

RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

[Tema 3 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/582

Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales

[Original: inglés]
[1.º de mayo de 2007]

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|---|-----------------|
| Instrumentos multilaterales citados en el presente documento..... | 18 |
| Obras citadas en el presente documento..... | 18 |
| | <i>Párrafos</i> |
| INTRODUCCIÓN..... | 1-2 19 |
| COMENTARIOS Y OBSERVACIONES RECIBIDOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES..... | 19 |
| A. Observaciones generales..... | 19 |
| Comisión Europea..... | 19 |
| FMI..... | 19 |
| Organización para la Prohibición de las Armas Químicas..... | 20 |
| B. Proyecto de artículo 3. Principios generales..... | 20 |
| FMI..... | 20 |
| C. Proyecto de artículo 8. Existencia de violación de una obligación internacional..... | 21 |
| FMI..... | 21 |
| D. Proyecto de artículo 11. Violación consistente en un hecho compuesto..... | 21 |
| FMI..... | 21 |
| E. Responsabilidad de una organización internacional en relación con el hecho de un Estado o de otra organización internacional. Consideraciones generales..... | 22 |
| FMI..... | 22 |
| F. Proyecto de artículo 12. Ayuda o asistencia en la comisión del hecho internacionalmente ilícito..... | 22 |
| FMI..... | 22 |
| G. Proyecto de artículo 13. Dirección y control ejercidos en la comisión del hecho internacionalmente ilícito..... | 23 |
| FMI..... | 23 |
| H. Proyecto de artículo 14. Coacción sobre un Estado u otra organización internacional..... | 23 |
| FMI..... | 23 |
| I. Proyecto de artículo 15. Decisiones, recomendaciones y autorizaciones dirigidas a los Estados y las organizaciones internacionales miembros..... | 24 |
| FMI..... | 24 |
| J. Circunstancias que excluyen la ilicitud. Consideraciones generales..... | 25 |
| Comisión Europea..... | 25 |
| K. Proyecto de artículo 17. Consentimiento..... | 25 |
| Comisión Europea..... | 25 |
| FMI..... | 25 |
| L. Proyecto de artículo 18. Legítima defensa..... | 26 |
| Comisión Europea..... | 26 |
| FMI..... | 26 |
| M. Proyecto de artículo 19. Contramedidas..... | 26 |
| FMI..... | 26 |
| N. Proyecto de artículo 21. Peligro extremo..... | 26 |
| Comisión Europea..... | 26 |
| Organización para la Prohibición de las Armas Químicas..... | 26 |

| | |
|---|----|
| O. Proyecto de artículo 22. Estado de necesidad | 27 |
| Comisión Europea | 27 |
| FMI..... | 27 |
| P. Responsabilidad de un Estado en relación con el hecho de una organización internacional. Consideraciones generales | 27 |
| Comisión Europea | 27 |
| Q. Proyectos de artículos 25 y 26 | 27 |
| FMI..... | 27 |
| R. Proyecto de artículo 27. Coacción ejercida sobre una organización internacional por un Estado | 28 |
| FMI..... | 28 |
| S. Proyecto de artículo 28. Responsabilidad internacional en caso de atribución de competencia a una organización internacional | 28 |
| Comisión Europea | 28 |
| FMI..... | 29 |
| T. Proyecto de artículo 29. Responsabilidad de un Estado miembro de una organización internacional por el hecho internacionalmente ilícito de esa organización | 30 |
| Comisión Europea | 30 |
| Organización para la Prohibición de las Armas Químicas | 30 |
| U. Cuestiones específicas planteadas en el capítulo III.B del informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 58.º período de sesiones | 30 |
| 1. Obligación de los miembros de una organización internacional de indemnizar a la parte lesionada..... | 30 |
| FMI | 30 |
| Organización para la Prohibición de las Armas Químicas..... | 31 |
| 2. Obligación de cooperación en caso de infracción grave por una organización internacional de una obligación derivada de una norma imperativa de derecho internacional general | 31 |
| FMI | 31 |
| Organización para la Prohibición de las Armas Químicas..... | 32 |

Instrumentos multilaterales citados en el presente documento

Fuente

| | |
|--|--|
| Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Washington D.C., 27 de diciembre de 1945) | Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2, n.º 20, pág. 39. |
| 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. |
| Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma) (Roma, 25 de marzo de 1957) (versión consolidada) | <i>Diario Oficial de las Comunidades Europeas</i> , n.º C325, 24 de diciembre de 2002. |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966) | Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 993, n.º 14531, pág. 3. |
| Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 10 de diciembre de 1982) | Ibíd., vol. 1834, n.º 31363, pág. 371. |

Obras citadas en el presente documento

| | |
|--|--|
| ALSTON, Philip «The International Monetary Fund and the right to food», <i>Howard Law Journal</i> , vol. 30, n.º 2 (1987), págs. 473 a 482. | HOLDER, William E. «The relationship between the International Monetary Fund and the United Nations», en Robert C. Effros (ed.), <i>Current Legal Issues Affecting Central Banks</i> , Washington D.C., FMI, 1994, vol. 4, págs. 16 a 25. |
| GIANVITI, François «Economic, social and cultural human rights and the International Monetary Fund», en Philip Alston (ed.), <i>Non-State Actors and Human Rights</i> . Oxford, Oxford University Press, 2005, págs. 113 a 138. | SHIHATA, Ibrahim F. I. <i>The World Bank in a Changing World: Selected Essays</i> , Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991. |
| GOLD, Joseph <i>Financial Assistance by the International Monetary Fund: Law and Practice</i> , 2.ª ed., Washington D.C., FMI, 1980. | «Human rights, development and international financial institutions», <i>American University Journal of International Law and Policy</i> , vol. 8 (1992–1993), págs. 27 a 37. |
| GOODRICH, Leland M., Edvard HAMBRO y Anne Patricia SIMONS <i>Charter of the United Nations: Commentary and Documents</i> , 3.ª ed. rev., Nueva York, Columbia University Press, 1969. | |

Introducción

1. En su 55.º período de sesiones, en 2003, la Comisión de Derecho Internacional pidió a la Secretaría que distribuyera anualmente las partes de su informe relevantes para el tema «Responsabilidad de las organizaciones internacionales» a las organizaciones internacionales para que hicieran comentarios al respecto¹. De conformidad con esta solicitud, se pidió a varias organizaciones internacionales que presentaran sus comentarios sobre las partes relevantes de los informes de la Comisión correspondientes a 2003 a 2006². Más recientemente, la Comisión solicitó comentarios sobre el capítulo VII de su informe correspondiente a 2006³ y sobre las cuestiones de particular interés para ella señaladas en los párrafos 27 y 28 de ese informe⁴.

¹ *Anuario... 2003*, vol. II (segunda parte), pág. 20, párr. 52.

² Los comentarios escritos de las organizaciones internacionales recibidos antes del 12 de mayo de 2006 figuran en *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/545; *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556, y *Anuario... 2006*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/568 y Add.1.

³ *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte).

⁴ *Ibíd.* Los párrafos 27 y 28 dicen lo siguiente:

«27. La Comisión agradecería que los gobiernos y las organizaciones internacionales hicieran comentarios y observaciones sobre los proyectos de artículo 17 a 30, en particular los relativos a la responsabilidad en caso de atribución de competencia a una organización

2. Al 30 de abril de 2007, se habían recibido comentarios escritos de las tres organizaciones internacionales siguientes (las fechas de presentación figuran entre paréntesis): Comisión Europea (18 de diciembre de 2006), FMI (12 de marzo de 2007) y Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (8 de enero de 2007). Esos comentarios y observaciones se reproducen a continuación, organizados por temas.

internacional (proyecto de artículo 28) y a la responsabilidad de un Estado miembro de una organización internacional por el hecho internacionalmente ilícito de esa organización (proyecto de artículo 29).

28. La Comisión también agradecería recibir las opiniones de los gobiernos y las organizaciones internacionales acerca de las dos cuestiones siguientes, que se tratarán en el próximo informe:

a) ¿Están obligados los miembros de una organización internacional que no son responsables de un hecho internacionalmente ilícito de esa organización a indemnizar a la parte perjudicada si la organización no está en condiciones de hacerlo?

b) Con arreglo al párrafo 1 del artículo 41 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos aprobado por la Comisión en su 53.º período de sesiones, si un Estado comete una violación grave de una obligación que emane de una norma imperativa de derecho internacional general, los demás Estados están obligados a cooperar para poner fin, por medios lícitos, a esa violación. Si una organización internacional cometiera una violación de esta índole, ¿están obligados los Estados y también otras organizaciones internacionales a cooperar para poner fin a la violación?».

Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales

A. Observaciones generales

COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea respalda en gran medida los proyectos de artículos 17 a 24 sobre las circunstancias que excluyen la ilicitud, pero tiene algunas dudas respecto a determinados detalles de los nuevos proyectos de artículos 28 y 29 del capítulo sobre la responsabilidad de un Estado en relación con el hecho de una organización internacional. La Comisión Europea espera que la CDI tome buena nota de esas dudas.

FMI

Antes de referirse a los artículos concretos, el FMI desea reiterar algunos de los argumentos generales formulados en anteriores ocasiones respecto del criterio de la Comisión acerca del tema.

En primer lugar, el FMI no considera que corresponda remitirse a las normas aplicables a la responsabilidad del Estado al analizar la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales. Como ha reconocido la CIJ, las organizaciones internacionales, a diferencia de los Estados, no poseen competencia general. Una organización internacional se crea mediante el acuerdo de sus miembros para conseguir los objetivos específicos enunciados en el convenio constitutivo. A menos que ese convenio en sí mismo sea incompatible con el derecho internacional (en cuyo caso cabe atribuir la ilicitud del acuerdo a los Estados miembros más que a la organización), debe evaluarse la responsabilidad de la organización según si su actuación se ha ceñido a ese acuerdo o no, es decir, si

ha actuado *ultra vires*. Además, y de manera consecuente con lo anterior, si bien los Estados son semejantes entre sí desde el punto de vista de su organización y sus funciones, las facultades y funciones de las organizaciones internacionales varían según los términos de su estatuto constitutivo. Deben tomarse en cuenta esas distinciones al evaluar la responsabilidad internacional derivada de las acciones de diferentes organizaciones.

En segundo lugar, cuando una organización actúa de conformidad con los términos de su estatuto constitutivo, esos actos sólo pueden ser ilícitos en relación con otra norma de derecho internacional si la otra norma es una norma imperativa (*jus cogens*) o deriva de una obligación específica que ha contraído la organización en el curso de sus actividades (por ejemplo, al concertar un tratado por separado con otro sujeto de derecho internacional). No obstante, respecto de todas las demás normas de derecho internacional, tanto el estatuto como las normas internas de la organización constituirían *lex specialis* en lo que se refiere a la responsabilidad de la organización y, en consecuencia, no pueden ser derogados por la *lex generalis*, en la que se incluirían las disposiciones del proyecto de artículos.

Finalmente, el FMI sigue sin tener certeza en cuanto a la base del proyecto de normas que se está elaborando. Reconoce que el artículo 1 del Estatuto de la Comisión dispone que la Comisión «tendrá por objeto impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación»¹. La Comisión no ha indicado si el proyecto

¹ Resolución 174 (II) de la Asamblea General, de 21 de noviembre de 1947, anexo, párr. 1.

que se está examinando constituye una codificación de principios existentes o, alternativamente, si tiene por objeto el desarrollo progresivo del derecho. Si el primer criterio constituye la base de la labor actual, sería útil que la Comisión identificara la práctica que se está codificando en cada caso. Sin embargo, si se sigue el segundo criterio, el FMI cree que es importante que el estudio abunde en las bases normativas de las recomendaciones.

El FMI reconoce que ha esgrimido esos argumentos en ocasiones anteriores. No obstante, del examen de la respuesta de la Comisión a las observaciones que ha formulado en ocasiones anteriores se desprende que ésta no ha respondido todavía a esas cuestiones generales y fundamentales. El FMI agradecería que lo hiciera.

Antes de comentar los proyectos de artículos 17 a 30, el FMI aprovecha la oportunidad para comentar algunos de los proyectos de artículos aprobados anteriormente con la esperanza de que los comentarios se tengan en cuenta en lecturas futuras de esos proyectos de artículos en la Comisión. Más aún, los comentarios sobre esos proyectos de artículos anteriores también serían pertinentes para los proyectos de artículos 25 a 30, a cuyo respecto se han recabado ahora comentarios.

ORGANIZACIÓN PARA LA PROHIBICIÓN DE LAS ARMAS QUÍMICAS

El proyecto de artículos sometido a análisis puede dividirse a grandes rasgos en dos grupos: *a)* adaptaciones de los artículos del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos¹ (proyectos de artículos 17 a 27 y 30); y *b)* artículos que son exclusivos del presente proyecto (proyectos de artículos 28 y 29). Los comentarios que se ofrecen a continuación se han organizado en consecuencia.

En su mayor parte, el texto de los proyectos de artículos 17 a 27 y 30 difiere del de los artículos respectivos de la Comisión sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos sólo en que el término «Estado» se sustituye por la expresión «organización internacional» (u «organización») puesto que, por lo que se refiere a esos artículos, la posición de las organizaciones internacionales no es muy diferente de la de los Estados. En otras ocasiones se procede a algunos ajustes, que no plantean ninguna dificultad aparente, y en apoyo del proyecto de disposiciones se cita mucha jurisprudencia. En los casos en que no se cita ninguna práctica de los Estados, o se cita poca, no parece haber, en opinión de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, ninguna controversia con respecto a la materia del proyecto de artículo correspondiente.

Como ya se ha mencionado, los artículos 28 y 29 son exclusivos del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales por hechos internacionalmente ilícitos, lo que explicaría en gran medida su imprecisión, que a veces raya en lo inaprensible. Por supuesto, es muy probable que la ambigüedad sea intencionada, pero es obvio que no debería llegar a hacer incomprensibles los artículos. No debería sacrificarse la claridad por el afán de abarcar todas las situaciones.

¹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 26.

B. Proyecto de artículo 3. Principios generales*

FMI

En los párrafos 8 a 10 del tercer informe del Relator Especial¹ se sugiere que la conducta requerida para ejercer lícitamente el proceso de adopción de decisiones de una organización podría dar lugar a un incumplimiento de las obligaciones de esa organización². Esa sugerencia se basa en la opinión del Relator Especial de que las «dificultades de cumplimiento debidas al proceso político de adopción de decisiones no son exclusivas de las organizaciones internacionales»³.

El FMI no puede estar de acuerdo. Los procesos de adopción de decisiones de las organizaciones internacionales son imperativos jurídicos por derecho propio; por regla general se establecen en los estatutos de las organizaciones. Aunque en la adopción de determinadas decisiones influyan criterios políticos, el respeto del proceso de adopción de decisiones no depende de consideraciones políticas. A diferencia de un Estado, una organización internacional no es soberana a ese respecto; es un instrumento de su estatuto.

La decisión del Relator Especial de remitirse a las actividades de las Naciones Unidas en Rwanda y Srebrenica parece equivocada. Por ejemplo, el informe citado sobre Rwanda parece referirse a la «responsabilidad» de las Naciones Unidas en un sentido estrictamente moral. En ningún lugar de ese informe hay sugerencia alguna de que las Naciones Unidas tengan responsabilidad jurídica con arreglo al derecho internacional. Además, esos ejemplos ilustran las reservas anteriormente expresadas por el FMI, a saber, que la Comisión no debe tratar de usar la práctica de las actividades de mantenimiento de la paz o del uso de la fuerza para desarrollar principios que serían aplicables a otras actividades de las organizaciones internacionales, como las actividades de desarrollo o financieras⁴.

El FMI desea destacar nuevamente que los parámetros fundamentales a los que deben ajustarse las obligaciones de las organizaciones internacionales se establecen en el convenio constitutivo de cada organización, dado que en ese estatuto se fijan los límites externos de lo que han convenido los miembros. La capacidad de las organizaciones internacionales es limitada y las obligaciones que pueden contraer están intrínsecamente limitadas por esa capacidad, por cuanto los límites de su capacidad se establecen en el estatuto de la organización. Esta cuestión se examina también en una monografía presentada por el anterior Consejero Jurídico del FMI al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2001, y el

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

¹ *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/553, cap. I.

² Véase, por ejemplo, *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/545, secc. A.2, respecto de algunas preocupaciones en este sentido.

³ *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/553, párr. 9.

⁴ Véanse, por ejemplo, algunos de los comentarios anteriores del FMI a ese respecto en *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/545, párrs. 6 a 8.

FMI invita a la Comisión a prestar atención en particular a ese documento⁵.

⁵ Gianviti, «Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund», donde se examina la medida en que las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen efectos jurídicos sobre el FMI, la medida en que el Fondo está obligado a contribuir a lograr los objetivos del Pacto, y la medida en que el FMI podría contribuir a esos objetivos con arreglo a su Convenio Constitutivo.

C. Proyecto de artículo 8. Existencia de violación de una obligación internacional*

FMI

El FMI tiene dos comentarios respecto de este proyecto de artículo.

En primer lugar, surgen cuestiones fundamentales de la relación entre: *a*) el tratamiento que se da en el proyecto de artículos a la violación de una obligación internacional por una organización internacional, y *b*) el tratamiento de la misma acción con arreglo a las normas de la organización.

El comentario del proyecto de artículos afirma a este respecto que las normas de una organización «no prevalecen necesariamente sobre los principios enunciados en el presente proyecto»¹. El FMI no entiende que haya una base jurídica para esa afirmación. Nada de lo dispuesto en el proyecto de artículos sugiere que contenga normas imperativas o incluso principios que formen parte actualmente del derecho internacional general o consuetudinario.

En la medida en que la Comisión intenta contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional, es difícil entender lo que la citada aseveración aporta a la consecución de ese objetivo. El informe mismo demuestra que hay una considerable divergencia de opiniones al respecto entre los miembros de la Comisión, y la aseveración sólo generaría incertidumbre entre las organizaciones, donde actualmente no la hay, en cuanto al contenido y aplicabilidad de las normas que rigen su actividad. Como se observó anteriormente, y en los comentarios formulados el 1.º de abril de 2005², el FMI considera mucho mejor la posición según la cual las normas de una organización no forman parte simplemente del derecho internacional, sino que constituyen *lex specialis* de conformidad con el derecho internacional al determinar las obligaciones de las organizaciones internacionales. Más aún, los acuerdos internacionales entre los miembros de una organización, y otras normas de la organización, se refieren a la aplicación exclusiva de las normas que rigen sus relaciones. Está claro, pues, que los principios generales que contienen los proyectos de artículos (en tanto *lex generalis*, en la medida en que reflejan obligaciones vinculantes para todas las organizaciones internacionales) no prevalecerían respecto de las normas de la organización en tanto *lex specialis*.

Por las razones señaladas, el FMI reitera su comentario general de que la cuestión de si existe una violación de

una obligación internacional por una organización internacional sólo puede ser determinada con referencia a las normas de la organización (salvo en casos excepcionales relacionados con normas imperativas de derecho internacional general).

En segundo lugar, y sin perjuicio de lo anterior, sería útil aclarar la razón de la necesidad del párrafo 2 del proyecto de artículo 8. El comentario señala que el párrafo 2 se propone «establecer que, en la medida en que una obligación dimanante de las reglas de la organización tiene que considerarse como una obligación de derecho internacional, se aplican los principios enunciados en el presente proyecto»¹. No obstante, el texto del párrafo 1 del proyecto de artículo 8 es suficiente, ya que es aplicable a las obligaciones internacionales independientemente de su origen y carácter. Por lo tanto, en la medida en que una obligación derivada de las normas de una organización ha de ser considerada obligación de derecho internacional, ya estaría cubierta por el párrafo 1 del proyecto de artículo 8. Si esto es correcto, puede suprimirse el párrafo 2 del proyecto de artículo 8 por cuanto lo que agrega es escaso. Las cuestiones relacionadas con la aplicación del proyecto de artículo 8 a las normas de la organización pueden tratarse en medida suficiente en el comentario del proyecto de artículos.

³ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párr. 6.

D. Proyecto de artículo 11. Violación consistente en un hecho compuesto*

FMI

El proyecto de artículo 15 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, en el que se basa el artículo 11, se ocupa de la violación consistente en un hecho compuesto. Los hechos compuestos son «violaciones de obligaciones concernientes a un conjunto de comportamientos y no a hechos concretos en sí» y que «producen violaciones continuadas, que se extienden a lo largo de un período a partir de la primera de las acciones u omisiones de una serie de actos que conforman el hecho ilícito»¹.

Dada la capacidad limitada de las organizaciones internacionales, no resulta claramente evidente que todas las organizaciones internacionales estén sujetas a obligaciones que se puedan violar por medio de hechos compuestos. Por lo tanto, sería útil que la Comisión diera ejemplos de hechos compuestos concretos y obligaciones conexas previstas en lo que se refiere a las organizaciones internacionales.

* *Ibíd.*, párr. 205.

¹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 65, párrs. 2 y 1 del comentario al proyecto de artículo 15, respectivamente.

E. Responsabilidad de una organización internacional en relación con el hecho de un Estado o de otra organización internacional. Consideraciones generales

FMI

El FMI no puede aceptar los supuestos en que se basa este capítulo del proyecto de artículos. Esos supuestos se encierran en la siguiente observación que figura en el comentario del proyecto de artículos:

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

¹ *Ibíd.*, párr. 206, comentario al proyecto de artículo 8, párr. 7.

² *Ibíd.*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556.

A los efectos de la responsabilidad internacional, no hay motivo para distinguir el supuesto de una organización internacional que presta ayuda o asistencia a un Estado o a otra organización internacional del de un Estado que presta ayuda o asistencia a otro Estado¹.

En primer lugar, en sus comentarios del 1.º de abril de 2005, el FMI había reseñado sus motivos para sostener que el papel de una organización internacional en la conducta de un Estado o de otra organización es intrínsecamente diferente del papel de un Estado en la conducta de otro Estado². Como se explica en los comentarios generales precedentes, los Estados y las organizaciones internacionales son fundamentalmente diferentes a este respecto. Una vez más el FMI señala a la atención de la Comisión esas observaciones generales y las enunciadas en sus comentarios de 1.º de abril de 2005³.

En segundo lugar, como se explicó en los comentarios generales del FMI, los efectos de la función de una organización internacional en la conducta de un Estado miembro y sus responsabilidades al respecto se rigen de forma general y exclusiva por las normas de cada organización internacional. Las normas aplicables a cada organización internacional difieren sustancialmente. En la medida en que se procura desarrollar progresivamente los principios generales en esta esfera, dicha labor debería basarse primordialmente en las normas concretas de las diversas organizaciones internacionales más que en disposiciones elaboradas sobre la base de las relaciones entre Estados y que tienen por objeto aplicarse exclusivamente a esas relaciones.

En tercer lugar, el principio de que la *lex specialis* prevalece sobre la *lex generalis* sería aplicable también a esos principios generales. Por lo tanto, las normas concretas de una organización que rigen las relaciones con los Estados miembros prevalecerían sobre todos los demás principios generales relativos a la responsabilidad de las organizaciones internacionales respecto de la ayuda o asistencia prestada a los Estados en general.

Finalmente, cabe señalar que la observación de que «no hay motivo» para distinguir unos casos de otros parece contradecirse con la afirmación que la Comisión realiza posteriormente en el comentario, a saber, que las consecuencias de la capacidad de las organizaciones internacionales de influir en el comportamiento de los Estados mediante actos no vinculantes «no encuentra paralelo en las relaciones entre Estados»⁴.

¹ *Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 206, comentario al proyecto de capítulo IV, párr. 1.

² *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556, secc. N.3.

³ *Ibíd.* Entre otras cosas, el FMI observó en esos comentarios que los Estados y las organizaciones internacionales rara vez tienen obligaciones idénticas o incluso similares. De esta manera, las situaciones previstas en los proyectos de artículos 12, 13 y 15 surgirán rara vez. Por vía de ejemplo, las obligaciones respectivas del FMI y de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en lo que se refiere a decisiones del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas son muy diferentes. En tanto los Estados Miembros están obligados a aplicar esas decisiones con arreglo a la Carta, las Naciones Unidas han reconocido y convenido con el FMI que las únicas obligaciones del Fondo consisten en «tener debidamente en cuenta» esas decisiones (véase la sección U.2 *infra*).

⁴ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párr. 206, comentario al proyecto de capítulo IV, párr. 3.

F. Proyecto de artículo 12. Ayuda o asistencia en la comisión del hecho internacionalmente ilícito*

FMI

Por las razones señaladas en los párrafos anteriores, el FMI no puede compartir la afirmación de que la aplicación del artículo 16 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado a las organizaciones internacionales «no es problemática»¹, y no está de acuerdo con la aplicación pura y simple del artículo 16 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado a las organizaciones internacionales.

Además, cabe destacar, de manera acorde con el comentario al artículo 16 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, que la «ayuda o asistencia»² tal como se utiliza en ese proyecto de artículos implica prestar a sabiendas y deliberadamente un servicio o financiación que resulta esencial o contribuye significativamente a la conducta ilícita en cuestión. Dado el carácter fungible de la asistencia financiera, tales referencias en relación con este tipo de ayuda sólo pueden significar asistencia que esté destinada a la conducta ilícita. Cabría distinguirla de la ayuda y la asistencia, en el sentido coloquial de esos términos, que las organizaciones internacionales prestan periódicamente a sus miembros.

Por ejemplo, el FMI se estableció, entre otras cosas, para prestar asistencia financiera a sus miembros con el fin de ayudarlos a hacer frente a sus problemas de balanza de pagos. De manera consecuente con sus estatutos, el FMI presta normalmente ese tipo de asistencia financiera.

Dicho lo anterior, un miembro que recibe asistencia financiera del FMI puede no obstante comportarse de manera ilícita. Ni el FMI mismo ni la prestación de asistencia financiera por el Fondo puede impedir esa conducta ilícita ni contribuir significativamente a ella. En primer lugar, el FMI no puede impedir esa conducta porque, como se explica en sus comentarios al proyecto de artículo 14 *infra*, un miembro siempre tiene la posibilidad efectiva de no cumplir las condiciones en que se presta la asistencia del Fondo. En segundo lugar, el FMI no puede contribuir significativamente a esa conducta por cuanto la financiación del Fondo no está orientada a una conducta determinada; se presta para apoyar un programa económico del miembro que hace frente a sus problemas de balanza de pagos. Los recursos financieros que el miembro utiliza para realizar la conducta en particular pueden obtenerse, y típicamente así ocurre, de diversas fuentes, como los contribuyentes nacionales, los acreedores nacionales e internacionales y los donantes internacionales. El carácter fungible de los recursos financieros significa también que la asistencia financiera del FMI nunca puede resultar esencial, ni contribuir en medida significativa, a una conducta ilícita concreta de un Estado miembro a los efectos del proyecto de artículo 12 en cuestión³.

* *Ibíd.*, párr. 205.

¹ *Ibíd.*, párr. 206, comentario al proyecto de artículo 12.

² *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 70, párr. 5 del comentario al proyecto de artículo 16.

³ El Relator Especial también reconoce esta posición en su tercer informe (*Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/553) mediante una referencia hecha en la nota 41 al artículo de Shihata, «Human rights, development and international financial institutions», pág. 35.

G. Proyecto de artículo 13. Dirección y control ejercidos en la comisión del hecho internacionalmente ilícito*

FMI

Aunque reconoce la pertinencia del principio contenido en el artículo 17 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado con respecto a las organizaciones internacionales, al FMI le resulta difícil aceptar la importante ampliación de ese principio que se desprende del comentario del actual proyecto de artículo 13. El hecho de que una organización internacional adopte una decisión jurídicamente vinculante para sus Estados miembros no equivale a dirección o control por la organización, como tampoco la invocación de una obligación contractual vinculante constituye, con carácter general, dirección o control respecto de la otra parte en el contrato. La decisión de la organización internacional sólo es jurídicamente vinculante como resultado del consentimiento previo del Estado respecto del régimen jurídico vigente de conformidad con el convenio constitutivo de la organización. Esa circunstancia no puede equipararse con la dirección y control de un Estado dependiente por un Estado dominante. En consecuencia, está claro que ese principio de dirección y control no sería aplicable a organizaciones que, como las instituciones financieras internacionales, no tienen capacidad para recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza. Esta cuestión se explica en mayor medida en los comentarios del Fondo sobre el proyecto de artículo 15 *infra*, comentarios que también se señalan a la atención de la Comisión.

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

H. Proyecto de artículo 14. Coacción sobre un Estado u otra organización internacional*

FMI

Una vez más el FMI está obligado a oponerse a la ampliación de un principio relativo a la responsabilidad del Estado que figura en el comentario acerca del proyecto de artículo 14. Una decisión vinculante de una organización internacional no puede constituir coacción, que en el comentario del artículo 18 sobre la responsabilidad del Estado se define como un comportamiento que se impone «a la voluntad del Estado coaccionado, sin darle ninguna opción efectiva que no sea cumplir»¹. Teniendo en cuenta la aceptación y participación de los Estados miembros en el proceso de adopción de decisiones, el FMI no entiende cómo la Comisión llega a la conclusión de que las decisiones vinculantes de una organización internacional podrían equipararse a la coacción en el sentido anteriormente indicado. Esta cuestión se explica en mayor medida en los comentarios del Fondo sobre el proyecto de artículo 15 *infra*, comentarios que se señalan a la atención de la Comisión.

Además, el FMI está en desacuerdo con la sugerencia que figura en el párrafo 28 del tercer informe del Relator

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

¹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 73, párr. 2 del comentario al proyecto de artículo 18.

Especial² en el sentido de que las condiciones que una institución financiera internacional establece para prestar asistencia financiera a un Estado miembro pudieran constituir alguna vez coacción. La referencia del Relator Especial a la presentación de una demanda contra el FMI en Rumania no viene al caso; ese intento fallido de demandar al FMI no tiene validez jurídica y sólo recuerda que la creatividad de los abogados demandantes no tiene límites. El FMI acoge con beneplácito que la Comisión haya decidido no examinar esa cuestión en su propio informe, pero aprovecha la oportunidad para destacar que un Estado miembro siempre tiene la posibilidad efectiva de seguir las condiciones de la financiación del FMI, recurrir a otras fuentes de financiación externa o no aceptar ningún tipo de financiación externa.

Cabe destacar dos aspectos en este sentido. En primer lugar, como ya se ha explicado en diversas publicaciones, incluido el Reglamento del FMI, la prestación de financiación por el FMI no implica la existencia de relaciones contractuales entre el Fondo y el miembro que obtiene asistencia financiera³. Por lo tanto, la incapacidad o falta de voluntad de un miembro para cumplir una condición de la prestación de ese tipo de financiación no da como resultado el incumplimiento de una obligación por su parte. En segundo lugar, si bien el FMI responde plenamente ante sus miembros del establecimiento y supervisión de las condiciones a que se supedita el uso de sus recursos, al responder a las solicitudes de uso de esos recursos por parte de sus miembros y al establecer esas condiciones el Fondo se guía por el principio de que incumbe al miembro la responsabilidad primordial de la selección, el diseño y la ejecución de sus políticas económicas y financieras⁴.

² *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/553.

³ Véase, por ejemplo, FMI, Directrices sobre condicionalidad, Decisión n.º 12864-(02/102) de 25 de septiembre de 2002, párr. 9, en *Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund*, n.º 31, Washington D.C., 2006, pág. 250. Véase también Gold, *Financial Assistance by the International Monetary Fund: Law and Practice*, págs. 17 a 19.

⁴ FMI, Directrices sobre condicionalidad (véase la nota precedente).

I. Proyecto de artículo 15. Decisiones, recomendaciones y autorizaciones dirigidas a los Estados y las organizaciones internacionales miembros*

FMI

El FMI desea reiterar y apoyar las preocupaciones y reservas que expresaron la OIPC/Interpol y la OMS, con respecto al proyecto de artículo 15, que pretende hacer responsable a una organización internacional de un hecho de un Estado miembro o de otra organización internacional cometido no con la ayuda o la asistencia, dirección o control de la primera organización, sino simplemente en relación con una decisión, autorización o recomendación, vinculante o no vinculante, de esa organización¹.

Además, por las razones que se enuncian a continuación, el FMI considera que debe suprimirse en su totalidad el proyecto de artículo.

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

¹ Véase *Anuario... 2006*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/568 y Add.1, secc. I.

Como se indica en el párrafo 17 de las observaciones del FMI de 1.º de abril de 2005², este proyecto de artículo parece basarse en una contradicción que pone de manifiesto un error fundamental acerca de la capacidad de una organización internacional para actuar de manera incompatible con sus obligaciones internacionales.

Cuando se «autoriza» una conducta con arreglo a las normas de una organización internacional, el hecho de que la organización pueda lícitamente «autorizar» ese comportamiento implica necesariamente que la conducta no constituye una violación del estatuto de la organización. Si la conducta no viola el estatuto de la organización, lo único que queda por decidir es si dicha conducta es compatible con las demás obligaciones internacionales de la organización. Por cuanto una organización internacional se crea en virtud de su estatuto constitutivo y, por lo tanto, está sujeta primordialmente a él, se requiere que las demás obligaciones de la organización internacional sean compatibles con el estatuto. De ello se desprende, como se indica en los anteriores comentarios generales, que esa situación sólo puede surgir en los casos en que la otra obligación proceda de una norma imperativa o de una obligación bilateral concreta contraída entre la organización y otro sujeto de derecho internacional.

La contradicción que figura en este proyecto de artículo 15 se manifiesta además en el comentario del proyecto de artículo. Por ejemplo, el comentario señala que, por cuanto cabe esperar que las decisiones vinculantes de una organización internacional se cumplan, parece preferible hacer responsable a la organización incluso antes de que se realice cualquier acto que aplique esas decisiones³. Esa proposición sugiere que el hecho de adoptar una decisión vinculante constituye por sí solo una conducta ilícita, ya que ese hecho da lugar a la violación de una obligación. Comoquiera que el hecho de adoptar una decisión vinculante necesariamente debe ser compatible con el estatuto de la organización, ese acto en sí mismo no puede constituir una conducta ilícita que dé lugar a la violación de una obligación de esa organización internacional. En tanto tal, esa proposición es incompatible con el principio fundamental de que ha de existir una conducta que constituya una violación de una obligación internacional para que surja la responsabilidad⁴.

Tampoco puede el FMI compartir la afirmación hecha en el comentario del proyecto de artículo 15 de que en los casos en que una decisión de una organización internacional «da al Estado miembro o a [otra] organización internacional [] cierta posibilidad de optar por otro camino que no implique eludir una obligación, la organización internacional que ha adoptado la decisión incurre en responsabilidad sólo si la obligación se elude realmente»⁵.

Los Estados son actores independientes. La simple recomendación o especificación de cierto objetivo hecha

Los Estados son actores independientes. La simple recomendación o especificación de cierto objetivo hecha por una organización internacional, que posteriormente un Estado (u otra organización internacional) decide lograr por sus propios medios, no puede dar origen a responsabilidad internacional para la organización que autoriza, recomienda o especifica el objetivo. Por la misma razón, esa autorización o recomendación no puede ser motivo suficiente para atribuir responsabilidad a la organización internacional.

Como se expresó en las observaciones del FMI de 1.º de abril de 2005, una organización internacional no puede ser responsable de la manera en que sus miembros, o incluso Estados no miembros, u otras organizaciones internacionales, deciden aplicar o no las autorizaciones o recomendaciones de la organización⁶. Asimismo, la OIPC/Interpol ya ha explicado que las medidas adoptadas por un país como resultado de la autorización de una organización internacional o de la cooperación entablada con ella no hacen que la organización internacional incurra en responsabilidad simplemente en razón de esa autorización o cooperación⁷.

El Relator Especial reconoció en su tercer informe que no había ejemplos claros en la práctica de una organización internacional que resultara responsable de los hechos de sus Estados miembros con arreglo a una decisión vinculante o a una autorización de la organización en los casos en que esos hechos habrían sido internacionalmente ilícitos si los hubiera adoptado la organización misma⁸.

Atendido lo anterior, una afirmación como la que se hace en el párrafo 8 del comentario del proyecto de artículo 15, en el sentido de que las autorizaciones y recomendaciones de una organización «pueden influir en el comportamiento de los Estados [...] miembros»⁹ o de otros, es insuficiente para determinar la responsabilidad de la organización internacional. La simple posibilidad de influir en la conducta de otro no es una prueba reconocida de responsabilidad jurídica. Si lo fuera, no habría necesidad de imponer las condiciones o limitaciones de la responsabilidad por la ayuda o asistencia, dirección o control, o coacción de otro, que se incorporan en los artículos 16 a 18 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado¹⁰ y sus equivalentes en los proyectos de artículos 12 a 14 y 25 a 27 del actual proyecto. El proyecto de artículo 15 y su análogo proyecto de artículo 28, que se examina a continuación, pueden contribuir a eliminar todos esos condicionamientos y limitaciones. El FMI no ve base o fundamento para que la Comisión sugiera que la inclusión de esa disposición constituye codificación o desarrollo progresivo del derecho internacional en esta esfera.

⁶ *Ibid.*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556, secc. N.3.

⁷ *Ibid.*, secc. N.2.

⁸ *Ibid.*, documento A/CN.4/553, párrs. 27 y 28.

⁹ *Ibid.*, vol. II (segunda parte), párr. 206, comentario al proyecto de artículo 15, párr. 8.

¹⁰ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 27.

² *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556.

³ *Ibid.*, vol. II (segunda parte), párr. 206, comentario al proyecto de artículo 15, párr. 5.

⁴ Véase el proyecto de artículo 2 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado (*Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 26) y el proyecto de artículo 3 del presente proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales (*Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 205).

⁵ *Anuario... 2005*, vol. II (segunda parte), párr. 206, comentario al proyecto de artículo 15, párr. 7.

J. Circunstancias que excluyen la ilicitud. Consideraciones generales

COMISIÓN EUROPEA

Los proyectos de artículos 17 a 24 siguen muy de cerca el modelo del proyecto sobre la responsabilidad del

Estado, lo que puede resultar aceptable en la mayoría de los casos, pero no en todos.

La Comisión Europea recuerda la diversidad de estructuras, formas y funciones de las organizaciones internacionales y el hecho de que algunos de los conceptos aplicables a los Estados no son pertinentes en ese contexto. Este punto es importantísimo para la UE, dada la naturaleza particular de la organización y habida cuenta de la aplicabilidad directa del derecho de la CE a los Estados miembros y su supremacía sobre el derecho nacional.

La Comisión Europea opina también que se debe distinguir claramente entre las posiciones jurídicas de los Estados que son miembros de organizaciones internacionales, los terceros Estados que reconocen a la organización y los terceros Estados que se niegan explícitamente a hacerlo.

K. Proyecto de artículo 17. Consentimiento*

COMISIÓN EUROPEA

El proyecto de artículo 17 es fundamental para muchas de las actividades de relaciones exteriores de la CE y la UE. Al analizar el proyecto de artículo 17, que se refiere al consentimiento, el Relator Especial se refirió a las invitaciones cursadas por los Estados a las Naciones Unidas para que verifiquen sus procesos electorales. Además de los instrumentos de la UE para casos de crisis civiles, la CE cuenta con una práctica considerable sobre el terreno. En virtud de dos reglamentos de 1999, la CE presta apoyo para procesos electorales, en particular asistiendo a comisiones electorales independientes, prestando asistencia material, técnica y jurídica de preparación para las elecciones (incluidos los censos electorales), adoptando medidas para promover la participación en el proceso electoral de grupos específicos, en particular las mujeres, y capacitando a observadores. Las misiones de observación de elecciones de la CE normalmente están encabezadas por un miembro del Parlamento Europeo a invitación del gobierno anfitrión. Por esa razón, el artículo 17 es fundamental para las actividades de relaciones exteriores de la UE, que de lo contrario podrían ser interpretadas como una injerencia indebida en los asuntos internos de terceros Estados.

FMI

Con respecto a la cuestión del consentimiento, que se examina en el proyecto de artículo 17, un ejemplo importante que la Comisión debe incluir en el comentario del proyecto de artículos es el consentimiento que tiene lugar cuando un Estado se adhiere a una organización internacional.

Los miembros de una organización internacional convienen en su estatuto. Por ejemplo, el texto de la primera oración del Convenio Constitutivo del Fondo es el siguiente: «Los gobiernos en cuyo nombre se firma el presente Convenio *acuerdan** lo siguiente:»¹.

* *Anuario...* 2006, vol. II (segunda parte), párr. 90.

¹ El Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas contiene una declaración semejante, a saber, «Por lo tanto, nuestros respectivos Gobiernos [...] han *convenido** en la presente Carta de las Naciones Unidas, y por este acto establecen una organización internacional que se denominará las Naciones Unidas».

Por lo tanto, en la medida en que la conducta de una organización se ajusta a su estatuto, esa conducta es fruto del acuerdo de los miembros de la organización. Por consiguiente, la conducta de una organización adoptada de manera compatible con su estatuto cuenta con el consentimiento de los miembros de la organización y la ilicitud de esa conducta quedaría *prima facie* excluida respecto de tales miembros².

Esta es otra de las razones, además de las basadas en la *lex specialis* y que el FMI adelantó en las respuestas a la Comisión contenidas en sus observaciones generales y en las observaciones que formuló en años anteriores, por las que la conducta de una organización internacional autorizada por su reglamento no puede constituir un comportamiento internacionalmente ilícito de los miembros de la organización.

No deben entenderse las observaciones anteriores en el sentido de que el consentimiento sólo puede darse en el caso de las relaciones entre una organización y sus Estados miembros. El principio de que el consentimiento excluye la ilicitud de la conducta de una organización es aplicable también a las relaciones con los no miembros en la medida en que ese consentimiento sea expreso o implícito.

² Cabe señalar también que el Convenio Constitutivo del FMI no permite condicionamiento ni reserva alguna respecto de las obligaciones de los miembros.

L. Proyecto de artículo 18. Legítima defensa*

COMISIÓN EUROPEA

En cuanto al proyecto de artículo 18, que se refiere a la legítima defensa, es necesario seguir deliberando cómo se aplicaría la legítima defensa en relación con una organización internacional. Gran parte del análisis del comentario de la Comisión se basa en el recurso a la legítima defensa en las operaciones de mantenimiento de la paz, pero en muchos casos ese derecho traía origen del mandato otorgado a una fuerza de mantenimiento de la paz. Es difícil extrapolar de esos mandatos concretos un derecho más amplio que exista en circunstancias diferentes.

FMI

Este proyecto de artículo ilustra las observaciones generales que el FMI hizo anteriormente respecto de las diferencias entre las organizaciones internacionales. Como observa la Comisión, las cuestiones a las que se refiere el proyecto de artículo 18 (Legítima defensa) sólo serían pertinentes para un reducido número de organizaciones, como las que administran territorios o despliegan fuerzas armadas. No está claro por qué se ha propuesto incluir una disposición de pertinencia tan limitada en un proyecto de artículos que pretende tener un amplio alcance y aplicarse a todas las organizaciones internacionales y no sólo a las que administran territorios o despliegan fuerzas armadas. Por el contrario, el artículo 21 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado¹, en el que se basa el actual artículo 18, era pertinente y aplicable a todos los Estados.

* *Anuario...* 2006, vol. II (segunda parte), párr. 90.

¹ *Anuario...* 2001, vol. II (segunda parte), pág. 27.

M. Proyecto de artículo 19. Contramedidas*

FMI

Si bien toma nota de la declaración de la Comisión de que la disposición relativa a las contramedidas se redactará en una etapa posterior, el FMI desea presentar las observaciones siguientes respecto de la cuestión de las contramedidas en el contexto de las organizaciones internacionales.

El FMI considera que la ilicitud de la conducta de una organización internacional podría quedar también excluida por el principio de las contramedidas, a saber, cuando el comportamiento tuviera por objeto conseguir la cesación de la conducta ilícita dirigida contra la organización. Esta opinión se basa en el hecho de que, en la práctica, los tratados internacionales otorgan a las organizaciones la facultad de adoptar medidas semejantes a las contramedidas.

Por ejemplo, en virtud de la sección 5 del artículo V del Convenio Constitutivo del FMI, siempre que el Fondo considere que un miembro está utilizando los recursos generales del Fondo de manera contraria a los propósitos de la organización podrá presentar un informe al miembro exponiendo sus puntos de vista y señalándole un plazo razonable para contestar, tras lo cual podrá limitar el uso de sus recursos generales por parte de ese miembro. Si no se recibe respuesta o es insatisfactoria, incluso puede declarar al miembro inhabilitado para utilizar los recursos generales del Fondo. Aunque el hecho de limitar a los miembros del FMI la posibilidad de acceder a recursos que en otro caso podrían utilizar implique el ejercicio por el Fondo de derechos basados en un tratado, su efecto es similar al de las contramedidas que otra organización podría adoptar para lograr la cesación de una conducta ilícita dirigida contra ella.

* El texto de este proyecto de artículo se redactará posteriormente, cuando se examinen las cuestiones relativas a las contramedidas adoptadas por una organización internacional en relación con el modo de hacer efectiva la responsabilidad de una organización internacional.

N. Proyecto de artículo 21. Peligro extremo*

COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea desearía que la CDI proporcionase ejemplos de cuándo se aplicaría la circunstancia de peligro extremo a una organización internacional y si se podría extender en algún caso a una organización internacional que estuviese realizando sus funciones humanitarias normales con respecto a las personas confiadas a su cuidado.

ORGANIZACIÓN PARA LA PROHIBICIÓN DE LAS ARMAS QUÍMICAS

En el párrafo 1 del comentario al proyecto de artículo 21 se cita el comentario del artículo 24 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado, en particular el ejemplo, tomado de la práctica, de un buque de la marina

británica que penetró en aguas territoriales islandesas buscando abrigo del mal tiempo. El incidente se describe de la siguiente manera: «el autor de ese hecho no tiene razonablemente otro modo, en una situación de peligro extremo, de salvar su vida o la vida de otras personas confiadas a su cuidado»¹. Esa redacción supone que, de no haberse producido el peligro extremo, el hecho de que un buque de la marina británica penetrase en aguas territoriales islandesas habría sido considerado internacionalmente ilícito.

El incidente en cuestión ocurrió en diciembre de 1975, un tiempo en el que tal vez no todas las potencias marítimas reconocían el derecho de paso inocente de los buques de guerra por el mar territorial de un Estado costero. Hoy la situación es distinta y el derecho de paso inocente de los buques de guerra está reflejado en las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y en la práctica de los Estados². Por ello, un hecho similar no sería hoy internacionalmente ilícito puesto que, en virtud de la Convención³, no sería ilícito por causa de fuerza mayor o de dificultad grave. Debido a la evolución del derecho marítimo internacional y al reconocimiento actual a nivel internacional del derecho de paso inocente de los buques de guerra, el ejemplo proporcionado en los comentarios del proyecto sobre la responsabilidad del Estado puede estar algo anticuado. Por ello, con objeto de evitar confusiones, podría especificarse que la posición del derecho internacional general sobre este tema concreto ha cambiado.

¹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 28, art. 24, párr. 1.

² Véase en especial la declaración conjunta de los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre el paso inocente, de 1989 (ILM, vol. 28 (1989), pág. 1444), y los informes anuales del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar.

³ El párrafo 2 del artículo 18 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que se ocupa del significado del paso, dispone lo siguiente:

«El paso será rápido e ininterrumpido. No obstante, el paso comprende la detención y el fondeo, pero sólo en la medida en que constituyan incidentes normales de la navegación o sean impuestos al buque por fuerza mayor o dificultad grave o se realicen con el fin de prestar auxilio a personas, buques o aeronaves en peligro o en dificultad grave.»

O. Proyecto de artículo 22. Estado de necesidad*

COMISIÓN EUROPEA

Por lo que se refiere al proyecto de artículo 22, relativo al estado de necesidad, el Relator Especial informa que la mayoría de las declaraciones formuladas en la Sexta Comisión habían sido favorables a la inclusión de un artículo de ese tipo entre las circunstancias que excluyen la ilicitud¹. No obstante, algunos Estados miembros de la UE pidieron cautela a ese respecto, citando la falta de práctica pertinente, el riesgo de que se cometieran abusos y la necesidad de establecer condiciones más estrictas que las que se aplican a los Estados.

La Comisión Europea recomendaría que se aclarase más lo que se quiere decir con «un interés esencial» y cuándo tendría una organización internacional la «función de proteger» ese interés.

* *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 90.

¹ *Ibíd.*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/564 y Add.1 y 2, párr. 39.

* *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 90.

FMI

El FMI desea complementar sus observaciones anteriores respecto del tema de la necesidad.

Cuando se refirió a la necesidad en sus observaciones de 1.º de abril de 2005, el FMI se preguntó si las organizaciones internacionales podían invocar «intereses esenciales» semejantes a los de los Estados¹. Tras un examen muy útil del tema con el Relator Especial y el entonces Presidente del Comité de Redacción, organizado por el Banco Mundial, el FMI considera fundada la opinión de que podría haber intereses esenciales a los propósitos de una organización internacional que le permitirían invocar el principio de necesidad. Los estatutos de las organizaciones suelen contener principios análogos al de necesidad, es decir, principios conforme a los cuales un interés predominante prevalece sobre otros propósitos declarados.

Por ejemplo, la sección 3 del artículo VII del Convenio Constitutivo del FMI autoriza al Fondo a declarar oficialmente que la moneda de un país miembro es escasa cuando resulte evidente que esa escasez «pone en peligro» la capacidad del Fondo para suministrar esa moneda². La declaración opera entonces como una autorización para que los miembros del FMI, tras consultar con el Fondo, impongan limitaciones temporales a la libertad de realizar transacciones cambiarias en la moneda escasa. Si no existiera el «peligro» mencionado en el artículo VII, el efecto de una declaración de ese tipo estaría en contradicción con el propósito del Fondo de prestar asistencia para la eliminación de las restricciones cambiarias.

Por las razones señaladas, el FMI exhorta a que el concepto de «intereses esenciales» se interprete con mayor amplitud de lo que sugiere el comentario de la Comisión acerca del proyecto de artículo 22.

¹ *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/556, secc. M.3.

² El FMI no ha tenido ocasión de invocar hasta ahora la sección 3 del artículo VII.

P. Responsabilidad de un Estado en relación con el hecho de una organización internacional. Consideraciones generales*

COMISIÓN EUROPEA

Por una parte, y debido a los motivos esgrimidos por el Relator Especial, los proyectos de artículos 25 a 27 y 30, que corresponden a los artículos 16 a 18 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado, parecen aceptables, aunque ese préstamo directo del proyecto sobre la responsabilidad del Estado exige una atención cuidadosa. Por otra parte, los proyectos de artículos 28 y 29 son nuevos y carecen de antecedentes, por lo que merecen un escrutinio estrecho. La naturaleza especial de la CE plantea problemas particulares con respecto a esos dos últimos artículos.

* La ubicación de esta sección se determinará posteriormente (véase *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), nota 569).

Q. Proyectos de artículos 25 y 26*

FMI

El FMI comparte la opinión de que la sola participación de un Estado miembro en el proceso de adopción de decisiones de una organización podría no constituir ayuda o asistencia, o dirección o control, en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito por la organización¹.

No obstante, como se indicó en los comentarios del FMI sobre el proyecto de artículo 12, cabría destacar de manera acorde con el comentario del artículo 16 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, que la «ayuda o asistencia» implica prestar a sabiendas y deliberadamente un servicio o financiación que resulta esencial o contribuye significativamente a la conducta ilícita en cuestión². Dado el carácter fungible de la asistencia financiera, tales referencias en relación con este tipo de ayuda sólo pueden significar asistencia que esté destinada a la conducta ilícita. De manera semejante, debe incluirse en el proyecto de artículo 25 el límite de ayuda o asistencia que resulte esencial o contribuya significativamente al acto.

Con respecto a la sugerencia, que figura en el comentario de los proyectos de artículos 25 y 26, de que la ilicitud surge incluso en caso de conducta seguida por el Estado en el marco de las organizaciones, el FMI señala una vez más a la atención de la Comisión los comentarios generales anteriores y sus comentarios sobre el proyecto de artículo 15. Concretamente, cuando se «autoriza» una conducta con arreglo a las normas de una organización internacional, el hecho de que la organización pueda lícitamente «autorizar» ese comportamiento implica necesariamente que la conducta no constituye una violación del estatuto de la organización. Si la conducta no viola el estatuto de la organización, lo único que queda por decidir es si dicha conducta es compatible con las demás obligaciones de la organización. Como se indicó anteriormente, esta situación sólo puede surgir en los casos en que la otra obligación proceda de una norma imperativa o de una obligación bilateral concreta contraída entre la organización y otro sujeto de derecho internacional.

* *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 90.

¹ *Ibíd.*, párr. 91, comentario de los proyectos de artículos 25 y 26.

² *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 69, comentario al proyecto de artículo 16.

R. Proyecto de artículo 27. Coacción ejercida sobre una organización internacional por un Estado*

FMI

El FMI comparte asimismo la opinión de que la sola participación de un Estado miembro en las decisiones de una organización internacional no podría constituir coacción¹. Tal como la Comisión ha utilizado el término, por coacción se entiende un comportamiento que se impone a la voluntad, sin dar ninguna otra opción efectiva que no

* *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 90.

¹ *Ibíd.*, párr. 91, comentario al proyecto de artículo 27, párr. 2.

sea cumplir². No se puede decir que un Estado miembro coaccione a una organización internacional por participar en el proceso de adopción de decisiones, ni por ejercer incluso diversas prerrogativas en tanto Estado miembro con arreglo a las disposiciones de los estatutos de las organizaciones internacionales, incluido su retiro de la organización.

También sobre la base del comentario del proyecto sobre la responsabilidad del Estado, el FMI observa que la presión financiera grave de un Estado miembro sobre una organización internacional sólo podría constituir coacción si fuera de tal entidad que privara a la organización de toda posibilidad de cumplir la obligación violada³.

Esto no equivale a decir que nunca puedan darse situaciones en que los Estados miembros coaccionen a las organizaciones internacionales, o viceversa, mediante el uso ilícito de la fuerza, por ejemplo, o mediante la amenaza ilícita de la fuerza por uno contra otro. Pero el FMI no puede prever circunstancia alguna en que pudiera surgir coacción de las negociaciones financieras entre una organización internacional y los Estados miembros previstas en el estatuto y las normas de la organización y realizadas con arreglo a sus disposiciones.

² *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 73, párr. 2 del comentario al proyecto de artículo 18.

³ *Ibid.*, párr. 3.

S. Proyecto de artículo 28. Responsabilidad internacional en caso de atribución de competencia a una organización internacional*

COMISIÓN EUROPEA

El proyecto de artículo 28 presenta la idea novedosa de que un Estado miembro de una organización internacional puede ser tenido por responsable por conferir una competencia a la organización. En el párrafo 1 se exige que el Estado «elud[a] el cumplimiento de una de sus obligaciones internacionales atribuyendo a la organización competencia en relación con esa obligación, y la organización comet[a] un hecho que, de haber sido cometido por dicho Estado, habría constituido una violación de esa obligación». En el párrafo 2 se explica que el Estado incurre en responsabilidad en esa situación independientemente de que el hecho sea o no internacionalmente ilícito para la organización internacional. En otras palabras, puede exigirse responsabilidad a un Estado por el mero hecho de transferir competencia a una organización internacional, incluso aunque esa organización actúe con arreglo a derecho, si de ese modo el Estado «elude el cumplimiento de una de sus obligaciones internacionales» y en la medida en que lo haga.

Desde el punto de vista de la CE y la UE, ese planteamiento es difícil de entender. ¿Podría exigirse responsabilidad a los Estados miembros porque, al celebrar el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, confiaron a la CE, y en particular a la Comisión Europea, la potestad de adoptar medidas antimonopolio y por el hecho de que esas decisiones infrinjan o no determinados derechos

* *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 90.

procesales garantizados en virtud de las normas de derechos humanos que son vinculantes para los Estados miembros o sean contrarias a las normas consuetudinarias sobre los límites de la jurisdicción? Las explicaciones del Relator Especial no ilustran demasiado al respecto. Su ejemplo de «un Estado que es parte en un tratado que prohíbe el desarrollo de ciertas armas y que llega a controlarlas indirectamente haciendo uso de una organización internacional que no está sujeta al tratado»¹ parece un poco inverosímil.

Pero tampoco los ejemplos más pertinentes relacionados con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (causas *Waite et Kennedy*, *Bosphorus* y *Senator Lines*)² respaldan los términos amplios del proyecto de artículo 28. Si bien el Tribunal puso de relieve que los Estados partes en el Convenio europeo de derechos humanos no pueden eludir sus obligaciones transfiriendo competencias a una organización internacional, también subrayó que la responsabilidad del Estado por un hecho de esa organización no se produce cuando la organización ofrece un nivel de protección equivalente al nivel al que obliga a los Estados miembros el derecho internacional (en ese caso, el Convenio europeo de derechos humanos). Ese criterio de equivalencia simplemente no existe en el proyecto de artículo 28. Puesto que la expresión «elude el cumplimiento» es vaga y no exige que exista el propósito de evitar las obligaciones que uno tiene, el proyecto parece abarcar demasiado. Como mínimo, habría que aclarar que no se «elude el cumplimiento» si un Estado transfiere competencias a una organización internacional que no esté sujeta a las obligaciones convencionales del propio Estado, pero cuyo sistema jurídico ofrezca un nivel comparable de garantías. De no ser así, a la CE le sería muy difícil aceptar ese artículo.

FMI

El FMI tiene serias preocupaciones y reservas con respecto a este proyecto de artículo. El comentario de la Comisión señala que esta disposición es análoga al proyecto de artículo 15, otra propuesta muy inquietante que el FMI ya ha comentado. El Fondo señala nuevamente a la atención de la Comisión los comentarios relativos al proyecto de artículo 15.

Por las razones que se enuncian a continuación el FMI insta a la Comisión a que suprima esta disposición del proyecto de artículos.

La disposición prevé dos posibilidades teóricas: a) el hecho es ilícito para el Estado pero no lo es para la organización, y b) el hecho es ilícito tanto para el Estado como para la organización.

En la primera posibilidad, en que el hecho es ilícito para el Estado, pero no para la organización, la cuestión de la

¹ *Ibid.*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/564 y Add.1 y 2, párr. 66.

² *Waite et Kennedy c. Allemagne*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, fallo de 18 de febrero de 1999, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I, pág. 429; *Bosphorus Hava Yollary Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande*, fallo de 30 de junio de 2005, *ibid.*, 2005-VI, y *Senator Lines GmbH c. quinze États membres de l'Union européenne*, fallo de 10 de marzo de 2004, *ibid.*, 2004-IV, pág. 331.

responsabilidad del Estado debe determinarse exclusivamente en relación con las normas relativas a la responsabilidad del Estado. Una disposición relativa a una situación de ese tipo no tiene cabida en un proyecto de artículos que se refiere a la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

La segunda posibilidad, en la que el hecho es ilícito tanto para el Estado como para la organización, parece completamente insostenible y carente de apoyo en derecho o en la práctica. La Comisión indicó que «[e]s más probable que se trate de eludir la obligación internacional cuando ésta no vincule a la organización internacional»¹. El FMI iría más allá y diría que sólo se puede eludir el cumplimiento si la organización no está vinculada por la obligación internacional, porque no puede prever ninguna circunstancia en que el Estado pueda otorgar competencia válidamente a la organización internacional para incumplir su obligación común.

La Comisión no encontrará apoyo para esta segunda posibilidad en las causas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, citadas en el comentario del proyecto de artículo 28, respecto de la protección de los derechos humanos fundamentales para que no los eludan los Estados partes en el Convenio europeo de derechos humanos. Como se indica en las causas citadas, las obligaciones impuestas en dicho Convenio son obligaciones de las partes en el mismo. No son obligaciones que puedan exigirse fácilmente a todos los sujetos de derecho internacional, y menos aún a las organizaciones internacionales, que no son partes en ese Convenio². Las decisiones citadas no determinan la ilicitud de ninguna conducta de las organizaciones en cuestión y, por lo tanto, no se relacionan con la acción de un Estado supuestamente encaminada a eludir mediante una organización internacional una obligación que ambos sujetos comparten.

Al proponer esta última posibilidad, el comentario parece sugerir además que un solo Estado miembro puede investir de «competencia» a las organizaciones internacionales. El FMI no entiende cómo podría ocurrir. Por cuanto las organizaciones internacionales se crean mediante tratados, y dado que su competencia sólo puede basarse en esos tratados, la atribución de competencia a esas organizaciones requiere necesariamente medidas adoptadas por más de un Estado. Si la obligación en cuestión sólo es vinculante respecto de uno o algunos de los Estados, pero no de otros, la Comisión pretendería con esta disposición extender esas obligaciones a todos los miembros de una organización internacional sólo por su participación en dicha organización. Esto sería incompatible con la norma, reconocida posteriormente por la Comisión como «evidente», de que «la condición de miembro no entraña de por sí la responsabilidad internacional de los Estados miembros cuando la organización comete un hecho internacionalmente ilícito»³, y con las numerosas sentencias citadas a este respecto por la Comisión. En consecuencia, el FMI considera que no hay motivo para ampliar esas obligaciones a todos los Estados miembros con arreglo al derecho internacional.

¹ *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 91, comentario al proyecto de artículo 28, párr. 7.

² Véase, en general, Gianviti, *loc. cit.*

³ *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 91, comentario al proyecto de artículo 29, párr. 2.

En caso de que la Comisión decida seguir adelante con la disposición enunciada en el proyecto de artículo 28, sería necesario tener en consideración otro aspecto pertinente (además de las dos cuestiones anteriormente indicadas). El texto de la causa *Bosphorus*, citada por la Comisión, contiene un elemento temporal clave que no ha sido señalado en la disposición ni en el comentario⁴. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en ese caso, indicó que se consideraba que «el Estado sigue siendo responsable a tenor del Convenio con respecto a los compromisos asumidos en virtud de tratados con posterioridad a la entrada en vigor del Convenio»⁵.

Por lo tanto, la atribución de competencia a una organización internacional sólo daría lugar a responsabilidad de los Estados por un hecho de la organización si el otorgamiento de esa competencia ocurriera «con posterioridad» a la entrada en vigor de la obligación incumplida. La entrada en vigor de una obligación de los Estados no limitaría en sí misma la competencia anteriormente establecida de una organización internacional de la que fueran miembros los Estados.

⁴ *Ibid.*, párr. 4.

⁵ Caso *Bosphorus Hava Yollary turizm veticaret Anonim Sirketi c. Irlanda*, fallo de 30 de junio de 2005, *ibid.*, 2005-VI, párr. 154.

T. Proyecto de artículo 29. Responsabilidad de un Estado miembro de una organización internacional por el hecho internacionalmente ilícito de esa organización*

COMISIÓN EUROPEA

También se plantean varios problemas con respecto al proyecto de artículo 29, que se refiere a la responsabilidad de un Estado miembro de una organización internacional por el hecho internacionalmente ilícito de esa organización. Si bien la Comisión Europea respalda el principio que se deduce de la jurisprudencia del caso *Westland Helicopters* y el asunto del Consejo Internacional del Estero¹ conforme al cual esa responsabilidad, de haberla, se presume como mucho subsidiaria (párr. 2), las condiciones del párrafo 1 pueden tener una gran trascendencia. En virtud del apartado *a* del párrafo 1, un Estado es responsable por el hecho internacionalmente ilícito de una organización de la que es miembro si ha aceptado la responsabilidad por ese hecho. A ese respecto, cabe mencionar que en algunas organizaciones internacionales, como la CE, esa aceptación explícita de responsabilidad está seriamente restringida por el derecho «constitucional» de la organización, y de ahí que la libertad que los Estados miembros de la Comunidad pueden tener en virtud del apartado *a* del párrafo 1 del proyecto de artículo 29 sea en realidad muy limitada. Por ejemplo, si un Estado miembro de la CE asumiese la responsabilidad por una cuestión sobre la cual la Comunidad goza de «competencia exclusiva», el Estado miembro se enfrentaría a un procedimiento de infracción.

En virtud del apartado *b* del párrafo 1, un Estado también es responsable por los hechos ilícitos de una

* *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 90.

¹ *Ibid.*, párr. 91, comentario del proyecto de artículo 29, párrs. 4 y 9.

organización internacional de la que sea miembro si ha inducido a la parte perjudicada a confiar en su responsabilidad, lo que puede plantear problemas en relación con los acuerdos mixtos de la CE y sus Estados miembros con terceros Estados. Esos acuerdos son celebrados por la CE y sus Estados miembros «por una parte» y otro Estado «por la otra». ¿Debería esto hacer pensar al otro Estado que, con arreglo al derecho internacional, los Estados miembros son responsables de la aplicación de todo el acuerdo aunque partes importantes de él sean de la competencia exclusiva de la Comunidad? También en ese caso se podría contestar que el derecho de la CE ha de encontrar sus propias soluciones a esas complicaciones, pero el proyecto de artículo 29 no es de gran ayuda, visto desde la perspectiva de la Comunidad.

A juicio de la Comisión Europea, es fundamental que se asigne a la CE la responsabilidad correspondiente a cualquier violación de sus tratados. De no ser así, un tercer Estado y un Estado miembro podrían decidir por sí solos acerca de la responsabilidad internacional de la CE, y por lo tanto, acerca de la interpretación del acuerdo en cuestión y de las potestades de la Comunidad en materia de relaciones exteriores.

La Comisión Europea cree que el enfoque correcto para la disposición sería reflejar la presunción de que, como norma general, un Estado no incurre en responsabilidad internacional por el hecho de una organización internacional de la que sea miembro. En particular, no se debería incurrir en responsabilidad simplemente por el hecho de ser miembro, lo que sería más coherente con la jurisprudencia actual. Y luego, de esa norma general modificada se podrían derivar excepciones cuidadosamente definidas.

ORGANIZACIÓN PARA LA PROHIBICIÓN DE LAS ARMAS QUÍMICAS

La última frase del párrafo 10 del comentario dice lo siguiente: «Desde luego no existe ninguna presunción de que un tercero debería poder confiar en la responsabilidad de los Estados miembros»¹. No está claro por qué razón un tercero no debería poder confiar en la responsabilidad de los Estados miembros si esa responsabilidad ha quedado establecida de acuerdo con los apartados *a* y *b* del párrafo 1 del artículo 29. Tal vez esa afirmación del párrafo 10 del comentario se base en el párrafo 2 del proyecto de artículo 29, en el que se califica la responsabilidad del Estado de «subsidiaria». En ese caso, el proyecto de artículos podría ser más concreto, desarrollando con mayor detalle la distinción entre la responsabilidad «principal» y «subsidiaria».

También el párrafo 12 del comentario parece plantear muchas dudas y es necesario aclarar la posibilidad de que sean responsables «sólo algunos Estados miembros»².

¹ *Ibíd.*, párr. 10.

² *Ibíd.*, párr. 12.

U. Cuestiones específicas planteadas en el capítulo III.B del informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 58.º período de sesiones

1. Obligación de los miembros de una organización internacional de indemnizar a la parte lesionada

FMI

El comentario del proyecto de artículo 29 reconoce que la participación en una organización internacional no entraña en sí misma la responsabilidad internacional de los Estados miembros cuando la organización comete un hecho internacionalmente ilícito. El FMI observa que esto se desprende del comentario que la Comisión había formulado previamente en relación con la responsabilidad del Estado en el sentido de que «la norma general es que el único comportamiento atribuido al Estado en el plano internacional es el de sus órganos de gobierno, o de otros que hayan actuado bajo la dirección o control, o por instigación, de esos órganos, es decir, como agentes del Estado»¹.

No obstante, como el FMI ha señalado en sus observaciones anteriores, en el contexto concreto de la participación de un Estado en una organización internacional, ese principio general tendría que estar también sujeto a las normas de la organización. Por lo tanto, si los Estados miembros de una organización internacional han previsto en las normas de dicha organización la responsabilidad derivativa de los miembros por la conducta de ésta, las normas de la organización constituirían la base para decidir si un Estado miembro determinado es responsable de la conducta particular de la organización.

De ello se desprende que los miembros normalmente no tendrían una obligación de indemnizar a la parte lesionada en caso de que la organización no estuviera en condiciones de hacerlo, a menos que las normas de la organización requirieran que los miembros pagaran esa indemnización. El FMI considera que esta es la única conclusión acorde con los siguientes principios establecidos: *a*) las organizaciones internacionales tienen personalidad jurídica independiente; *b*) la «atribución» es un requisito necesario para que un Estado sea responsable de un hecho ilícito, y *c*) la obligación de indemnizar sólo se puede basar en la responsabilidad del Estado o en otra norma obligatoria para el Estado (es decir, en el caso actual, las normas de la organización).

¹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 39, párr. 2 del comentario al capítulo II.

ORGANIZACIÓN PARA LA PROHIBICIÓN DE LAS ARMAS QUÍMICAS

La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas considera que la pregunta en sí misma es algo oscura. Sería conveniente que se aportaran ejemplos de circunstancias en las cuales algunos Estados miembros fuesen responsables de los hechos de una organización y otros no. Esa sería, a juicio de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, la cuestión básica.

Más allá de ello, la pregunta formulada en el apartado *a* del párrafo 28 del informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 58.º período de sesiones¹ está relacionada con el proyecto de artículo 29 (Responsabilidad de un Estado miembro de una organización internacional por el hecho internacionalmente ilícito de esa organización), conforme al cual un Estado miembro es responsable de un hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional si ha aceptado la responsabilidad o ha inducido a la parte perjudicada a confiar en su responsabilidad. Se presume que la responsabilidad entraña una obligación de indemnizar a la parte perjudicada, por lo que puede interpretarse que si un Estado miembro no es responsable, no tiene obligación de indemnizar a la parte que sufra el perjuicio.

No obstante, es fundamental tener en cuenta que puede existir una responsabilidad sin culpa; puede surgir la obligación de indemnizar incluso aunque no exista culpa (responsabilidad objetiva). Por ello, a fin de cuentas, la respuesta dependería de la obligación sustantiva que se haya infringido, es decir, la norma de conducta exigida. Algunas obligaciones pueden exigir culpa y otras no.

¹ *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte).

2. Obligación de cooperación en caso de infracción grave por una organización internacional de una obligación derivada de una norma imperativa de derecho internacional general

FMI

Por cuanto las organizaciones internacionales han de ceñirse a las normas imperativas de derecho internacional general, los Estados deben tener la misma obligación positiva de cooperar para poner fin a las infracciones graves de normas imperativas cometidas por las organizaciones internacionales que la que les incumbe respecto de las infracciones graves cometidas por los Estados.

Las organizaciones internacionales, por su parte, también tienen un papel que desempeñar en los esfuerzos por poner fin a las infracciones graves de normas imperativas por los sujetos de derecho internacional en la medida en que sirven de marco para ese tipo de cooperación interestatal, o están obligadas por sus miembros a prestar ayuda o asistencia en esos procesos de cooperación entre Estados.

No obstante, a diferencia de los Estados, las organizaciones internacionales no poseen competencia general. Se desprende de ello que las organizaciones internacionales no pueden tener una obligación idéntica a la de los Estados para poner fin a las infracciones graves de las normas imperativas. Más bien, cualquier obligación de las organizaciones internacionales en este sentido habría de tomar en cuenta el carácter limitado de su competencia según lo establecido en sus estatutos respectivos.

El FMI no conoce ninguna práctica actual que demuestre la existencia de una obligación general de las organizaciones internacionales de cooperar exactamente de la misma manera que los Estados. Más bien la práctica parecería sugerir que cualquier obligación de las organizaciones internacionales de cooperar estaría sujeta a las disposiciones de sus respectivos estatutos y limitada por ellas.

Por ejemplo, en otro contexto, se ha sostenido erróneamente que

hay fuertes argumentos jurídicos para apoyar la posición de que el FMI está obligado con arreglo al derecho internacional a tomar en cuenta las consideraciones de derechos humanos. El primero es que [el FMI] es un órgano de las Naciones Unidas y debe estar obligado por tanto por los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas. Entre los propósitos y principios de la Organización se halla la promoción del respeto de los derechos humanos. Por lo tanto, no se trata de un objetivo político, sino de un objetivo que es parte de un mandato jurídico¹.

Ese argumento se basa en varios supuestos incorrectos, como ya observó Gianviti, ex Consejero Jurídico del FMI². En particular, el FMI no es un «órgano de las Naciones Unidas», según se afirma. Se trata más bien de un organismo especializado en los términos de la Carta de las Naciones Unidas, lo que significa que es un organismo intergubernamental, no un organismo de las Naciones Unidas³. De conformidad con el Artículo 57 de la Carta, el Fondo entró en relación con las Naciones Unidas en virtud de un acuerdo de 1947 en que las Naciones Unidas reconocieron que, «[a] causa de la naturaleza de sus atribuciones internacionales y de los términos de su Convenio Constitutivo, el Fondo es una organización internacional independiente y debe funcionar como tal»⁴. Además, el artículo X del Convenio Constitutivo del Fondo, si bien requiere que el FMI coopere con «cualquier organismo internacional de carácter general» [es decir, las Naciones Unidas], especifica que «los acuerdos para llevar a cabo tal cooperación que impliquen la modificación de cualquier disposición de este Convenio sólo podrán concertarse previa enmienda del [Convenio]». De esta manera, la relación que se establece en el Acuerdo de 1947 no es una de «agencia»⁵ sino entre entes iguales y soberanos⁶.

Además, el párrafo 1 del artículo VI del Acuerdo entre las Naciones Unidas y el FMI dispone que:

El Fondo toma nota de la obligación que han asumido aquellos de sus miembros que son también Miembros de las Naciones Unidas, en virtud del párrafo 2 del Artículo 48 de la Carta de las Naciones Unidas, de ejecutar las decisiones del Consejo de Seguridad por medio de su

¹ Alston, «The International Monetary Fund and the right to food», pág. 479.

² Véase Gianviti, *loc. cit.*

³ En el texto francés de la Carta de las Naciones Unidas las referencias equivalentes a «organismos especializados» en los Artículos 57, 63 y 64 son «[l]es diverses institutions spécialisées», «toute institution visée à l'Article 57» y «les institutions spécialisées», respectivamente. El término «spécialisées» se refiere claramente a las funciones especializadas de esas organizaciones, pero, como demuestra el texto francés, el término «agencias» no se usa en el texto inglés de la Carta en el sentido de indicar una relación entre principal y agente; más bien se usa en el sentido de organización.

⁴ Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, 14 de noviembre de 1947, art. I, párr. 2 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 16, n.º 108, pág. 329).

⁵ A fin de evitar toda ambigüedad a este respecto, se dejó constancia en las negociaciones de que lo expuesto en el párrafo 2 del artículo I en el sentido de que el Banco (Fondo) era un organismo especializado establecido mediante acuerdo entre sus gobiernos miembros no implicaba que la relación entre las Naciones Unidas y el Banco (Fondo) fuera una relación entre mandante y agente. Comité de negociaciones con los organismos especializados, «Informe sobre las negociaciones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el FMI», citado en Holder, «The relationship between the International Monetary Fund and the United Nations», pág. 18.

⁶ Goodrich, Hambro y Simons, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, pág. 421.

actuación en los organismos especializados competentes de los cuales son miembros y, en la dirección de sus actividades, tendrá debidamente en cuenta las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud de los Artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas⁷.

Como observó Holder, ex Consejero Jurídico Adjunto del FMI, esa disposición plantea un equilibrio bastante diferente del que inicialmente plantearon las Naciones Unidas, que habría impuesto más directamente una obligación a la organización⁸. Según esa disposición del Acuerdo, una resolución del Consejo de Seguridad no es obligatoria para el FMI mismo: la obligación vinculante derivada de toda resolución del Consejo de Seguridad está dirigida a los «Miembros» de las Naciones Unidas. El Fondo, si bien es un sujeto de derecho internacional, no es miembro de las Naciones Unidas. Además, la obligación del Fondo con arreglo a la disposición del Acuerdo consiste en «tener debidamente en cuenta»⁹ las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad con arreglo a los Artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas.

De lo anterior se desprende que el Acuerdo de las Naciones Unidas y el FMI requiere que el Fondo dé cumplimiento a la Carta o a las resoluciones de las Naciones Unidas.

Otro ejemplo del efecto de las disposiciones del estatuto de una organización que puede resultar pertinente para este examen es el de las opiniones expresadas por Shihata, ex Consejero Jurídico del Banco Mundial, al examinar el tratamiento de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General en el decenio de 1960 con respecto a Sudáfrica y Portugal, en que llamaba a las instituciones financieras internacionales a no prestar asistencia financiera a esos países:

El Banco adoptó la posición firme de que, en virtud del Acuerdo de relación [entre el Banco y las Naciones Unidas], no estaba obligado a dar cumplimiento a las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y menos aún a aquellas en que no había habido consulta previa con el Banco. Sostuvo además que sería inapropiado que aceptara las recomendaciones de la Asamblea General en los casos en cuestión en razón de la prohibición que figuraba en la sección 10 del artículo IV del Convenio Constitutivo del Banco, cuyo texto era el siguiente:

«El Banco y sus funcionarios no podrán intervenir en asuntos políticos de ningún miembro ni tampoco permitirán que la clase de gobierno de un miembro o de miembros interesados sea factor que influya en sus decisiones. Todas sus decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas, y estas consideraciones deberán aquilatarse en forma imparcial con miras a lograr los objetivos enunciados en el artículo I»¹⁰.

Shihata continuó observando que la controversia sobre las resoluciones relativas a Sudáfrica y Portugal concluyó «al afirmar el Banco que su Convenio Constitutivo le prohibía injerirse en los asuntos políticos de sus miembros,

⁷ El Acuerdo entre las Naciones Unidas y el FMI fue aprobado por la Junta de Gobernadores del FMI el 17 de septiembre de 1947 y por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 1947 y entró en vigor el 15 de noviembre de 1947.

⁸ Holder, *loc. cit.*, pág. 21.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Shihata, *The World Bank in a Changing World: Selected Essays*, pág. 103.

pero que examinaría las condiciones y perspectivas económicas de esos dos países ‘a fin de tomar en cuenta la situación a medida que evolucionaba’»¹¹.

Si, a pesar de lo anterior, la Comisión considera que la imposición de una obligación a las organizaciones internacionales en los mismos términos que las aplicables a los Estados contribuiría al desarrollo progresivo del derecho internacional, debería tener debidamente en cuenta, al evaluar el posible alcance de una obligación de ese tipo respecto de las organizaciones internacionales, la limitación de la capacidad y otras restricciones aplicables, con arreglo al derecho internacional vigente, a las medidas adoptadas por tales organizaciones.

¹¹ *Ibid.*, pág. 104.

ORGANIZACIÓN PARA LA PROHIBICIÓN DE LAS ARMAS QUÍMICAS

Incuestionablemente, los Estados deben estar obligados a cooperar para poner fin a esa violación, porque cuando una organización internacional infringe una norma imperativa de derecho internacional general, su posición no es muy diferente de la de un Estado.

En principio, las organizaciones internacionales son personas jurídicas y deberían estar obligadas a poner fin a las violaciones de normas imperativas, como ocurre con todos los sujetos de derecho. No obstante, hay algunas cuestiones prácticas que se deben tomar en consideración. En principio, la personalidad jurídica de los Estados no está limitada, mientras que la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales está limitada por su mandato, sus potestades y las normas establecidas en su instrumento constitutivo. Por ello, se podría mantener que la obligación de toda organización internacional de poner fin a una violación del *jus cogens*, a diferencia de la de los Estados, también debe estar sujeta a esos límites, es decir, que la organización debe actuar siempre dentro de su mandato y de acuerdo con sus normas.

Por último, y por lo que se refiere a la obligación de cooperar para poner fin a la situación, podría hacerse referencia al párrafo 1 del artículo 41 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado en cuanto a las modalidades de esa cooperación¹.

¹ En el párrafo 2 del comentario del artículo 41 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos se afirma que «[d]ada la diversidad de circunstancias que cabe imaginar, la disposición no prescribe de manera detallada qué forma deberá adoptar esa cooperación. Ésta podrá organizarse en el marco de una organización internacional competente, en particular las Naciones Unidas. Sin embargo, el párrafo 1 también prevé la posibilidad de una colaboración no institucionalizada». En el párrafo 3 se añade que esa cooperación «debe recurrir a medios lícitos, cuya elección dependerá de las circunstancias de la situación de que se trate». En particular, «la obligación de cooperar se aplica a los Estados independientemente de que resulten o no afectados por la violación grave». Lo que es más importante, en el párrafo 3 se dispone que «de hecho, esa cooperación, especialmente en el marco de organizaciones internacionales», ya existe en respuesta a las violaciones más graves del derecho internacional y es con frecuencia el único modo de aplicar un remedio eficaz» (Anuario... 2001, vol. II (segunda parte), pág. 122).