BALLADORE PALLIERI, G.
«Le droit interne des organisations internationales», en *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye 1969-II*, t. 127, págs. 1 a 38.
- BARBERIS, Julio A.
«Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale», en *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye 1993-I*, t. 179, págs. 145 a 304.
- BERNHARDT, Rudolf
«Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen», *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (Heidelberg), vol. 12 (1973), págs. 7 a 42.
- CAHIER, Philippe
«Le droit interne des organisations internationales», RGDIP, t. LXVII (1963), págs. 563 a 602.
- CARRERA HERNÁNDEZ, Francisco Jesús
Política pesquera y responsabilidad internacional de la Comunidad Europea, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1995.
- COHEN-JONATHAN, Gérard
«Cour européenne des droits de l'homme et droit international général (2000)», AFDI, vol. XLVI (2000), págs. 614 a 642.
- CONZE, Albrecht
Die völkerrechtliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft, Baden Baden, Nomos, 1987.
- DECLEVA, Matteo
Il diritto interno delle Unioni internazionali, Padua, Cedam, 1962.
- FOCSANEANU, Lazar
«Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies», AFDI, vol. III (1957), págs. 315 a 349.
- FRANK, Daniel
Verantwortlichkeit für die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch internationale Organisationen, Basilea, Helbing y Lichtenhahn, 1999.
- HIRSCH, Moshe
The Responsibility of International Organizations toward Third Parties: Some Basic Principles, Dordrecht, Nijhoff, 1995.
- KLEIN, Pierre
La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens, Bruselas, Bruylant/Editions de l'Université de Bruxelles, 1998.
- KUIJPER P. J. y E. PAASIVIRTA
«Further exploring international responsibility: the European Community and the ILC's project on responsibility of international organizations», *International Organizations Law Review*, vol. 1 (2004), págs. 111 a 138.
- NGUYEN QUOC DINH, Patrick DAILLIER y Alain PELLET
Droit international public, 7.ª ed., París, LGDJ, 2002.
- 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.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel
«Les organisations internationales et le droit de la responsabilité», RGDIP, t. XCII (1988), págs. 63 a 102.
- PITSCHAS, Christian
Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, 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.
- SHIHATA, Ibrahim F. I.
«Human rights, development and international financial institutions», *American University Journal of International Law and Policy* (Washington D. C.), vol. 8, n.º 1 (cuarto trimestre de 1992), págs. 27 a 37.
- 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.
- TOMUSCHAT, Christian
«Liability for mixed agreements», en David O'Keeffe y Henry G. Schermers (eds.), *Mixed Agreements*, Deventer, Kluwer, 1983, págs. 125 a 132.
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix
La responsabilidad internacional de Naciones Unidas. Fundamentos y principales problemas de su puesta en práctica, Madrid, Dykinson, 2002.
- ZWANENBURG, Marten
Accountability of Peace Support Operations, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005.

Introducción

1. La Comisión de Derecho Internacional aprobó provisionalmente en 2003 los artículos 1 a 3 del proyecto sobre responsabilidad de las organizaciones internacionales¹, y en 2004 los artículos 4 a 7². Estos últimos artículos se refieren a la atribución de un comportamiento a las organizaciones internacionales. El Relator Especial reitera la sugerencia que hizo en su anterior informe³ de que los proyectos de artículos aprobados sean reexaminados por la Comisión antes de concluir la primera lectura, teniendo en cuenta las observaciones formuladas por los Estados y las organizaciones internacionales.

2. Como el Relator Especial indicó en su segundo informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales⁴, algunas organizaciones internacionales presentaron observaciones y material en respuesta a una petición del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas que tomaba como base la recomendación formulada por la Comisión en su período de sesiones de 2002⁵. Ese material se encuentra ahora recogido en el documento A/CN.4/545⁶. Lamentablemente, hasta el momento se han añadido pocos materiales tras la invitación formulada por la Asamblea General en el párrafo 5 de su resolución 58/77, de 9 de diciembre de 2003, a «los Estados y las organizaciones internacionales a que presenten información sobre sus prácticas pertinentes al tema ‘Responsabilidad de las organizaciones internacionales’».

¹ *Anuario... 2003*, vol. II (segunda parte), pág. 20, párr. 53.

² *Anuario... 2004*, vol. II (segunda parte), párr. 71.

³ *Ibíd.*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/541, párr. 1.

⁴ *Ibíd.*, párr. 2.

⁵ *Anuario... 2002*, vol. II (segunda parte), págs. 97 y 101, párrs. 464 y 488, respectivamente.

⁶ Reproducido en *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte).

3. La gran diversidad de organizaciones internacionales y el hecho de que la práctica disponible sea limitada dificultan la tarea de la Comisión. Ésta corre el riesgo de emprender debates que pueden parecer sobre todo teóricos. Sin embargo, el presente tema no carece ciertamente de importancia práctica. El tiempo por sí solo no solucionará la situación. Los avances en las labores de la Comisión deberían animar a los Estados y las organizaciones internacionales a formular nuevas observaciones e informar sobre las prácticas pertinentes. Mientras tanto, las opiniones manifestadas por los Estados y las organizaciones internacionales en relación con las preguntas planteadas por la Comisión⁷, aunque sean sucintas, proporcionan una provechosa orientación.

4. Al igual que los dos informes anteriores, el presente informe sigue el esquema general del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos⁸. En este informe se estudian cuestiones que fueron examinadas con respecto a los Estados en los capítulos III y IV de la primera parte de ese proyecto de artículos. De ese modo, después del segundo informe, que se refería a cuestiones de atribución de un comportamiento a organizaciones internacionales, en el presente informe se analiza, en primer lugar, la existencia de una violación de una obligación internacional por parte de una organización internacional y, en segundo lugar, la responsabilidad de una organización internacional en relación con el acto de un Estado u otra organización.

⁷ Para las preguntas sobre la materia del presente informe, véase *Anuario... 2004*, vol. II (segunda parte), cap. III, párr. 25.

⁸ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 26, párr. 76.

CAPÍTULO I

La violación de una obligación internacional por parte de una organización internacional

5. Los cuatro artículos del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos que se incluyen en el capítulo III sobre la violación de una obligación internacional⁹ se refieren, respectivamente, a la existencia de violación de una obligación internacional, el requisito de que la obligación internacional esté vigente en el momento en que se produzca el hecho, la extensión en el tiempo de la violación y la violación consistente en un hecho compuesto. Estos cuatro artículos son de carácter general y parecen reflejar principios que son claramente aplicables a la violación de una obligación internacional por parte de cualquier sujeto de derecho internacional. Por ejemplo, cuando el artículo 13 dice que «[u]n hecho del Estado no constituye violación de una obligación internacional a menos que el Estado se halle vinculado

por dicha obligación en el momento en que se produce el hecho»¹⁰, formula con respecto a los Estados una norma que se podría expresar de modo análogo con respecto a la violación de una obligación internacional por parte de cualquier sujeto de derecho internacional distinto de un Estado. Así, el enunciado resultaría igualmente correcto si se reemplazase el término «Estado» por «organización internacional». Se puede aplicar el mismo razonamiento a los otros tres artículos.

6. No tendría mucho sentido que la Comisión adoptase un enfoque diferente con respecto a las organizaciones internacionales en las cuestiones de que se ocupan los cuatro artículos del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos en relación con la

⁹ *Ibíd.*, pág. 27, arts. 12 a 15.

¹⁰ *Ibíd.*

violación de una obligación internacional. Lo mismo cabe decir de la redacción de las normas establecidas en esos artículos que, por lo tanto, deberían permanecer idénticas, excepto por la sustitución de la referencia a los Estados por una referencia a las organizaciones internacionales.

7. Esta conclusión no implica que no se deban examinar otras cuestiones con respecto a la violación de obligaciones internacionales por parte de organizaciones internacionales, con independencia de si es aconsejable redactar nuevos textos. Estas cuestiones pueden ser específicas de las organizaciones internacionales o resultar especialmente pertinentes con respecto a ellas.

8. Como se indicó en el proyecto de artículo 3¹¹, el hecho ilícito de una organización internacional puede consistir en una acción u omisión. Está claro que las omisiones son ilícitas cuando una organización internacional está obligada a tomar alguna acción positiva y no lo hace. A una organización internacional puede resultarle difícil cumplir este tipo de obligación cuando la acción presupone alcanzar una determinada mayoría en un órgano político de la organización. El FMI expresó esta preocupación en su respuesta al cuestionario de la Comisión:

La inclusión de «omisiones» junto con las «acciones» que generarían la responsabilidad de una organización también puede traer consigo algunos problemas que no eran necesariamente aplicables a la responsabilidad de los Estados. Esas omisiones pueden derivarse de la aplicación del proceso de adopción de decisiones de la organización con arreglo a su instrumento constituyente. ¿Sería una organización responsable por no adoptar medidas, si ello fuera resultado del ejercicio legítimo de sus facultades por parte de los Estados miembros¹²?

9. Sin embargo, las dificultades de cumplimiento debidas al proceso político de adopción de decisiones no son exclusivas de las organizaciones internacionales. Además, también se pueden plantear dificultades similares cuando lo que se exige es una omisión. En cualquier caso, sería extraño suponer que las organizaciones internacionales no pudiesen tener obligaciones de adoptar acciones positivas: hay ciertamente muchos ejemplos de tratados celebrados por organizaciones internacionales que estipulan ese tipo de obligación¹³.

10. Ese mismo tipo de obligación puede perfectamente darse para una organización internacional también en virtud de una norma del derecho internacional general. Cabe tomar como ejemplo la falta de actuación de las Naciones Unidas para impedir el genocidio en Rwanda¹⁴. Dando como cierto que el derecho internacional general exige a los Estados y otras entidades que impidan el genocidio del mismo modo que la Convención para la Prevención

y la Sanción del Delito de Genocidio, y que las Naciones Unidas hubieran estado en condiciones de impedir el genocidio, no haber actuado habría supuesto una violación de una obligación internacional. Las dificultades relacionadas con el proceso de adopción de decisiones no podrían exonerar a las Naciones Unidas.

11. Es necesario plantear otro problema relacionado con organizaciones como la CE o la UE, que están facultadas para celebrar tratados con Estados no miembros cuya ejecución se confía a las autoridades de los Estados miembros.

12. Según la Comisión Europea:

La situación especial de la Comunidad Europea y otras organizaciones potencialmente similares podría contemplarse en el proyecto de artículos mediante reglas especiales de atribución de un comportamiento, de tal modo que las acciones de los órganos de los Estados miembros pudieran atribuirse a la organización; mediante reglas especiales de responsabilidad, de tal modo que la responsabilidad pudiera atribuirse a la organización, aun cuando los principales causantes del incumplimiento de una obligación de la organización fueran los órganos de los Estados miembros, o mediante una cláusula especial de exoneración o salvaguardia para organizaciones como la Comunidad Europea¹⁵.

Un Grupo Especial de la OMC suscribió este planteamiento en la reclamación *Comunidades Europeas – Protección de las marcas de fábrica o de comercio y las indicaciones geográficas en el caso de los productos agrícolas y los productos alimenticios*, al aceptar

la explicación de las Comunidades Europeas de lo que podría considerarse su mecanismo constitucional interno sui generis, según el cual la ejecución de las leyes comunitarias no suele confiarse a las autoridades de nivel comunitario, sino que más bien se recurre a las autoridades de los Estados miembros que, en esta situación, «actúan *de facto* como órganos de la Comunidad, por lo cual sería ésta la responsable con arreglo a la normativa de la OMC y al derecho internacional en general¹⁶.

Si se siguiera la misma solución, el comportamiento de los Estados miembros tendría que ser atribuido a la CE, incluso aunque esto no se desprendiese de las reglas generales sobre la atribución, puesto que no se puede decir que los Estados miembros hayan puesto uno de sus órganos a disposición de la Comunidad para tal fin¹⁷. Los Estados miembros generalmente tienen libertad para llevar a cabo la ejecución del modo que prefieran, por conducto de órganos estatales que permanecen bajo el control del Estado.

13. Hay otros modos de examinar cómo ejecutan los Estados los tratados celebrados por una organización de la que son miembros. Estos modos no implican cuestiones de atribución, sino que plantean más bien cuestiones relacionadas con el contenido de la obligación violada. En primer lugar, la organización puede estar obligada a

¹¹ Véase la nota 1 *supra*.

¹² *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/545, secc. D.2, párr. 4.

¹³ La posibilidad de que un hecho ilícito de la CE pueda consistir en una omisión fue destacada por Conze, *Die völkerrechtliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft*, pág. 56.

¹⁴ La falta de respuesta de los órganos de las Naciones Unidas al genocidio de Rwanda fue señalada en el Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda (S/1999/1257, apéndice), secc. III.5. Para una evaluación similar de los hechos relacionados con la caída de Srebrenica, véase el Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General (A/54/549), secc. XI.

¹⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión*, declaración de la Comisión Europea, 21.ª sesión (A/C.6/59/SR.21), párr. 18. Kuijper y Paasivirta sostuvieron la misma opinión en «Further exploring international responsibility: the European Community and the ILC's project on responsibility of international organizations», pág. 127.

¹⁶ OMC, WT/DS174/R, 15 de marzo de 2005. La reclamación había sido formulada por los Estados Unidos.

¹⁷ Con respecto a la ejecución de los tratados celebrados por la CE, Klein (*La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, pág. 385), observó que en la práctica era generalmente difícil sostener que las autoridades estatales actuasen como agentes de la comunidad.

adoptar las medidas necesarias para garantizar un determinado comportamiento por parte de sus Estados miembros. En este caso, el comportamiento de los Estados miembros no sería ilícito de por sí en virtud del tratado; sólo sería el motivo de que la organización cumpliera o no su obligación¹⁸. El comportamiento de los Estados miembros puede violar una obligación diferente. Como se indicó en el comentario al capítulo sobre la responsabilidad del Estado en relación con el hecho de otro Estado, del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos:

es posible que un Estado, en razón de sus obligaciones internacionales, deba impedir que otro Estado actúe de determinada manera, o por lo menos prevenir el daño que podría derivarse de ese comportamiento. Así, la base de la responsabilidad en el caso *Détroit de Corfou* era el hecho de que Albania no advirtiera al Reino Unido de la presencia en aguas albanesas de minas colocadas por un tercer Estado. La responsabilidad de Albania en ese caso era una responsabilidad original y no se derivaba de la ilicitud del comportamiento de ningún otro Estado¹⁹.

La organización podría hallarse en una posición similar a la de Albania.

14. Una segunda explicación posible es que la obligación de la organización internacional se refiere al logro de un determinado resultado, con independencia de qué entidad adopte el comportamiento que sea necesario a tal fin. Así, por ejemplo, la CE podría estar obligada a lograr un resultado que podría ser alcanzado por los Estados miembros; en virtud de las reglas de la organización, los Estados miembros podrían incluso ser las únicas entidades competentes para hacerlo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas reconoció esta posibilidad en el caso *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne* con respecto a un tratado por el que se establecía la cooperación y que había sido celebrado por la CE y sus Estados miembros, por una parte, y varios Estados no miembros, por la otra. El Tribunal determinó lo siguiente:

En esas circunstancias, salvo excepciones expresamente previstas por el Convenio, la Comunidad y sus Estados miembros en su calidad de contratantes con los Estados ACP [África, el Caribe y el Pacífico], son conjuntamente responsables frente a estos últimos del cumplimiento de cualquier obligación que resulte de los compromisos contraídos, incluidos los relativos a la asistencia financiera²⁰.

Con respecto a los acuerdos que celebra con Estados no miembros la CE sola, la razón de que la Comunidad asuma obligaciones del tipo de las aquí estudiadas es que, si bien los Estados miembros no adquieren ninguna obligación

en virtud de esos acuerdos con respecto a los Estados no miembros, tienen el deber de garantizar su cumplimiento como cuestión de derecho comunitario. Como estableció el Tribunal de Justicia en el asunto *Demirel*:

al garantizar el respeto de los compromisos que se derivan de un acuerdo celebrado por las instituciones comunitarias, los Estados miembros cumplen, en el ordenamiento comunitario, una obligación que tienen para con la Comunidad, que es quien ha asumido la responsabilidad de la correcta ejecución del acuerdo²¹.

15. No parece necesario especificar en el proyecto de artículos la posible existencia de los tipos de obligación mencionados en los párrafos precedentes, como tampoco se consideró hacerlo en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Indudablemente, los Estados están a menudo obligados a vigilar el comportamiento de particulares o de otras entidades. Los Estados también pueden tener la obligación de garantizar el logro de un determinado resultado. En el pasaje de la sentencia del asunto *Parlement c. Conseil* citado más arriba²² se estimó obligados tanto a la CE como a sus Estados miembros. El caso de la violación de una obligación de alcanzar un determinado resultado parece implicar la posibilidad de una excepción al principio general, que se enunció en el proyecto de artículo 3, de que un hecho internacionalmente ilícito presupone un comportamiento ilícito de una organización. Sin embargo, los principios generales no se enuncian como reglas no derogables. Otra razón para no abordar en una disposición específica del proyecto de artículos el caso de una obligación de lograr un determinado resultado es que este caso solamente reviste importancia práctica para un número limitado de organizaciones internacionales, principalmente aquellas, como la CE, en las cuales se exige a los Estados miembros que cumplan las obligaciones que la organización contrae con Estados no miembros y en las cuales, por consiguiente, el cumplimiento de las obligaciones de la organización se puede garantizar mediante las reglas de ésta.

16. El presente proyecto de artículos sólo se ocupa de las violaciones de las obligaciones que el derecho internacional impone a las organizaciones internacionales. Si bien está claro que entre esas obligaciones pueden hallarse incluidas obligaciones con respecto a Estados miembros y agentes²³, se podría plantear la cuestión de si las obligaciones contraídas en virtud de las reglas de la organización forman parte del derecho internacional.

17. En el proyecto de artículo 4 se brindó la definición de las «reglas de la organización» a los efectos de la norma general sobre la atribución de comportamiento. Como se indicó en el comentario a ese artículo, la pertinencia de la definición igualmente para otras disposiciones indica que, en una fase ulterior de la primera lectura se debería trasladar la definición al proyecto de artículo 2

¹⁸ Para la opinión de que, cuando la ejecución de un tratado celebrado por una organización corresponde a sus Estados miembros, la atribución de responsabilidad a la organización no se basa necesariamente en la atribución del comportamiento de los órganos del Estado a la organización, véase también como referencia Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten*, pág. 255.

¹⁹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 68, párr. 4 del comentario al capítulo IV.

²⁰ Fallo de 2 de marzo de 1994, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, *Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance*, 1994-3, págs. I-661 y 662, numeral 29. Como había sostenido Tomuschat («Liability for mixed agreements», pág. 130):

«Incluso en el caso de un acuerdo mixto la aceptación hará normalmente a cada una de las partes contratantes miembro con plenos derechos y obligaciones con respecto a todo el acuerdo. La Comunidad y sus Estados miembros son por ello responsables mancomunadamente de la ejecución de los acuerdos mixtos».

²¹ Fallo de 30 de septiembre de 1987, *Meryem Demirel c. Ville de Schwäbisch Gmünd*, caso 12/86, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1987-8, pág. 3751, numeral 11.

²² Véase la nota 20 *supra*.

²³ Este punto fue subrayado en las declaraciones de China, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión*, 21.ª sesión (A/C.6/59/SR.21), párr. 41; Bélgica, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párrs. 74 y 75; Cuba, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR.23), párr. 25, y México, *ibíd.*, párr. 27.

(Términos empleados)²⁴. Dado el propósito específico del proyecto de artículo 4, no era necesario examinar en esa fase la cuestión de si las reglas de la organización habían de ser consideradas como parte del derecho internacional. Si no se considerasen así, resultarían en cualquier caso pertinentes conforme al derecho internacional, dada la referencia hecha por la norma general sobre la atribución de comportamiento.

18. La naturaleza jurídica de las reglas de la organización es una cuestión controvertida. Una opinión es que esas reglas forman parte del derecho internacional porque están basadas en un tratado u otro instrumento regulado por el derecho internacional²⁵. Esta opinión se reflejó en las declaraciones de Francia y la Federación de Rusia en la Sexta Comisión de la Asamblea General²⁶. El Asesor Jurídico de la OMPI sostuvo una opinión similar, al expresar que las relaciones entre una organización internacional y sus Estados miembros y entre una organización internacional y sus agentes deberían regirse de modo más general por el derecho internacional, del cual las reglas de la organización son parte integrante²⁷.

19. Varios autores sustentan una opinión diferente. Si bien aceptan que las reglas de la organización tienen su origen en un instrumento regido por el derecho internacional, mantienen que el sistema interno de la organización es independiente del derecho internacional y se asemeja al derecho interno de un Estado²⁸. Esto supondría que los presentes proyectos de artículos no deberían ocuparse de las violaciones de obligaciones contraídas en virtud de las reglas de la organización. Si bien este punto de vista no fue específicamente sancionado en el debate de la Sexta Comisión, se sugirió que los proyectos de artículos no deberían tratar las violaciones de las obligaciones que una organización tiene con sus agentes²⁹ y un Estado declaró que tampoco las que tiene con sus Estados miembros³⁰. Sin embargo, estas sugerencias tal vez sólo tengan el propósito de limitar el ámbito de aplicación de los proyectos de artículos, porque parecen abarcar también las

obligaciones que una organización internacional pueda tener con sus agentes y sus Estados miembros en virtud de reglas distintas de las reglas de la organización; por ejemplo, obligaciones con arreglo al derecho internacional general relativas a los derechos humanos.

20. A primera vista, la segunda opinión puede encontrar apoyo en la opinión consultiva *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, en la cual la CIJ declaró lo siguiente:

Las organizaciones internacionales son sujetos de derecho internacional y, como tales, deben cumplir las obligaciones que les correspondan según los principios generales del derecho internacional, según sus instrumentos constitutivos o según los acuerdos internacionales en que sean partes³¹.

Sin embargo, aunque la CIJ no se refirió también a las reglas de la organización distintas de los instrumentos constitutivos, no se centró la atención en ninguna de esas reglas. Cuando la Corte examinó resoluciones del Consejo de Seguridad, como en el caso *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie* (Jamahiriya Árabe Libia c. Estados Unidos de América), consideró que las obligaciones en virtud de una resolución prevalecían sobre las obligaciones en virtud de un tratado y que, al menos implícitamente, tenían la misma naturaleza de obligaciones en virtud del derecho internacional³². De este modo se podría llegar a la conclusión de que, según la CIJ, las reglas de la organización forman parte del derecho internacional, al menos por lo que se refiere a las Naciones Unidas.

21. Puede muy bien ocurrir que la naturaleza jurídica de las reglas de la organización dependa de la organización en cuestión. De este modo, si bien en la mayoría de las organizaciones las reglas pertinentes siguen estando relacionadas con su origen en un instrumento internacional, algunas organizaciones pueden haber creado un sistema de derecho que es diferente del derecho internacional. Como modelo de este último tipo de organización se podría citar la CE, de la cual en 1964 el Tribunal de Justicia Europeo proporcionó la siguiente descripción en el asunto *Costa c. E.N.E.L.*:

[A] diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE ha creado su propio sistema jurídico, que, tras la entrada en vigor del Tratado, pasó a formar parte integrante de los sistemas jurídicos de los Estados miembros, cuyos tribunales están obligados a aplicarlo.

²⁴ *Anuario... 2004*, vol. II (segunda parte), párr. 14 del comentario al artículo 4.

²⁵ La teoría que considera que las «reglas de la organización» son parte del derecho internacional ha sido expuesta en particular por DeCleva, *Il diritto interno delle Unioni internazionali*, y Balladore Palieri, «Le droit interne des organisations internationales». Para una reafirmación reciente, véase Nguyen Quoc Dinh, Daillier y Pellet, *Droit international public*, págs. 576 y 577.

²⁶ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión*, declaraciones de Francia, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 11, y la Federación de Rusia, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR.23), párr. 23.

²⁷ Carta de fecha 19 de enero de 2005 dirigida al Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, inédita.

²⁸ Entre los autores que defienden esta opinión se encuentran Focसानeanu, «Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies»; Cahier, «Le droit interne des organisations internationales», y Barberis, «Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale». La distinción entre el derecho internacional y el derecho interno de las organizaciones internacionales también fue sostenida por Bernhardt, «Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen», pág. 7.

²⁹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión*, declaraciones de Austria, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 22; Bélgica, ibíd., párr. 73, y Grecia, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR.23), párr. 42.

³⁰ Declaración de Singapur, ibíd., 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 56.

³¹ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, opinión consultiva, C.I.J. Recueil 1980, págs. 89 y 90, párr. 37. Véase también C.I.J. Resúmenes 1948-1991, pág. 150.

³² *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie* (Jamahiriya Árabe Libia c. Estados Unidos de América), medidas provisionales, providencia de 14 de abril de 1992, C.I.J. Recueil 1992, pág. 126, párr. 42; véase también C.I.J. Resúmenes 1992-1996, pág. 7. La decisión se refirió a una resolución del Consejo de Seguridad en los siguientes términos:

«considerando [...] que la Corte, que se halla en la fase procesal correspondiente a las medidas provisionales, estima que *prima facie* esta obligación se extiende a la decisión que figura en la resolución 748 (1992); y considerando que, de acuerdo con el Artículo 103 de la Carta [de las Naciones Unidas], las obligaciones de las Partes al respecto prevalecen sobre sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, incluido el Convenio de Montreal [Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil].»

Al crear una Comunidad de duración ilimitada, con sus propias instituciones, su propia personalidad, su propia capacidad jurídica y capacidad de representación en el plano internacional y, más en concreto, poderes reales provenientes de una limitación de la soberanía o una transferencia de poderes de los Estados a la Comunidad, los Estados miembros han limitado sus derechos soberanos, si bien dentro de ámbitos limitados y han creado así un corpus jurídico que obliga tanto a sus nacionales como a ellos mismos³³.

22. Si se adopta este enfoque, los proyectos de artículos podrían partir de la base de que su ámbito de aplicación incluye las violaciones de obligaciones contraídas en virtud de las reglas de la organización en la medida en que esas reglas han mantenido el carácter de normas de derecho internacional. Aunque pueda parecer superfluo hacer constar que la violación de una obligación internacional puede referirse a una obligación establecida por las reglas de la organización, una especificación a tal fin resultaría útil, dada la importancia primordial que tienen las reglas de la organización en la vida de cualquier organización. De este modo, se podría añadir un párrafo al primer proyecto de artículo referente a la violación de obligaciones. Sin embargo, la redacción del párrafo debería ser lo bastante flexible como para permitir excepciones respecto de las organizaciones cuyas reglas ya no pueden ser consideradas parte del derecho internacional.

23. Se consideren o no parte del derecho internacional, las reglas de una organización pueden concebir un tratamiento específico para las violaciones de obligaciones, en particular con respecto a la cuestión de la existencia de una violación. En los proyectos de artículos habrá que incluir la salvedad de la existencia de reglas especiales. Sin embargo, podría ser apropiada a ese propósito una disposición final que abarcara todos los aspectos.

24. Sobre la base de las observaciones anteriores, cuatro proyectos de artículos podrían ocuparse de la violación de una obligación internacional. Se propone la siguiente redacción:

«Artículo 8. Existencia de violación de una obligación internacional

1. Hay violación de una obligación internacional por una organización internacional cuando un hecho de esa organización internacional no está en conformidad con lo que de ella exige esa obligación, sea cual fuere el origen o la naturaleza de esa obligación.

³³ Fallo de 15 de julio de 1964, asunto 6/64, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1964, págs. 1158 y 1159.

2. En principio, el párrafo anterior también se aplica a la violación de una obligación establecida por una regla de la organización.

Artículo 9. Obligación internacional en vigencia respecto de una organización internacional

Un hecho de una organización internacional no constituye violación de una obligación internacional a menos que la organización internacional se halle vinculada por dicha obligación en el momento en que se produce el hecho.

Artículo 10. Extensión en el tiempo de la violación de una obligación internacional

1. La violación de una obligación internacional mediante un hecho de una organización internacional que no tenga carácter continuo tiene lugar en el momento en que se produce el hecho, aunque sus efectos perduren.

2. La violación de una obligación internacional mediante un hecho de una organización internacional que tiene carácter continuo se extiende durante todo el período en el cual el hecho continúa y se mantiene su falta de conformidad con la obligación internacional.

3. La violación de una obligación internacional en virtud de la cual una organización internacional debe prevenir un acontecimiento determinado tiene lugar cuando se produce el acontecimiento y se extiende durante todo el período en el cual ese acontecimiento continúa y se mantiene su falta de conformidad con esa obligación.

Artículo 11. Violación consistente en un hecho compuesto

1. La violación por una organización internacional de una obligación internacional mediante una serie de acciones u omisiones, definida en su conjunto como ilícita, tiene lugar cuando se produce la acción u omisión que, tomada con las demás acciones u omisiones, es suficiente para constituir el hecho ilícito.

2. En tal caso, la violación se extiende durante todo el período que comienza con la primera de las acciones u omisiones de la serie y se prolonga mientras esas acciones u omisiones se repiten y se mantiene su falta de conformidad con la obligación internacional.»

CAPÍTULO II

Responsabilidad de una organización internacional en relación con el hecho de un Estado o de otra organización

25. En el capítulo IV de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos se prevén determinados casos en los cuales un Estado es responsable por un comportamiento atribuible a otro Estado³⁴. En ese capítulo, los

artículos 16 a 18 se ocupan de los casos en los cuales un Estado «presta ayuda o asistencia» o «dirige y controla a otro Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito» o bien «coacciona a otro para que cometa un hecho [que], de no mediar coacción, constituiría un hecho internacionalmente ilícito del Estado coaccionado». La responsabilidad del Estado que ayuda o asiste,

³⁴ *Anuario...* 2001, vol. II (segunda parte), pág. 27, párr. 76.

dirige y controla, o coacciona a otro Estado se condiciona al conocimiento de las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito. Otra condición para la responsabilidad es que ambos Estados estén obligados a cumplir la obligación violada. Esta última condición no se hace constar en relación con el Estado que coacciona.

26. Aunque los artículos sobre la responsabilidad del Estado no prevén expresamente que los Estados ayuden o asistan, o dirijan y controlen, o coaccionen a una organización internacional en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, estos casos parecen análogos a los mencionados en los artículos citados más arriba³⁵. Aunque el presente proyecto, como se dice en el párrafo 2 del artículo 1, también se aplica a «la responsabilidad internacional de un Estado por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional»³⁶, parece innecesario incluir en él una disposición destinada a ampliar el ámbito de aplicación de los artículos 16 a 18 sobre la responsabilidad del Estado a fin de incluir los casos en que la entidad que recibe asistencia o ayuda, o es dirigida y controlada, o coaccionada por un Estado no es otro Estado, sino una organización internacional. Se puede llevar a cabo sin problemas esa ampliación por analogía con los artículos sobre la responsabilidad del Estado. Es preferible dejar para un análisis posterior, que se dedicará específicamente al problema de la responsabilidad internacional de los Estados por el comportamiento de una organización de la cual son miembros³⁷, la cuestión de si los casos previstos en esos artículos también incluyen la de los Estados que actúan como miembros dentro una organización internacional³⁸.

27. A los efectos de los presentes proyectos de artículos han de examinarse los casos en que es una organización internacional la que presta asistencia o ayuda, dirige y controla o coacciona a otra organización o a un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito. No habría motivos, en lo que respecta a la responsabilidad internacional, para establecer una diferencia entre el caso, por ejemplo, de un Estado que ayude a otro Estado y el de una organización que ayude a otra organización o a un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito³⁹. Lo mismo cabe decir en general en el caso de dirección y control y en el de coacción. Esta observación parece llevar a la adopción de textos similares a los incluidos en los artículos sobre la responsabilidad del Estado. Como se hizo observar en el capítulo I del presente informe respecto de la violación de una obligación internacional, habría pocos motivos para modificar la redacción de los artículos aprobados sobre la responsabilidad del Estado, que no fueran sustituir la referencia a un Estado que sería

responsable internacionalmente por la referencia a una organización internacional. Lo mismo ocurriría con la disposición del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (art. 19) en el sentido de que el capítulo que se está examinando «se entiende sin perjuicio de la responsabilidad internacional, en virtud de otras disposiciones de estos artículos, del Estado que cometa el hecho en cuestión o de cualquier otro Estado»⁴⁰. También aquí habría que sustituir la referencia a los Estados por una referencia a las organizaciones internacionales.

28. Es escasa la práctica relativa a la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales en este tipo de casos. Sin embargo, no cabe considerar que sean enteramente improbables los casos en que surja una responsabilidad para una organización internacional en un conjunto de circunstancias correspondiente a las previstas con respecto a los Estados. Por ejemplo, una organización internacional podría incurrir en responsabilidad por prestar asistencia a un Estado, mediante apoyo financiero o de otra índole, en un proyecto que fuera a suponer la violación de los derechos humanos de determinados individuos afectados⁴¹. Dando por sentado que la Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR) era una organización internacional, Francia, en sus excepciones preliminares en el caso *Licéité de l'emploi de la force* (Serbia y Montenegro c. Francia), previó un ejemplo de dirección y control por parte de una organización en la comisión de presuntos hechos ilícitos, al alegar, en relación con la KFOR: «La OTAN es responsable de la 'dirección' de la KFOR y las Naciones Unidas de su 'control'»⁴². Un ejemplo hipotético de coacción sería el de una organización financiera internacional que impusiera condiciones estrictas para un préstamo absolutamente necesario, y coaccionara de este modo al Estado receptor para que incumpliera sus obligaciones con respecto a otro Estado o a determinadas personas. En su respuesta al cuestionario de la Comisión, el FMI comunicó que el FMI había sido informado de que fue demandado en un juicio incoado por un sindicato de Rumania que sostenía que el Fondo imponía políticas económicas que empobrecían a los rumanos⁴³.

29. La práctica muestra una gran variedad de casos que suscitan la cuestión de la responsabilidad de una organización internacional por el comportamiento de sus miembros. Esos casos no parecen quedar claramente incluidos en ninguna de las tres categorías a que se refieren los artículos 16 a 18 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

³⁵ Véase Klein, *op. cit.*, págs. 468 y 469.

³⁶ *Anuario... 2004*, vol. II (segunda parte), párr. 71.

³⁷ Este tema será abordado en el cuarto informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

³⁸ Esta cuestión fue recientemente estudiada por Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations*, págs. 121 a 123.

³⁹ El informe final de la Conferencia de Berlín de la ADI (16-21 de agosto de 2004), «Accountability of international organizations», incluía la siguiente formulación:

«También hay un hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional cuando ésta presta ayuda o asistencia a un Estado o a otra organización internacional en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito por ese Estado u organización.»

International Organizations Law Review, vol. 1, n.º 1 (2004), pág. 258.)

⁴⁰ Véase la nota 34 *supra*.

⁴¹ Shihata, «Human rights, development and international financial institutions», pág. 35, examinó el caso diferente de un préstamo que no está destinado directamente a un proyecto que entrañe una violación de los derechos humanos, sosteniendo que «[u]n acuerdo de préstamo concertado con un país que viole esos derechos no viola por sí mismo ninguna norma de derechos humanos o, para el caso, condona violaciones de esos derechos».

⁴² *C.I.J. Mémoires*, de próxima publicación. Pellet, «L'imputabilité d'éventuels actes illicites. Responsabilité de l'OTAN ou des États membres», pág. 199, mantuvo una opinión similar con respecto a las relaciones entre la OTAN y la KFOR.

⁴³ *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/545, secc. I.2, párr. 2. Como se indica en el apéndice (n.º 71) de esas observaciones, el Tribunal de Apelaciones de Bucarest se declaró incompetente.

30. Cuando una organización internacional está facultada para adoptar decisiones que vinculan a los Estados miembros, la aplicación de esas decisiones por esos Estados puede dar lugar a un hecho ilícito. Si los Estados miembros pueden discrecionalmente cumplir la decisión sin quebrantar una obligación internacional, no podría tenerse por responsable a la organización⁴⁴. Esto explica probablemente por qué, en relación con una reclamación de reembolso de gastos de manipulación de la carga efectuada por una empresa durante la inspección de un buque realizada en Djibouti con ocasión del embargo de armas contra Somalia, el Subsecretario General del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas opinó:

La responsabilidad de aplicar los embargos impuestos por el Consejo de Seguridad corresponde a los Estados Miembros, los cuales, en consecuencia, son responsables de sufragar los gastos de cualquier medida concreta que consideren necesario adoptar para garantizar el cumplimiento del embargo⁴⁵.

31. La situación sería contraria si el comportamiento exigido implicase necesariamente la comisión de un hecho ilícito. En este caso entraría también en juego la responsabilidad de la organización. Como declaró Dinamarca, en nombre de los cinco países nórdicos:

sería esencial encontrar el punto en que se puede decir que el Estado miembro tiene tan poco espacio de maniobra que no parece razonable considerarlo el único responsable de un determinado comportamiento⁴⁶.

La posible existencia de la responsabilidad de la organización parece depender de si la decisión vinculante de la organización requiere efectivamente que se cometa el hecho ilícito, o si ese hecho no es sino una de las vías que un Estado miembro puede elegir al ejecutar la decisión⁴⁷.

⁴⁴ Tal sería el caso si «la petición de la organización internacional no ha requerido el comportamiento ilícito del Estado [miembro]» (declaración de la Federación de Rusia, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR.23)*, párr. 23). Francia, en su declaración (22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 13) se refirió a «la flexibilidad que concede al Estado la solicitud de la organización». El informe de la ADI (véase la nota 39 *supra*), pág. 261, incluye el siguiente comentario:

«Habrà una responsabilidad separada de un Estado miembro por un acto de ejecución de una medida lícita de una organización internacional si el Estado, en el proceso de ejecución, viola normas de derecho internacional que le son aplicables.»

⁴⁵ Naciones Unidas, *Anuario Jurídico 1995* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.01.V.1), pág. 484. El registro había sido realizado por las autoridades de los Estados Unidos y de Djibouti y no había permitido encontrar ninguna mercancía prohibida.

⁴⁶ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22)*, párr. 66. Véase también el comentario de la ADI (nota 44 *supra*).

⁴⁷ Ritter, «La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», pág. 441 y Klein, *op. cit.*, pág. 386, sostuvieron que una organización no incurriría en responsabilidad si el Estado miembro aplicase una decisión de la organización con arreglo a las propias instrucciones y control de ésta. Frank, *Verantwortlichkeit für die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch internationale Organisationen*, pág. 275, da importancia al elemento de discreción de que los Estados miembros puedan gozar al aplicar una decisión vinculante de una organización. También, según Stein, «Kosovo and the international community. The attribution of possible internationally wrongful acts: responsibility of NATO or of its member States?», pág. 184, cuando una «organización da instrucciones u 'órdenes' a sus miembros, para que apliquen una decisión de la organización, el factor decisivo para determinar la responsabilidad por el acto de aplicación es el grado de discreción que se deje a los miembros». Considerando la cuestión desde el punto de vista de la responsabilidad de los Estados miembros, Hirsch, *The Responsibility of International Organizations toward Third*

32. La aplicación del referido criterio a un caso concreto puede ser difícil. El caso *Bosphorus c. Irlanda*, que está pendiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, puede servir de ejemplo. Este caso tiene su origen en la incautación de una aeronave por las autoridades irlandesas en cumplimiento de un reglamento de la CE dictado para aplicar una resolución del Consejo de Seguridad. El Gobierno de Irlanda alegó que estaba «actuando simplemente como agente de la CE e, indirectamente, de las Naciones Unidas»⁴⁸, mientras que el demandante mantenía que el Estado demandado conservaba en la manera de cumplir las obligaciones que le imponía la CE cierta discreción en materia de derechos humanos y la libertad de actuar en consecuencia y que la aplicación podría haber incluido medidas más coherentes con el Convenio europeo de derechos humanos, como la indemnización. En su decisión sobre la admisibilidad de la demanda, el Tribunal aplazó la toma de una decisión sobre esta cuestión:

El Tribunal debe [...] examinar si los actos impugnados pueden considerarse incluidos en la competencia del Estado irlandés en el sentido del artículo 1 del Convenio [europeo de derechos humanos] cuando ese Estado alega que se vio obligado a actuar en cumplimiento de un reglamento directamente aplicable y obligatorio de la CE.

Sin embargo, el Tribunal opina que no dispone de información suficiente para poder adoptar una decisión⁴⁹.

33. Merece señalarse que en esta decisión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos solamente se ocupó de la exoneración de responsabilidad del Estado del caso y no abordó la cuestión de la responsabilidad de una organización internacional. Esto se debió claramente a la falta de competencia del Tribunal *ratione personae* respecto de cualquier entidad distinta de un Estado parte en el Convenio europeo de derechos humanos. Ese mismo motivo impidió también que la Comisión Europea de Derechos Humanos examinara la responsabilidad de la CE en el caso *M. & Co. c. République Fédérale d'Allemagne*⁵⁰ y que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hiciera lo propio en los casos *Cantoni c. Francia*⁵¹, *Matthews c. Reino Unido*⁵² y *Senator Lines GmbH c. quinze États*

Parties: Some Basic Principles, pág. 87, y Vacas Fernández, *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas. Fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*, pág. 120, destacan también el criterio de la discrecionalidad.

⁴⁸ Demanda n.º 45036/98.

⁴⁹ *Ibid.*, decisión sobre la admisibilidad de la demanda n.º 45036/98, de 13 de septiembre de 2001. El resumen de los argumentos de las partes está tomado del texto de la decisión. Para la opinión de que el caso *Bosphorus* se refiere principalmente a la forma en que el Estado demandado aplicó una medida de la Comunidad, véase Cohen-Jonathan, «Cour européenne des droits de l'homme et droit international général (2000)», págs. 619 y 620.

⁵⁰ Comisión Europea de Derechos Humanos, demanda n.º 13258/87, decisión de 9 de febrero de 1990, *Décisions et Rapports*, vol. 64, pág. 144.

⁵¹ Sentencia de 15 de noviembre de 1996, *Recueil des arrêts et décisions, 1996-V*, pág. 1614. El caso se refería a la supuesta violación del principio de que solamente la ley puede tipificar un delito (*nullum crimen sine lege*) por una ley francesa destinada a aplicar una directiva de la CE. Esa directiva no obligaba a imponer sanciones. En cualquier caso, el Tribunal consideró que no se había violado el principio.

⁵² Sentencia de 18 de febrero de 1999, *ibid.*, 1999-I, pág. 305. El Tribunal consideró que el instrumento pertinente no era un acto «ordinario» de la Comunidad, sino un tratado dentro del orden jurídico de la Comunidad (*ibid.*, pág. 320, párr. 33). El Tribunal observó también (*ibid.*, párr. 32) que: «los actos de la Comunidad Europea no pueden ser

*membres de l'Union européenne*⁵³. Del mismo modo, el Comité de Derechos Humanos declaró que una comunicación relativa al comportamiento de la Oficina Europea de Patentes era inadmisibile porque:

en modo alguno puede interpretarse que está dentro de la jurisdicción de los Países Bajos ni de ningún otro Estado Parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en su Protocolo Facultativo⁵⁴.

Otro caso en el que el comportamiento supuestamente ilícito fue ordenado por una organización internacional, pero en el que es improbable que se examine la responsabilidad de la organización, es el de las actuaciones pendientes ante el Consejo de la OACI sobre las normas relativas al ruido de las aeronaves. El Consejo no está facultado para abordar la cuestión de la responsabilidad de la CE, aunque los Estados miembros contra los que se ha presentado la reclamación se limitan a aplicar un reglamento de la CE⁵⁵.

34. El Tribunal de Justicia Europeo debatió cuestiones de responsabilidad de la CE por el comportamiento de los Estados miembros. Sin embargo, sus decisiones sobre esa cuestión no son muy importantes a los presentes efectos, ya que el análisis se realizó exclusivamente con arreglo al derecho comunitario y tendía a atribuir la responsabilidad a una sola entidad, a saber, la entidad que se consideraba en ese caso que había causado el hecho ilícito por el uso de su discreción. De este modo, en el caso *Krohn* el Tribunal de Justicia Europeo resolvió:

el comportamiento ilícito alegado por el demandante como fundamento de su reclamación de indemnización no debe atribuirse al *Bundesanstalt*, que estaba obligado a cumplir las instrucciones de la Comisión, sino a la propia Comisión⁵⁶.

En un pasaje de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el caso *Dorsch*, se siguió también un criterio análogo con respecto a las relaciones entre la CE y las Naciones Unidas. En palabras del Tribunal:

en último término, no cabe atribuir el presunto daño al reglamento n.º 2340/90, sino, como ha mantenido de hecho el Consejo, a la resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que impuso el embargo al comercio con el Iraq⁵⁷.

(Continuación de la nota 52.)

impugnados en cuanto tales ante el Tribunal, toda vez que la Comunidad [...] no es una Parte Contratante».

⁵³ Demanda n.º 56672/00, decisión de 10 de marzo de 2004, *ibíd.*, 2004-IV, pág. 331.

⁵⁴ Comunicación n.º 217/1986, *H. v. d. P. c. Países Bajos*, decisión de 8 de abril de 1987, Informe del Comité de Derechos Humanos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento n.º 40 (A/42/40)*, pág. 199, párr. 3.2.

⁵⁵ Véanse las declaraciones y observaciones orales sobre la respuesta presentada por los Estados Unidos, formuladas por los Estados miembros de la UE ante el Consejo de la OACI, *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/545, apéndice n.º 18.

⁵⁶ *Krohn & Co. c. Commission des Communautés européennes*, caso 175/84, *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, 1986-2, fallo de 26 de febrero de 1986, pág. 768, párr. 23. El criterio del Tribunal Europeo de Justicia al asignar la responsabilidad bien a la CE o a un Estado miembro, pero no a ambos, incluso cuando hay razones para sostener una responsabilidad compartida, fue subrayado por Pérez González, «Les organisations internationales et le droit de la responsabilité», pág. 89.

⁵⁷ Tribunal de Primera Instancia, asunto T-184/95, *Dorsch c. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas*, sentencia de 28 de abril de 1998, *Recopilación de Jurisprudencia 1998*, pág. II-694, párr. 73.

El único efecto de este fallo fue el de exonerar a la CE de responsabilidad con arreglo al derecho comunitario.

35. Si bien la cuestión de la responsabilidad de una organización internacional por el comportamiento que dicha organización exige de sus Estados miembros no ha sido examinada por los órganos judiciales o de otra índole en ninguno de los varios casos mencionados en los párrafos anteriores, el asunto es claramente importante y hay que abordarlo aquí. Una posible solución es que se considere responsable a la organización internacional, ya que dirige y controla a un Estado miembro en la comisión de un hecho ilícito. Tendría que ampliarse en tal caso el concepto de control para abarcar el control «normativo»⁵⁸. Esto no se correspondería con lo que la Comisión sostuvo en su comentario al artículo 17 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, en el que se entiende que la expresión «dirige y controla» se refiere al control fáctico. La Comisión dijo entonces que:

el término «control» se refiere a los casos de dominación sobre la comisión de un hecho ilícito y no simplemente al ejercicio de supervisión, ni mucho menos a la simple influencia o interés. De manera semejante, el término «dirige» no abarca la simple instigación o sugerencia sino connota más bien una dirección real de tipo efectivo⁵⁹.

Puede haber casos en los que el poder de la organización de vincular a los Estados miembros por sus decisiones vaya acompañado de elementos que garanticen la aplicación de esas decisiones, de manera que el control normativo corresponda básicamente al control fáctico. Sin embargo, no puede considerarse que ésta sea una característica de todas las organizaciones que tienen el poder de vincular a sus Estados miembros.

36. En cualquier caso, hay un elemento fundamental que hace difícil aceptar la solución de que la responsabilidad de una organización internacional por el comportamiento que los Estados miembros están obligados a seguir a causa de una decisión de la organización depende de la dirección y el control. Según el artículo 17 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, se requiere que el comportamiento sea ilícito tanto para la organización que dirige y controla como para la organización y el Estado cuyo comportamiento es dirigido y controlado. Esta segunda condición excluiría la responsabilidad con respecto al acontecimiento de una organización que utilizara su papel de vincular a los Estados miembros para eludir una de sus obligaciones internacionales. La organización podría hacer esto exigiendo de los Estados miembros que no están vinculados por la obligación que adoptaran un determinado comportamiento que la organización no podría lícitamente adoptar. Como dijo la delegación de Austria: «una organización internacional no debería poder evadir

⁵⁸ Según la declaración de la Comisión Europea, «para la situación concreta de la Comunidad Europea sería más pertinente hablar de un control jurídico efectivo» (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión*, 21.ª sesión (A/C.6/59/SR.21), párr. 19). Para la opinión de que la CE tiene el «control último» sobre los guardacostas de los Estados miembros en relación con las pesquerías, véase Carrera Hernández, *Política pesquera y responsabilidad internacional de la Comunidad Europea*, pág. 198.

⁵⁹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 73, párr. 7 del comentario al artículo 17.

su responsabilidad mediante la ‘contratación de los servicios’ de sus agentes»⁶⁰. Esto implica que debería tenerse por responsable a la organización internacional si el acto que sería ilícito si fuera cometido directamente por la organización fue cometido de hecho por un Estado miembro sobre la base de una decisión vinculante de la organización. De otro modo, si la organización pudiera obligar a los Estados miembros a cometer un determinado acto, estaría en condiciones de lograr de manera indirecta lo que está directamente prohibido.

37. Cuando una organización obliga a un Estado miembro a adoptar un determinado comportamiento para eludir el cumplimiento de una obligación internacional no parece pertinente la exigencia de conocer las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito, que se incluye igualmente en el artículo 17 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

38. Lo que cabe decir de las relaciones entre una organización internacional y sus Estados miembros se aplica también claramente al caso de que una organización tenga el poder de vincular a otra organización que es miembro de ella.

39. Hasta el momento solamente se han considerado las decisiones vinculantes. Es necesario ahora examinar si podría también tenerse por responsable a una organización cuando autoriza o recomienda un comportamiento por parte de un Estado u organización miembro⁶¹. Es cierto que cuando se formula una recomendación o se concede una autorización a un Estado miembro, éste no queda vinculado y sería libre, por tanto, de no adoptar el comportamiento autorizado o recomendado. Ahora bien, puede haber circunstancias en las que se considere que, aun así está comprometida la responsabilidad de la organización.

40. Hay que hacer, ante todo, una distinción. Se puede conceder una autorización a un Estado miembro para que se ocupe de sus propios intereses. Cabría tomar como ejemplo el suministro de gas freón al Iraq, que fue autorizado por el Comité del Consejo de Seguridad establecido mediante la resolución 661 (1990), enmendada por la resolución 687 (1991). Se alegó que ese suministro constituía para el Estado exportador una violación del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono⁶². Evidentemente, ese suministro sólo reflejaba los intereses del Estado exportador y del Iraq y no los de la Organización. No podía estar en juego la responsabilidad de las Naciones Unidas.

⁶⁰ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22)*, párr. 24.

⁶¹ La idea de que podría también tenerse por responsable a una organización del comportamiento de un Estado miembro que está simplemente autorizado para ello fue apoyada por China, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/59/SR.21), párr. 43; Singapur, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 58; Austria, *ibíd.*, párr. 24; Belarús, *ibíd.*, párr. 44; España, *ibíd.*, párr. 50; Dinamarca, en nombre de los cinco países nórdicos, *ibíd.*, párr. 66; Nueva Zelanda, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR.23), párr. 11, y México, *ibíd.*, párr. 27.

⁶² Véase Naciones Unidas, *Anuario Jurídico 1994* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.00.V.8), págs. 532 y 533.

41. Si se concediera la autorización o se formulara la recomendación para el logro de un interés de la organización, ésta se vería implicada en cierta medida. Aunque los Estados miembros no estuvieran obligados, la organización esperaría algún tipo de reacción positiva de su parte. Los Estados miembros que respondieran a la recomendación o autorización de la organización estarían tratando de lograr un interés de la organización. Esto no quiere decir que el comportamiento autorizado o recomendado vaya a entrañar siempre la responsabilidad de la organización. Ello dependería de la naturaleza del comportamiento recomendado o autorizado. Sólo se justificaría la responsabilidad si se cometió efectivamente el acto recomendado o autorizado y tal comisión hubiera representado la violación de una obligación de la organización si ésta lo hubiera cometido directamente. La posibilidad de que los Estados miembros incumplieran otra obligación internacional al adoptar el comportamiento requerido o recomendado no sería *per se* pertinente para la responsabilidad de la organización. En otras palabras, la responsabilidad de la organización dependería de la medida en que estuviera implicada en el acto⁶³.

42. La conclusión que antecede vendría a añadir un ligero matiz a la declaración contenida en una carta dirigida el 11 de noviembre de 1996 por el Secretario General de las Naciones Unidas al Primer Ministro de Rwanda, en el sentido de que en lo que respectaba a la «*Opération Turquoise*», aunque dicha operación había sido «autorizada» por el Secretario General, la operación en sí estaba bajo mando y control nacionales y no era una operación de las Naciones Unidas. Por consiguiente, las Naciones Unidas no eran responsables internacionalmente de los actos y omisiones que pudieran ser atribuibles a la «*Opération Turquoise*»⁶⁴. Lo que se supone aquí es que el comportamiento autorizado no entraña ninguna violación de una obligación internacional por parte de la Organización. Este mismo matiz se aplicaría a lo que el Secretario General escribió en su informe sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas:

La responsabilidad internacional de las Naciones Unidas por las actividades de sus fuerzas en un conflicto armado se basa en la suposición de que la operación de mantenimiento de la paz se realiza bajo el mando y control exclusivos de las Naciones Unidas. Cuando una operación autorizada en virtud del Capítulo VII [de la Carta de las Naciones Unidas] se lleva a cabo bajo el mando y control de un país o países determinados, la responsabilidad internacional por las actividades de las fuerzas incumbe al Estado o Estados que llevan a cabo la operación⁶⁵.

43. La situación de una organización internacional que impone un determinado comportamiento no es idéntica a la de una organización que autoriza o recomienda ese comportamiento. El Asesor Jurídico de la OMPI afirmó que si un determinado comportamiento, que un Estado miembro adopta en cumplimiento de una petición de una organización internacional, parece violar una obligación

⁶³ Se subrayó la importancia de las circunstancias en las declaraciones hechas por Italia, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión, 21.ª sesión (A/C.6/59/SR.21)*, párr. 32; Japón, *ibíd.*, párr. 57; Reino Unido, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 33; Dinamarca, en nombre de los cinco países nórdicos, *ibíd.*, párr. 66, y Cuba, 23.ª sesión (A/C.6/59/SR.23), párr. 25.

⁶⁴ Carta inédita.

⁶⁵ A/51/389, de 20 de septiembre de 1996, párr. 17.

internacional tanto de ese Estado como de la organización, debe considerarse también responsable a esta última con arreglo al derecho internacional. El grado de responsabilidad de la organización debería ser mucho menor si el comportamiento ilícito del Estado fue sólo autorizado, pero no solicitado, por la organización⁶⁶. Está igualmente claro que, cuando la asistencia en la comisión de un hecho ilícito entraña la responsabilidad de una organización, la cuantía de la asistencia puede variar, lo que afectaría al grado de responsabilidad. Sin embargo, como el grado de responsabilidad afecta al contenido de la responsabilidad, pero no a su existencia, debería examinarse esta cuestión más adelante en el presente estudio.

44. Las consideraciones que anteceden llevan a sugerir que, además de los cuatro artículos que corresponden a los artículos 16 a 19 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, debería redactarse un nuevo artículo, para abarcar los casos en que está en juego la responsabilidad de una organización internacional, puesto que, de otro modo, la organización eludiría una obligación internacional pidiendo a los Estados miembros que adoptasen un determinado comportamiento que a ella le estaría prohibido adoptar directamente. Se sugieren los siguientes proyectos de artículos:

«Artículo 12. Ayuda o asistencia en la comisión del hecho internacionalmente ilícito

La organización internacional que presta ayuda o asistencia a un Estado o a otra organización internacional en la comisión por ese Estado o por esta última organización 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 la organización que presta la ayuda o asistencia.

Artículo 13. Dirección y control ejercidos en la comisión del hecho internacionalmente ilícito

La organización internacional que dirige y controla a un Estado o a otra organización internacional en la comisión por ese Estado o por esta última organización de un hecho internacionalmente ilícito es internacionalmente responsable 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 la organización que dirige y controla.

Artículo 14. Coacción sobre un Estado u otra organización internacional

La organización internacional que coacciona a un Estado o a otra 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 del Estado u organización internacional coaccionado, y
- b) la organización internacional coaccionante actúa conociendo las circunstancias del hecho.

Artículo 15. Efecto de los anteriores artículos

Los artículos 12 a 14 se entienden sin perjuicio de la responsabilidad internacional del Estado u organización internacional que cometa el hecho en cuestión o de cualquier otro Estado u organización internacional.

Artículo 16. Decisiones, recomendaciones y autorizaciones dirigidas a Estados miembros y organizaciones internacionales

1. Una organización internacional incurre en responsabilidad internacional si:

- a) adopta una decisión que obliga a un Estado miembro o a una organización internacional a cometer un hecho que sería internacionalmente ilícito si fuese cometido directamente por la primera organización, y
- b) se comete efectivamente el hecho.

2. Una organización internacional incurre en responsabilidad internacional si autoriza a un Estado miembro o a una organización internacional a cometer un hecho que sería ilícito internacionalmente si fuese cometido directamente por la primera organización, o si recomienda que se cometa tal hecho, siempre que:

- a) el hecho sirva a un interés de esa misma organización, y
- b) se cometa efectivamente el hecho.

3. Los párrafos anteriores se aplican también cuando el Estado miembro o la organización internacional no actúa en violación de una de sus obligaciones internacionales y no incurre así en responsabilidad internacional.»

⁶⁶ Véase la nota 27 *supra*. Se habían expresado opiniones análogas en las declaraciones de China, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Sexta Comisión*, 21.ª sesión (A/C.6/59/SR.21), párr. 43, y Belarús, 22.ª sesión (A/C.6/59/SR.22), párr. 44.