

por hechos internacionalmente ilícitos, la Comisión deliberó largo y tendido para encontrar la traducción en inglés de *prérogatives de puissance publique* («funciones de gobierno»), conocida por los juristas franceses y finalmente aceptada. Pero lo que se aplica correctamente a la responsabilidad de los Estados no encaja tan bien en el ámbito de la responsabilidad de las organizaciones internacionales. La expresión inglesa suscita un verdadero problema, mientras que la expresión francesa es perfectamente aceptable. Por consiguiente, se plantea un problema de traducción muy complicado. En estas circunstancias, el orador reserva su posición sobre el fondo de la cuestión, ya que no está seguro de que sea necesario basar la definición de organización internacional en las funciones de gobierno. Muchas organizaciones internacionales no desempeñan funciones de esa índole, ya que prestan más bien un servicio público internacional.

6. El Sr. DUGARD considera que el Relator Especial ha resaltado con razón en el artículo 2 los elementos integrantes de la organización internacional y su función. Sería extremadamente difícil centrarse exclusivamente en las funciones gubernamentales, ya que algunas organizaciones parecen ejercerlas y otras no. Son muchos los que creen, por ejemplo, que los movimientos de liberación nacional tienen personalidad jurídica internacional y pueden desempeñar funciones gubernamentales. Se podría decir lo mismo de numerosas organizaciones no gubernamentales que, de forma creciente, desempeñan funciones normalmente reservadas a los Estados. Incluso se puede considerar que actualmente desempeñan un papel importante en el desarrollo del derecho internacional, en la creación quizá de un derecho consuetudinario, lo que se podría describir como una función gubernamental. Pero todo esto muestra simplemente que no se debe emplear exclusivamente el criterio de la función gubernamental. Es necesario aplicar otro criterio, y el Relator Especial ha optado, con gran acierto, por insistir al mismo tiempo en la función de la organización y en la necesidad de que haya Estados entre sus miembros. En efecto, es necesario que haya Estados entre los miembros de una organización para que ésta tenga un carácter intergubernamental. Siempre existirán casos difíciles, por lo que es importante destacar ambos criterios al mismo tiempo.

7. El Sr. BROWNLIE no cree que haya que aventurarse a tratar de definir las funciones gubernamentales. Los gobiernos pueden llevar a cabo todo tipo de actividades. Pueden crear ferrocarriles e incluso empresas privadas. Desde un punto de vista puramente pragmático, cabría preguntarse si es realmente útil emplear ese criterio como principio diferencial.

8. El Sr. GAJA (Relator Especial) reconoce que, efectivamente, existe un problema de traducción de carácter inverso al que se planteó durante la redacción del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y que la noción *governmental function* puede entenderse de muchas maneras diferentes. Incluso se puede llegar a englobar el concepto de «servicio público», mencionado por el Sr. Pellet. La justificación fundamental de este criterio estriba en que la Comisión debería elaborar normas que sigan el modelo de las ya elaboradas en el ámbito de la responsabilidad de los Estados. Parece razonable tener en cuenta las en-

tidades que, aunque sólo sea en relación con una pequeña parte de su actividad, pueden asimilarse a los Estados, porque ciertas funciones de la organización internacional sean del tipo que cabe normalmente esperar de un Estado. Esto no significa que no haya en derecho internacional obligaciones a cargo de otros tipos de organizaciones. Igualmente, el individuo tiene en derecho internacional, no sólo derechos, sino también obligaciones. El hecho de que no se examine la responsabilidad de individuos o de organizaciones no gubernamentales formadas por individuos no significa que se niegue la existencia de problemas de responsabilidad en estos sujetos.

9. El Sr. ROSENSTOCK observa que un elemento importante del artículo 2 que facilita el empleo de una terminología de carácter general en el enfoque adoptado por la Comisión es que se habla del ejercicio de ciertas funciones por parte de instituciones que, en un determinado momento y de una determinada manera, actúan a nivel gubernamental o como un gobierno. Esto no significa que sean gobiernos, sino simplemente que estas organizaciones muestran algunos comportamientos propios de los gobiernos. El hecho de que no sea necesario que estas actividades tengan, en sentido estricto, carácter gubernamental para que los actos concretos en cuestión entrañen responsabilidad es coherente, al parecer, con el planteamiento general del artículo 2. Se puede reconocer que la redacción no es perfecta pero, a falta de algo mejor, se puede considerar que este artículo contiene una definición bastante razonable de los elementos que conviene tener en cuenta si se decide aplicar el derecho de la responsabilidad de los Estados.

10. El Sr. BROWNLIE afirma que, de hecho, la noción que conviene emplear es la de «actividad análoga a la de los gobiernos». Bonita frase, se puede decir, y completamente inútil. Pero probablemente es la expresión idónea, ya que lo que interesa aquí no son las funciones de los gobiernos, sino las funciones de las organizaciones internacionales. Por lo tanto, se trata claramente de actividades análogas a las gubernamentales.

*Se levanta la sesión a las 10.30 horas.*

---

## 2753.ª SESIÓN

*Miércoles 7 de mayo de 2003, a las 10.05 horas*

*Presidente:* Sr. Enrique CANDIOTI

*Miembros presentes:* Sr. Addo, Sr. Al-Marri, Sr. Baena Soares, Sr. Brownlie, Sr. Chee, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sra. Escarameia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Kabatsi, Sr. Kamto, Sr. Kateka, Sr. Kemicha, Sr. Koskenniemi, Sr. Mansfield, Sr. Momtaz, Sr. Pambou-Tchivounda, Sr. Pellet, Sr. Sreenivasa Rao, Sr. Rodríguez Cedeño, Sr. Rosenstock, Sr. Sepúlveda, Sr. Yamada.

---

## Declaración del Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

1. El Sr. ORDZHONIKIDZE (Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra) da la bienvenida a Ginebra a los miembros de la Comisión y dice que, desde sus primeros tiempos, ésta ha celebrado prácticamente todos sus períodos de sesiones en esta ciudad. Encargada de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional, los logros a lo largo de sus 55 años de existencia son realmente impresionantes: el derecho de los tratados, el derecho del mar, la responsabilidad de los Estados, las relaciones diplomáticas, el derecho humanitario y el Tribunal Penal Internacional son sólo algunas de las materias que deben su codificación a la Comisión. Nunca con anterioridad se habían precisado y regulado tantos campos del derecho internacional. Que durante este medio siglo la codificación universal del derecho internacional haya progresado a un ritmo sin precedentes es mérito que corresponde en no pequeña medida a la labor de la Comisión.

2. El derecho internacional forma la base de unas relaciones justas, humanas y racionales entre los Estados. Establece las normas básicas por las que debe regirse toda sociedad civilizada. En los albores del siglo XXI, cuando asistimos al nacimiento de una comunidad global que tiene ante sí retos y riesgos sin precedentes, la conducta ordenada de los Estados es más importante que nunca.

3. Se dice a veces que la norma jurídica es con excesiva frecuencia objeto de desprecio o de mofa, pero personalmente discrepa profundamente de esa afirmación: aquellos que, pensando sólo en el beneficio a corto plazo, desprecian el derecho internacional, suelen recurrir al fraude.

4. El alcance del programa de la Comisión en su 55.º período de sesiones es prueba de los amplios campos jurídicos que todavía requieren una reglamentación internacional. El hecho de que la Comisión examine temas como la protección diplomática, las reservas a los tratados, los actos unilaterales de los Estados y la responsabilidad de las organizaciones internacionales es prueba de que quedan todavía por definir muchos elementos fundamentales antes de que puedan establecerse normas universalmente aceptadas. El Director General confía en que la Comisión siga desempeñando su función clave de contribuir al establecimiento del estado de derecho en las relaciones internacionales, noción que es auténticamente cardinal en la Carta de las Naciones Unidas. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra proporcionará con sumo placer todos los servicios que puedan contribuir a crear un entorno propicio a la buena marcha de los trabajos de la Comisión.

### Responsabilidad de las organizaciones internacionales (continuación) (A/CN.4/529, secc. E, A/CN.4/532<sup>3</sup>, A/CN.4/L.632)

[Tema 7 del programa]

#### PRIMER INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

5. El Sr. RODRÍGUEZ CEDEÑO dice que el artículo 1 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las

organizaciones internacionales, en la forma propuesta por el Relator Especial en su primer informe (A/CN.4/532), restringe el alcance del proyecto a dos áreas diferentes que, sin embargo, deben considerarse como un todo: la responsabilidad internacional de una organización internacional por hechos internacionalmente ilícitos y la responsabilidad internacional del Estado por la conducta de una organización internacional. Por tanto, el artículo 1 excluye la responsabilidad civil por las razones justificables expuestas en los párrafos 29 y 30 del informe: la responsabilidad civil no fue abordada en los trabajos anteriores de la Comisión sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos; por otra parte, la exclusión de ese aspecto refleja la preferencia de la mayoría de los Estados. Por consiguiente, la primera frase del artículo 1 resulta satisfactoria en su redacción actual. El proyecto incluye también la responsabilidad por actos de otra organización internacional, así como la responsabilidad que podría derivarse de un hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional de la que esa organización sea miembro. Así pues, el hecho ilícito podría tener su origen en un acto no ejecutado por la propia organización, como se refleja en la segunda parte del proyecto de artículo, cuyo enunciado es aceptable en términos generales. Quizá pudiera mejorarse la forma, abordando las dos situaciones que contempla en dos párrafos separados, pero se trata de una cuestión que incumbe al Comité de Redacción.

6. El artículo 2, en el que se define el término «organización internacional», tendrá que ampliarse en su momento para abarcar otras expresiones que se introducirán en otras disposiciones del proyecto de artículos. La expresión antedicha debe definirse en el contexto más amplio de la responsabilidad de una organización internacional por actos ilícitos. En realidad, la definición de «organización internacional» como «organización intergubernamental», que se empleó, en particular, en la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal y en la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados (en adelante «Convención de Viena de 1978»), tiene un alcance excesivamente general a los efectos del presente proyecto de artículos, por lo que debe conservarse como un elemento más de una nueva definición que abarque una gama más amplia de organizaciones.

7. Es importante distinguir claramente entre la capacidad jurídica de la organización en el derecho interno del Estado y la personalidad jurídica internacional de la organización como sujeto del derecho internacional. En la práctica, ambos aspectos tienden a confundirse. De ahí que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional incluyera una definición expresa de ésta como organización internacional, a la vez que como órgano jurisdiccional penal. Ambas cuestiones son diferentes y no necesariamente complementarias, como señaló el Relator Especial en el párrafo 18 de su informe.

8. Una definición apropiada a los efectos del proyecto de artículos que se examina debe estar presidida por dos criterios fundamentales. En primer lugar, debe tratarse de una organización instituida por Estados, sea mediante un

<sup>3</sup> Reproducido en *Anuario... 2003*, vol. II (primera parte).

instrumento formal, por ejemplo, un tratado o un acuerdo, o por cualquier otro medio que refleje que ha sido instituida sobre una base convencional. En segundo lugar, debe tratarse de una organización intergubernamental, no tanto por su composición como por su creación. En otros términos, la organización tiene que haber sido instituida por Estados, aunque entre sus miembros pueden figurar también entidades que no sean Estados —criterio que excluye automáticamente a las organizaciones no gubernamentales— que quedan fuera del ámbito del proyecto.

9. El Relator Especial ha propuesto también otro criterio, más complicado, que se refiere a la cuestión tan debatida de las funciones de gobierno. Prescindiendo de posibles problemas de traducción, se trata de funciones análogas a las que desempeñan los gobiernos, como señaló el Sr. Brownlie, pero están referidas a la competencia —incluida la competencia implícita— y a las atribuciones confiadas por los Estados a la organización. No se trata de «funciones de gobierno» en el sentido estricto del término, sino de funciones que las organizaciones pueden desempeñar en el marco de las competencias establecidas por sus constituciones respectivas, por sus reglamentos internos, normas y decisiones, así como por la práctica.

10. En pocas palabras, la definición, o los comentarios a propósito de la misma, deben, pues, especificar que una organización, cualquiera que sea su composición, debe ser instituida por los Estados, poseer personalidad jurídica internacional y ejercer sus funciones de acuerdo con sus propias normas y prácticas pertinentes.

11. El Sr. PELLET da la bienvenida al Sr. Gaja al «club de los Relatores Especiales» y dice que su primer informe es a la vez estimulante y propicia el debate. Con frecuencia, la función de relator especial es ingrata y requiere la aptitud para mantener una discusión y, sobre todo, saber aprovechar las sugerencias y críticas de los colegas, sin dejar de mantener el rumbo señalado. El Relator Especial parece poseer en abundancia todas estas cualidades, salvo quizá la de saber responder a la crítica feroz en los mismos términos. Aunque esa cualidad puede estar latente y al acecho.

12. El orador comparte en términos generales el enfoque del Relator Especial, pero tiene también algunos motivos serios de desacuerdo. A ese respecto, recuerda que, recién elegido miembro de la Comisión, se sorprendió por la forma en que los miembros dedicaban extensos elogios a los informes de los relatores especiales para someterlos a continuación a una crítica demoledora. Al observar su sorpresa, un miembro más experimentado le explicó que el papel de los miembros frente a un Relator Especial es análogo al de un cirujano, es decir, anestesiarse al paciente antes de practicar una dolorosa operación.

13. Vamos, pues, primero con la anestesia. Estamos en presencia de un informe denso, conciso, inteligente, interesante y generalmente aceptable. En particular, el Relator Especial define atinadamente su tema en relación con el de la responsabilidad de los Estados y propone que se aborden problemas de responsabilidad de las organizaciones internacionales que, con razón o sin ella, la Comisión dejó de lado al examinar la responsabilidad de los Esta-

dos. Por ejemplo, como el propio Relator Especial señala sin decirlo expresamente en los párrafos 8 y 9 del informe, y de manera más explícita en el párrafo 33, tal vez hubiera resultado más lógico abordar la responsabilidad que puede derivarse para el Estado del comportamiento de una organización internacional en los proyectos de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos<sup>4</sup> y no en el actual proyecto de artículos. Sin embargo, no se ha hecho así. De todas formas, si esa responsabilidad existe, hay que examinarla sin duda en algún lugar, y el nuevo tema es el más natural para ello, aunque no el más lógico.

14. Ahora bien, hay dos «peros». El primero es que el título del tema resulta un tanto equívoco. Hubiera sido mejor decir «responsabilidad generada por el comportamiento de organizaciones internacionales»; si no, podría colegirse que el comportamiento de las organizaciones internacionales puede generar la responsabilidad del Estado. Aunque no sea indispensable una enmienda formal del título, debe tenerse constantemente presente esa ambigüedad, ya señalada por el Relator Especial.

15. No puede decirse lo mismo de su segunda reserva. Al redactar el artículo 1, el Relator Especial se ha mostrado en exceso audaz, pues propone aparentemente que los Estados puedan ser considerados responsables del comportamiento de una organización internacional, punto sobre el que volverá una vez que haya administrado la anestesia, cuando llegue el momento de operar.

16. Dicho eso, apoya sin reservas la decisión a que se hace referencia en el párrafo 30 del informe en el sentido de excluir la responsabilidad de las organizaciones internacionales por actividades no prohibidas por el derecho internacional. Está de acuerdo con el Relator Especial en que esas cuestiones encajan mejor en la responsabilidad civil y en que deben abordarse directamente en ese contexto. En principio, no alberga dudas de que el problema de la responsabilidad civil se plantea en los mismos términos para las organizaciones internacionales y para los Estados, aun cuando en el caso de las primeras, la carencia de recursos pueda suscitar graves problemas que reclaman soluciones a la vez imaginativas y prácticas.

17. Un tercer aspecto en el que está de acuerdo con el Relator Especial es el método adoptado. En efecto, el Relator Especial tiene razón al insistir en que la Comisión no empieza de la nada, pues ha formulado ya ciertos criterios, aunque sólo sea *a contrario*, como se indica con claridad, pero de forma un tanto sucinta, en los párrafos 3 a 11 del informe. También comparte la idea, que tampoco está formulada de forma totalmente expresa, particularmente en el párrafo 11, en el sentido de que el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos debe constituir un instrumento de referencia, pero que no debe aceptarse ninguna hipótesis *a priori* de semejanza y ni siquiera de comparabilidad. Puede haber grandes diferencias entre ambas problemáticas e incluso entre una organización y otra. En algunos casos, las organizaciones internacionales «se comportan» como Estados, y no hay razón para tratarlas de manera

<sup>4</sup> Véase 2751.ª sesión, nota 3.

diferente. Ello es particularmente cierto de las organizaciones de vocación integradora, que tienden a sustituir a los Estados en el ejercicio de sus funciones y prerrogativas tradicionales. Sin embargo, en otros aspectos, las organizaciones internacionales plantean problemas específicos que deben resaltarse, y la solución de los mismos no debe estar calcada de las normas aplicables a los Estados. En todo caso, así es como el orador interpreta el propósito del Relator Especial, por más que a veces esté reflejado en términos bastante sibilinos.

18. Por último, apoya firmemente el formato adoptado por el Relator Especial para la redacción de los artículos 1 a 3 referentes, respectivamente, al alcance, los términos empleados y los principios generales.

19. Bien, ahora que el paciente es de esperar que esté suficientemente anestesiado, el orador pasará a comentarios algo más críticos, poniendo, sin embargo, de relieve que los problemas abordados por el Relator Especial en su primer informe tienen un carácter tan fundamental y central en el derecho internacional que por fuerza han de generar un acalorado y apasionado debate.

20. El artículo 1 es notable tanto por lo que dice como por lo que no dice. En cuanto a la primera frase, está de acuerdo en que el alcance debe limitarse a la responsabilidad por los hechos internacionalmente ilícitos, de manera que es imperativo armonizarlo con el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. A su parecer, la única objeción reside en la última frase: «[...] por un hecho ilícito en derecho internacional». No parece haber razón para apartarse de la terminología recogida en los artículos sobre la responsabilidad de los Estados, que permanece inalterada desde la década de 1970 y está ya sólidamente asentada en la doctrina, e incluso en la jurisprudencia de la CIJ. Así pues, debe emplearse la expresión «por un hecho internacionalmente ilícito».

21. Tiene mayores reparos contra la segunda frase, a la que ya ha aludido. En su redacción actual, da a entender que el Estado podría ser responsable del comportamiento de una organización internacional. Ello es posible, pero no seguro; su inclusión en un proyecto de articulado sin suministrar previamente la prueba o ni siquiera debatirlo parece un poco excesivo.

22. Caben dos soluciones: la primera, poco elegante, pero sencilla, llevaría a colocar la frase entre corchetes en espera de ulterior examen. La segunda solución, que el propio orador preconiza, llevaría a suprimir la segunda frase y a redactar de nuevo la primera de manera que no excluya esa posibilidad, adoptando un texto como «El presente proyecto de artículos será aplicable a la responsabilidad [internacional] de una organización internacional o resultante de un hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional». La redacción exacta podría dejarse al Comité de Redacción. Lo que se trata es de dejar claro que el artículo se refiere a la responsabilidad por los hechos internacionalmente ilícitos de una organización internacional, sin prejuzgar los problemas de imputación ni las consecuencias o el contenido de la

responsabilidad, que habrán de ser también examinados en su momento.

23. Por supuesto, la primera parte de su propuesta puede suscitar objeciones, ya que la responsabilidad de una organización internacional no excluye necesariamente su responsabilidad civil por actos no prohibidos por el derecho internacional, que el Relator Especial quiere dejar de lado. Sin embargo, es posible sin duda encontrar una formulación que satisfaga tanto al Relator Especial como al propio orador. Por otra parte, ninguno de los proyectos de artículo sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos excluye formalmente los actos no prohibidos por el derecho internacional, por lo que se pregunta si es absolutamente necesario operar esa exclusión en el presente proyecto, pese a las explicaciones un tanto sibilinas que ofrece el Relator Especial en su informe. De los artículos subsiguientes queda suficientemente claro que los referidos actos quedan excluidos y que el título podría incluso modificarse como se hizo *in extremis* en el articulado sobre la responsabilidad de los Estados. El párrafo 31 del informe parece apuntar que el Relator Especial estaría abierto a la posibilidad de introducir cambios.

24. Pasando ahora a lo que no dice la primera frase del proyecto de artículo 1, observa que en el párrafo 29 el Relator Especial analiza uno de los elementos más importantes del informe, es decir, la responsabilidad civil, pero no hace ninguna referencia a la misma en el artículo 1. No está de acuerdo con la proposición del Relator Especial de que deban dejarse al margen las cuestiones de responsabilidad civil, que el Relator Especial contraponen a la responsabilidad en derecho internacional. Esa proposición le plantea dos problemas: en primer lugar, no está convencido de que puedan contraponerse de esa manera la responsabilidad civil y la responsabilidad internacional. La responsabilidad internacional no es ni civil ni penal, es simplemente internacional; lo contrario de la responsabilidad civil no es la responsabilidad internacional, sino la responsabilidad penal. En segundo lugar, y ello es todavía más importante, a diferencia del Sr. Rodríguez Cedeño, no cree que deba dejarse fuera la responsabilidad civil. El Relator Especial motiva esa exclusión en que los proyectos de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos no tratan de cuestiones de responsabilidad civil, en su opinión personal de que formular normas sobre la responsabilidad civil entraría más en el ámbito del desarrollo progresivo que en la codificación del derecho internacional, y en que la Comisión no constituye el marco más apropiado para el examen de estas cuestiones.

25. Discrepa del Relator Especial por una serie de razones. En primer lugar, de acuerdo con su estatuto, la Comisión se ocupa de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional. En segundo lugar, no está enteramente seguro de que la posición del Relator Especial sobre la responsabilidad civil se base en premisas de hecho correctas. Parece evidente que lo que el Relator Especial denomina «responsabilidad en derecho internacional» se basa en una práctica mucho más sólida que lo que él llama «responsabilidad civil». En tercer lugar, la cuestión de la responsabilidad civil plantea auténticos problemas

cuya solución es tan esencial, por no decir más, que los referentes al concepto tradicional de la responsabilidad internacional. Lo cual queda confirmado claramente por los ejemplos dados en una nota de pie de página en el párrafo 29 del informe. En cuarto lugar, no está ni mucho menos convencido de que ambos conceptos sean tan diferentes y fáciles de separar como sugiere el Relator Especial. Si las organizaciones internacionales incurrían en responsabilidad internacional en el sentido restringido empleado por el Relator Especial, se plantea el problema de saber quién asumirá las obligaciones resultantes, esto es, la reparación. Ello plantea inevitablemente problemas del tipo concreto que el Relator Especial nos propone dejar de lado, afirmando que se trata de cuestiones de responsabilidad civil. Por último, no comprende por qué no sería la Comisión el marco apropiado para examinar estas cuestiones. Así pues, no está de acuerdo con la exclusión de los aspectos de la responsabilidad civil en el texto que figura en el párrafo 39, por entender que la Comisión puede y debe ocuparse de ellos. Y además, el Relator Especial está perfectamente en condiciones de orientar a la Comisión en esta tarea.

26. Si, como espera firmemente, la Comisión se declara dispuesta a examinar los problemas de la responsabilidad civil, y el Relator Especial se resigna a ello, habría que redactar de nuevo el artículo 1. Si la Comisión suscribe la interpretación restrictiva que da el Relator Especial al concepto de responsabilidad internacional, en la primera frase habría que suprimir en esta expresión el adjetivo «internacional». Personalmente, no interpreta el concepto de manera tan restrictiva y estima que la responsabilidad civil es en realidad indisoluble de la responsabilidad internacional. Si la Comisión se inclina por este parecer, la solución sensata sería entonces conservar el adjetivo «internacional». Lo que es importante es no cerrar los ojos ante problemas como los que se plantearon en el asunto del Consejo Internacional del Estanco, en el que los tribunales ingleses pudieron resolver ciertas cuestiones, pero actuaron, o debieran haber actuado, sólo como órganos de aplicación del derecho internacional.

27. El artículo 2 del proyecto plantea diversas dificultades que fueron ya abordadas tras la intervención de la Sra. Escarameia en la sesión precedente y por el Sr. Rodríguez Cedeño. No es la primera vez que un relator especial trata de definir lo que es una «organización internacional». En el octavo período de sesiones de la Comisión, en 1956, Sir Gerald Fitzmaurice en su primer informe sobre el derecho de los tratados, definió una organización internacional como «[...] una colectividad de Estados establecida por tratado, con una constitución y órganos comunes, que tiene una personalidad independiente de la de sus Estados miembros [...]»<sup>5</sup>. Cabe decir que esa definición ha quedado en parte anticuada. Por ejemplo, no todas las organizaciones internacionales se crean necesariamente por tratado, y la OSCE constituye la excepción más notable. Por otra parte, las organizaciones internacionales no están necesariamente constituidas sólo por Estados miembros, aunque la expresión «colectividad de Estados» no excluye expresamente los miembros de naturaleza no estatal. A su juicio, la única objeción verdadera que puede formularse contra la definición de 1956 es que no contemplaba la po-

sibilidad de organizaciones internacionales constituidas exclusivamente por organizaciones. La única organización de este carácter que el orador conoce es el Instituto Conjunto de Viena, instituido en 1994 por acuerdo entre el FMI, el BPI, el BERD, la OCDE y la OMC, pero quizás haya otros ejemplos. Sin embargo, en términos generales, la definición de 1956 constituye un buen punto de partida y, en algún momento en el futuro, podría abordarse la referencia a organizaciones de organizaciones, aunque no se trate de un tema verdaderamente crucial.

28. La definición de Sir Gerald Fitzmaurice se refería al contexto del derecho de los tratados, mientras que la Comisión se ocupa en este momento de la responsabilidad internacional. Ahora bien, ello no justifica una diferencia fundamental de definición. Trátese de la capacidad de la organización para celebrar tratados o para incurrir en responsabilidad internacional, ninguna de ambas es concebible si la organización no posee personalidad jurídica internacional. Sobre ese particular, tiene grandes problemas con el criterio adoptado por el Relator Especial, que se examina con cierto detenimiento en los párrafos 15 a 19 del informe. El orador no está enteramente de acuerdo con lo que se dice en estos párrafos por estar firmemente convencido de que todas las organizaciones internacionales poseen una personalidad internacional objetiva, no por las razones negativas alegadas por la CIJ en su opinión consultiva en el asunto *Réparation* y a que se hace referencia en una nota de pie de página en el párrafo 19 del informe, sino por las expuestas por el magistrado Krylov en su opinión disidente en el mismo asunto. Sorprende que el Relator Especial atribuya tanta importancia a la opinión consultiva de la Corte, que parece tener un interés marginal en el asunto examinado, y también que el Relator Especial no extraiga conclusiones de su propio razonamiento. Es fundamental indicar que las organizaciones internacionales pueden incurrir en responsabilidad internacional, no por el hecho de su propia existencia, sino porque poseen personalidad internacional; del mismo modo que la mera existencia de una silla o de un perro no les confiere responsabilidad. No alcanza a comprender por qué, al tratar de definir las organizaciones internacionales a los efectos de la responsabilidad internacional, el Relator Especial no ha señalado ese extremo. En la opinión consultiva de la Corte se indicaba que las organizaciones internacionales poseen cierta medida de personalidad internacional, lo cual es suficiente para que puedan incurrir en responsabilidad. Dado que del párrafo 15 del informe parece desprenderse que el Relator Especial está de acuerdo con esa premisa, se pregunta por qué un elemento tan vital ha sido omitido de la definición del artículo 2 y sugiere que se incluya.

29. El Relator Especial entiende que en la definición no debe figurar ninguna referencia a la institución por vía de tratado. Personalmente, el orador preferiría que figurara dicha referencia —explicando en el comentario que puede haber excepciones— ya que la inmensa mayoría de las organizaciones internacionales han sido creadas por tratado. En un plano más concreto, desea corregir un leve error en el párrafo 14. En su condición de Asesor Jurídico de la OMT, quiere precisar que, contra lo que se escribía en el artículo publicado en 1971 en la *Netherlands*

<sup>5</sup> *Anuario... 1956*, vol. II, documento A/CN.4/101, pág. 107.

*International Law Review*<sup>6</sup>, la organización fue creada, no por un instrumento jurídico internacional de carácter no vinculante, sino por un instrumento internacional vinculante (Estatutos de la Organización Mundial del Turismo) firmado en México, D.F. el 27 de septiembre de 1970, que entró en vigor el 2 de enero de 1975 y que fue registrado en la Secretaría de las Naciones Unidas. La organización se convertirá probablemente en el decimosexto organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas en el curso de 2003. En el artículo 1 de su propio estatuto, la organización se define como «intergubernamental», aunque cuenta entre sus miembros Estados (miembros de pleno derecho), territorios no autónomos (miembros asociados) y empresas privadas, individuos, universidades, organizaciones no gubernamentales y otras entidades (miembros afiliados).

30. Así pues, en el artículo 2 podría estipularse simplemente, como se desprende de los párrafos 12, 13 y 23 del informe, que la definición se refiere a organizaciones «intergubernamentales», o también, como sugiere el Relator Especial, que se refiere a organizaciones que incluyen Estados entre sus miembros o, como ha propuesto el Sr. Rodríguez Cedeño para no tener que hablar de tratado, a organizaciones instituidas por Estados, en cuyo caso en el comentario podría explicarse que tales organizaciones pueden crearse, sea por tratado o por un instrumento que no tenga fuerza de obligar. Todas estas posibilidades resultan aceptables, pero la primera es la más sencilla. No está de acuerdo en que el empleo del término «intergubernamental» equipare erróneamente gobiernos y Estados. Cualquiera que sea la opción elegida entre las tres, en el comentario habrá que recordar que también pueden existir organizaciones de organizaciones.

31. A su entender, estas últimas plantean problemas diferentes, aunque sólo sea porque no tienen detrás el muro protector de los Estados. Esos problemas habrán de abordarse al examinar la posible responsabilidad de los miembros de las organizaciones internacionales por el comportamiento de una organización internacional entre cuyos miembros se incluyen Estados y otras organizaciones internacionales. Esa cuestión no puede quedar fuera del proyecto de artículos, cosa que, por lo demás, no ha sugerido el Relator Especial.

32. Así pues, la definición debería incluir los elementos siguientes: intergubernamental, quizás creación por tratado y personalidad jurídica. Sin embargo, el Relator Especial ha omitido toda referencia a la creación por tratado y a la personalidad jurídica internacional. En cambio, ha polarizado la definición en torno al ejercicio por parte de la organización de ciertas funciones de gobierno es su propio nombre. Como ya declaró el propio orador en la sesión precedente, el empleo de la expresión en inglés *governmental functions* para traducir *prérogatives de puissance publique* podría resultar aceptable en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, pero no en los relativos a la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Como señaló el Sr. Rosenstock, aun cuando la traducción

pueda ser razonable en términos generales, en el caso presente es altamente problemática. A ese respecto, está de acuerdo con el Sr. Brownlie en que la organización debe ejercer funciones análogas a las de un gobierno, pero no comparte sus dudas a propósito de incluir entre esas funciones la gestión y promoción del turismo. La traducción *governmental functions* representa un problema sólo en la versión inglesa, pero en todo caso duda seriamente de la validez del criterio empleado por el Relator Especial en el proyecto. En los sistemas jurídico-administrativos nacionales con los que el orador está hasta cierto punto familiarizado y que invocan el concepto de *prérogatives de puissance publique*, la noción parece referirse siempre a facultades jurídicas ordinarias «no regladas», a fin de reflejar la idea de que los Estados y sus órganos no se conducen como individuos particulares. Sin embargo, si se excluyen del proyecto de artículos todas las actividades que no son estrictamente de gobierno, apenas quedará algo más que la responsabilidad por el empleo de la fuerza, la celebración de tratados y la adopción de legislación con fuerza de obligar. Ese enfoque resulta insatisfactorio en gran parte por las mismas razones que el propio orador alegó a propósito de la responsabilidad civil.

33. Por otro lado, el concepto de *service public* se emplea en el derecho administrativo francés para distinguir entre actividades jurídico-administrativas y actividades jurídico-privadas o, en otras palabras, actividades de interés general en contraposición a actividades que atienden a intereses privados. Si tuviera que elegir entre ambos términos, preferiría hablar de *service public* y, en ese caso, la versión francesa del artículo 2 diría *...dans la mesure où elle assume une activité de service public*. Ahora bien, prefiere no utilizar ninguna de estas expresiones por una serie de razones. Para empezar, no es prudente hacer referencia, aunque sea implícitamente, a conceptos de derecho interno en un instrumento jurídico internacional. Este problema se pone de manifiesto en los problemas de traducción expuestos más arriba. El derecho internacional no es ni civil, ni penal, ni romano-germánico, ni *common law* y no ve ninguna razón para emplear conceptos de derecho privado en el proyecto de artículos. En el artículo 2, lo importante no es que la organización internacional ejerza ciertas funciones de gobierno, sino que las ejerza «en su propio nombre». Desde el momento en que la organización actúa en su propio nombre y no en el de sus Estados miembros, es internacionalmente responsable. En realidad, hasta la expresión «en su propio nombre» podría resultar redundante, ya que una organización con capacidad jurídica actúa por definición en su propio nombre.

34. En resumen, en lo que concierne al artículo 2, su preferencia iría en el sentido de decir simplemente que por «organización internacional» se entiende una organización intergubernamental con personalidad jurídica internacional. Sin embargo, no quiere que el paciente salga de la operación sin anestesia y sin miembros, por lo que estaría dispuesto a conservar la expresión «en su propio nombre», si el Relator Especial tiene apego a ella, insertando en el texto «en la medida en que actúe en su propio nombre». Por el momento, también puede aceptar que se conserven las palabras «que incluya Estados entre sus miembros» o agregar una referencia a la creación de la organización por los Estados o por tratado, aunque ello no añada gran cosa. Su propuesta combina la redacción

<sup>6</sup> D. R. Gilmour, «The World Tourism Organisation: international constitutional law with a difference», *Netherlands International Law Review*, vol. 18 (1971), pág. 275.

de Sir Gerald Fitzmaurice y la del Relator Especial, pero parece adecuada.

35. Para terminar, da las gracias al Relator Especial por propiciar lo que promete ser un debate fascinante.

36. El Sr. GAJA (Relator Especial) responderá ulteriormente a las constructivas observaciones del Sr. Pellet. Sin embargo, se apresura a precisar que nunca fue su propósito negar que la personalidad jurídica internacional fuera un elemento indispensable. Ahora bien, como son muchas las organizaciones internacionales que poseen esa personalidad, no consideró necesario abordar el problema detenidamente en el informe o incluirlo expresamente en el artículo 2. La expresión «en su propio nombre» en el artículo 2 lleva ya implícita la idea de que la organización posee personalidad jurídica. Si bien la redacción es mejorable, no es necesario examinar ahora la cuestión de la personalidad jurídica, que es un elemento esencial, y no cree que la crítica, por lo demás constructiva, del Sr. Pellet esté enteramente justificada por ese concepto.

37. El Sr. DUGARD dice que, hasta donde recuerda, el Consejo Internacional del Estanto encajaría en la definición del artículo 2, ya que incluye Estados entre sus miembros y ejerce ciertas funciones de gobierno. Ese extremo tendrá importancia en una fase ulterior. Lo que ahora reviste una importancia más inmediata es que el Relator Especial parece sugerir en su informe que el asunto del Consejo Internacional del Estanto (*Maclaine Watson & Co., Ltd. c. Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas*) planteaba un hecho internacionalmente ilícito, aunque los demandantes prefirieron acudir ante los tribunales nacionales a litigar en el plano internacional. En tal hipótesis, resulta difícil invocar ese asunto para justificar una distinción entre responsabilidad internacional y responsabilidad civil. Comparte la preocupación del Sr. Pellet de que no se separen ambos conceptos, aunque agradecería que alguien le explicara claramente los antecedentes del asunto del Consejo Internacional del Estanto.

38. El orador está de acuerdo con el Relator Especial en que no es necesario hacer referencia a la personalidad jurídica internacional. En realidad, dicha mención podría ser peligrosa en vista del intenso debate actual sobre la personalidad jurídica de las organizaciones no gubernamentales. El artículo 2 tiene por finalidad excluir a estas últimas del alcance del proyecto, resaltando los Estados y el ejercicio de funciones de gobierno, por lo que apoya el criterio adoptado a ese respecto por el Relator Especial.

39. El Sr. GAJA (Relator Especial) dice que el asunto referente al Consejo Internacional del Estanto reveló sin duda un material interesante, y las sentencias de los tribunales nacionales, particularmente los tribunales ingleses, revisten interés especial. El problema estriba en que, si bien algunas cuestiones sometidas a la consideración de los tribunales nacionales pertenecían al derecho internacional, se trataba fundamentalmente de cuestiones de derecho interno o, más precisamente, de responsabilidad civil. Se trata de cuestiones que, a su juicio, son diferentes de las abordadas los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y propone

que la Comisión se ocupe solo de las que pertenecen al derecho internacional.

40. El Sr. KAMTO, tras aludir a lo dicho por el Sr. Pellet en el sentido de que una silla o un perro no pueden ser sujetos de derecho internacional ni incurrir en responsabilidad internacional —en otras palabras, que de la mera existencia no se sigue la personalidad jurídica objetiva— dice que el problema debe contemplarse más bien desde la óptica de la personalidad jurídica. Una organización internacional tiene la condición de sujeto del derecho internacional porque entre sus miembros figuran Estados. Merced a su condición de miembros, los Estados aportan a la organización una serie de prerrogativas y elementos constitutivos de la personalidad jurídica internacional. La opinión consultiva de la CIJ en el asunto *Réparation* es insuficientemente clara a ese respecto, pero no está seguro de que el Sr. Pellet tenga razón al afirmar que el magistrado Krylov llevaba razón en su opinión disidente.

41. El Sr. Rodríguez Cedeño ha señalado el aspecto interesante de que lo decisivo es el elemento de la creación y no simplemente el del control. La UICN es una organización no gubernamental y no ha sido creada por tratado; ¿significa la presencia de Estados en su seno que puede considerarse organización internacional? El orador no lo cree. Para ello, la presencia de los Estados debería ser suficientemente amplia como para que pudiera considerarse que ejercen un control sobre la organización. En la literatura jurídica en Francia se ha sostenido que las empresas que firman contratos con individuos adquieren la condición de sujetos del derecho internacional. Tampoco está de acuerdo, ya que carecen del elemento que hace del Estado un sujeto del derecho internacional: la soberanía.

42. El Sr. BROWNLIE dice que en algún momento asesoró a una serie de Estados miembros del Consejo Internacional del Estanto sobre la actuación a seguir y que, en última instancia, emprendieron una amplia actividad diplomática en defecto de cualquier otro recurso. Unos Estados acudieron ante los tribunales internos, para gran gozo de los abogados, lo cual complicó inmensamente la situación y retrasó la solución diplomática del problema. El Relator Especial tiene razón al decir que la sentencia del tribunal inglés, aun siendo interesante, no trata de derecho internacional, pues gira más bien en torno al reconocimiento de las organizaciones internacionales en los tribunales ingleses. En ese y en otros contextos aludidos por el Sr. Pellet, la Comisión podría atender al derecho aplicable, que proporciona a menudo la respuesta.

43. El Sr. PELLET en respuesta a las observaciones del Sr. Kamto, dice que éste invierte totalmente los términos del razonamiento: hay que partir de la premisa de que las organizaciones internacionales tienen personalidad jurídica, y eso es lo que la CIJ hizo precisamente en su opinión consultiva en el asunto *Réparation*. A continuación indagó si esa personalidad jurídica era objetiva. El argumento del magistrado Krylov se refería únicamente a la segunda cuestión. Una silla no puede tener personalidad objetiva, porque no tiene personalidad de ningún tipo. Una organización posee personalidad, una personalidad que, a su juicio, debe ser necesariamente objetiva. En cambio, como el Sr. Kamto, estima que debe examinarse la propuesta

del Sr. Rodríguez Cedeño de incluir en la definición de organización internacional una referencia a su creación por Estados.

44. Disiente firmemente del último argumento del Sr. Dugard: no incluir en el proyecto ninguna referencia a la personalidad jurídica internacional no significa que queden excluidas las organizaciones no gubernamentales. Tanto éstas como las organizaciones intergubernamentales tienen personalidad jurídica internacional hasta cierto punto, pero la de éstas está mucho más sólidamente establecida que la de las primeras. La diferencia principal estriba en que las organizaciones no gubernamentales son creadas por Estados *inter alia*. Ahora bien, en defecto de personalidad jurídica, no hay responsabilidad, y el proyecto trata precisamente de responsabilidad.

45. El Consejo Internacional del Estaño era una organización puramente intergubernamental de la que no formaban parte individuos privados, sino sólo Estados y la Comunidad Europea. ¿Ejercía funciones de gobierno? Sí y no: compraba y vendía estaño y, de acuerdo con el amplísimo concepto de funciones de gobierno que ofrece el Relator Especial, esas operaciones podrían constituir el ejercicio de funciones de gobierno, pero lo mismo podría decirse del turismo.

46. Para terminar, está de acuerdo con lo que acaba de decir el Sr. Brownlie: el problema no es qué tribunales internos dictan sentencia, sino la naturaleza de las cuestiones planteadas. Los tribunales ingleses, como los franceses, no se ocupan mayormente de derecho internacional, aunque éste forma parte del derecho interno, y lo que aplican es derecho inglés. Ahora bien, ello no quiere decir que las cuestiones planteadas no contuvieran problemas de responsabilidad internacional de las que deba ocuparse la Comisión.

47. El PRESIDENTE, interviniendo como miembro de la Comisión, observa que se ha hablado poco de un elemento esencial que debe formar parte de la definición de organización internacional: la capacidad de asumir derechos y obligaciones jurídico-internacionales. La responsabilidad entra en juego cuando se incumple una obligación jurídica internacional. Con independencia del procedimiento de creación o de su composición, lo importante es que una organización internacional haya asumido obligaciones jurídico-internacionales.

48. El Sr. RODRÍGUEZ CEDEÑO dice que en la definición de organización internacional hay dos criterios totalmente desconectados: debe haber sido creada por Estados y poseer personalidad jurídica internacional. Esta personalidad suele estar expresamente estipulada en el instrumento constitutivo o ser conferida por razón de las actividades de la organización. Como ha indicado el Presidente, eso quiere decir que la organización tiene capacidad para asumir derechos y obligaciones en el plano internacional. No todas las organizaciones o entidades creadas por Estados son necesariamente organizaciones internacionales con personalidad jurídica internacional: los Estados pueden crear empresas privadas que adopten la forma de entidades públicas.

49. El Sr. FOMBA felicita al Relator Especial por la excelente calidad de su informe y dice que la Comisión ha trabajado ya sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, aunque de manera sólo incidental. La reseña que ha hecho el Relator Especial de esa labor es útil, y se ha llegado a la conclusión de que la responsabilidad de las organizaciones internacionales debe abordarse con un criterio análogo al adoptado en la responsabilidad de los Estados. Personalmente añadiría que ello debe hacerse *mutatis mutandis*, y recuerda a este respecto la observación del Sr. Pellet a propósito de semejanza y comparabilidad.

50. El Relator Especial ha señalado certeramente que el tema plantea problemas teóricos complicados y controvertidos. En consecuencia, la Comisión debe avanzar con imaginación, pero también con circunspección, especialmente a la hora de efectuar comparaciones entre Estados y organizaciones internacionales y de extraer las conclusiones pertinentes.

51. El artículo 1 del proyecto, en el que se expone el alcance *ratione materiae* y *ratione personae* del estudio, no parece presentar dificultades, especialmente porque comparte el parecer del Relator Especial de dejar fuera del ámbito del examen la responsabilidad internacional por actividades no prohibidas por el derecho internacional. Tiene ciertas preguntas que formular a propósito de la conveniencia de incluir la responsabilidad civil y comparte las objeciones formuladas por el Sr. Pellet, pero está de acuerdo con el Relator Especial en que el examen debe incluir también cuestiones como la responsabilidad de una organización internacional por el comportamiento de un Estado u otra organización internacional, así como la responsabilidad de una organización internacional por el comportamiento ilícito de otra organización de la que aquélla sea miembro. Estas cuestiones, así como las observaciones conexas del Sr. Pellet, merecen ulterior examen y deben encontrar reflejo de un modo u otro, pero todavía no se ha formado un juicio firme sobre si debe ser en el texto del propio proyecto de artículo o en el comentario. También merece atención la propuesta del Sr. Pellet de que se revise el título del artículo a la luz de estas cuestiones. Está de acuerdo en que el examen debe abarcar también los aspectos que conciernen a la responsabilidad de los Estados y están relacionados con el comportamiento ilícito de una organización internacional.

52. En cuanto al artículo 2, el Relator Especial propone dos criterios para la definición de organización internacional. El primero es que debe incluir Estados entre sus miembros, lo que refleja el deseo de alinearse con la definición de Viena, pero también tener en cuenta novedades recientes en la vida de las organizaciones internacionales, algunas de las cuales incluyen ahora entidades distintas de los Estados. El segundo criterio es el de autonomía en el ejercicio de «ciertas funciones de gobierno». La expresión francesa *certaines prérogatives de puissance publique* ha suscitado ya un amplio debate: aparentemente, en derecho francés, pocas organizaciones poseen capacidad para ejercer esas funciones. Parecen, pues, preferibles otras formulaciones, como las propuestas por el Sr. Brownlie y el Sr. Pellet. Si bien el criterio de la personalidad jurídica internacional se ha revelado ampliamente pertinente, tal vez



el del ejercicio de ciertas funciones de gobierno conduzca a un callejón sin salida. Se trata de una cuestión delicada que la Comisión debe examinar ulteriormente.

53. El Sr. PAMBOU-TCHIVOUNDA dice que el primer informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales es, como se debe, sobrio, incluso si insiste en ciertos temas, al paso que no desarrollan otros. El enfoque descrito en el párrafo 11, que el orador suscribe, consiste en armonizar el análisis del tema con la labor realizada sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. Ahora bien, deben tenerse presentes las limitaciones que presenta basar el análisis de un tema en el método utilizado para otro, limitaciones que ya se pusieron de manifiesto a propósito de los actos unilaterales de los Estados. El Relator Especial para la responsabilidad de las organizaciones internacionales debe, pues, tener presentes las particularidades de las organizaciones internacionales al trazar paralelismos entre dicho tema y el de la responsabilidad de los Estados.

54. Pasando ahora a los aspectos de fondo, no está seguro de que sea necesario sacar a colación los criterios que deben aplicarse para definir lo que es una organización internacional a los efectos del presente estudio. Sin duda, la respuesta se encuentra en la literatura, así como en las convenciones codificadoras que se citan en el párrafo 28 del informe. ¿Hay alguna razón para apartarse de las definiciones recogidas en estas convenciones? El orador cree que no. Toda organización internacional cuyos actos u omisiones pueden generar su responsabilidad internacional es manifiestamente una organización intergubernamental. A su entender, sería prudente y coherente con la práctica anterior de la Comisión, atenerse a esta definición de organización internacional.

55. Al hablar de los actos u omisiones que pueden generar la responsabilidad de una organización internacional, está aludiendo a la fuente de la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales. A ese respecto, resulta aceptable la idea del Relator Especial según la cual es adecuado definir la organización internacional en términos funcionales, como se indica claramente en el párrafo 25 del informe: lo que parece significativo para los efectos que nos ocupan no es tanto el carácter jurídico del instrumento adoptado para establecer la organización como las funciones que ésta ejerce.

56. El motivo para resaltar el aspecto funcional es que, en la consecución de los fines y objetivos que se ha asignado una organización internacional, ésta ejerce funciones específicas en forma de actos u omisiones, y esas funciones están en el origen del eventual perjuicio ocasionado a otros sujetos del derecho internacional, sean Estados u organizaciones internacionales. El concepto de función es crucial, ya que emana de la idea de la personalidad jurídica internacional. Es el atributo que hace de la organización internacional sujeto del derecho internacional, incluso si aquélla no tiene soberanía, pues una organización internacional no es un Estado, pero sí tiene personalidad jurídica que le confieren implícitamente los Estados que la instituyen y que, con ello, convierten a la organización en sujeto del derecho internacional. Sin embargo, al propio tiempo, la organización internacional tiene obligaciones frente a

otros sujetos del derecho internacional y ahí se incluye la obligación de responder del eventual carácter perjudicial de los actos mediante los cuales ejerce sus funciones. El Sr. Pellet ha señalado acertadamente la importancia decisiva de relacionar responsabilidad y personalidad jurídica internacional. Pues bien, ambos conceptos clave deben definirse en uno de los artículos del proyecto.

57. El Relator Especial ha invitado a la Comisión a examinar el alcance del criterio de la personalidad jurídica a partir del asunto *LaGrand*. Pero también podría decirse que la CIJ fue en algunos casos demasiado lejos. A ningún miembro de la Comisión se le hubiera ocurrido tratar a una organización internacional como individuo sólo porque, en el asunto *LaGrand*, la Corte concluyó que el individuo tenía personalidad jurídica internacional. De modo análogo, en su opinión consultiva en el asunto *Réparation*, la Corte tuvo la idea de equiparar las Naciones Unidas y, por extensión, una organización internacional, a un Estado. Todo el mundo sabe qué términos empleó la Corte en su opinión consultiva: las Naciones Unidas no son ni un Estado ni un super Estado. ¿Debería decir la Comisión, sobre la base del asunto *LaGrand*, que las Naciones Unidas o una organización internacional no son ni un Estado ni algo menos que un individuo? Ello sería ofensivo, si no para los Estados que crearon la organización internacional, sí al menos para la propia organización como sujeto del derecho internacional. Sin duda, hoy todo es posible. Lo que acaba de suceder en Bagdad podría inducir a algunos a concluir en la inanidad de las Naciones Unidas y que los Estados pueden actuar a su antojo.

58. Con independencia de que una organización internacional se haya creado con una finalidad de cooperación o de integración, es obra de sus creadores, que le han asignado sus fines, objetivos y facultades. Sobre ese particular, no está de acuerdo con el Sr. Pellet. Incluso en el caso de las organizaciones orientadas a la integración regional, es el instrumento constitutivo el que define lo que la organización puede y no puede hacer. No es aconsejable tratar de hacer demasiadas distinciones.

59. El artículo 1 del proyecto se centra en la cuestión de la imputación. Ahora bien, en su forma actual, parece estar concebido como respuesta al artículo 57 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. El artículo 1 contiene dos elementos que deberían haberse presentado por separado. La atribución de responsabilidad a una organización internacional como consecuencia de su propio comportamiento debería figurar en un párrafo separado, ya que, en su tenor actual, el artículo da la impresión de que ambas frases tratan del mismo problema. Debería insertarse un segundo párrafo para acallar esa impresión y tratar un aspecto no previsto en el proyecto sobre la responsabilidad de los Estados. Por otra parte, en lugar de «por un hecho ilícito en derecho internacional», al final de la primera frase, debería decirse «por un hecho que, como consecuencia del comportamiento de esa organización, es ilícito en derecho internacional»; en efecto, la responsabilidad de las organizaciones internacionales debe definirse con referencia al derecho de la responsabilidad internacional, que la Comisión ha codificado ya.

60. En cuanto al artículo 2, ¿basta con plantear cuestiones de definición? Dado que se tienen en cuenta la personalidad jurídica y las funciones ejercidas de acuerdo con los propósitos y principios de una organización, sería preferible incluir el alcance del tema en el título del artículo 2 del proyecto. En aras de la concisión, el artículo 2 debería reformularse de la manera siguiente: «A los efectos del presente proyecto de artículos, por “organización internacional” se entenderá una organización intergubernamental que ejerza, en virtud de su personalidad jurídica internacional, las funciones necesarias para el cumplimiento de los fines y principios definidos en su instrumento constitutivo». Este texto reflejaría todo el debate sobre el concepto de las funciones de gobierno.

61. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a que presente el proyecto de artículo 3 de su informe, redactado como sigue:

**«Artículo 3.—Principios generales**

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

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

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

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

62. El Sr. GAJA (Relator Especial) dice que la razón principal para separar la presentación del artículo 3 de los dos artículos precedentes es que en estos últimos se analiza el alcance del tema, mientras que el artículo 3 recoge normas sustantivas y plantea asimismo otros tipos de cuestiones.

63. Los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos aprobados por la Comisión en su 53.º período de sesiones contienen en la primera parte un breve capítulo constituido por tres artículos de carácter introductorio. Según el artículo 1, todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional. Aunque no se define el término «responsabilidad», se desprende de la segunda parte del texto. El artículo 2 contiene los elementos del hecho internacionalmente ilícito, que son la atribución de un comportamiento al Estado y la violación de una obligación internacional. El artículo 2 contiene una referencia implícita a los capítulos II y III de la primera parte. Más adelante volverá sobre el artículo 3 del texto relativo a la responsabilidad de los Estados.

64. Disposiciones introductorias como las adoptadas sobre la responsabilidad de los Estados podrían resultar útiles a propósito de las organizaciones internacionales. En los presentes artículos, esas disposiciones resaltarán menos porque irán detrás de los artículos sobre el alcance, mientras que en los artículos sobre la responsabilidad del

Estado por hechos internacionalmente ilícitos figuran al principio mismo.

65. Las disposiciones recogidas en los artículos 1 y 2 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos son virtualmente indiscutibles y pueden transponerse a las organizaciones internacionales. Sin embargo, surgen algunas cuestiones. La primera es saber si es apropiada la formulación referente a la atribución de comportamiento, dada la posibilidad de que una organización internacional incurra en responsabilidad por un comportamiento que no sea suyo propio, sino de un Estado u otra organización. Como esos casos tienen una importancia marginal, y los principios generales no excluyen que pueda ponerse en juego en ciertas circunstancias la responsabilidad por otros conceptos, puede justificarse el enunciado acerca de la atribución de comportamiento.

66. La segunda cuestión se plantea si se acepta la propuesta de incluir el problema de la responsabilidad internacional del Estado por el comportamiento de una organización internacional dentro del alcance del proyecto de artículos, recogido actualmente en la segunda frase del proyecto de artículo 1. Podría verse una incoherencia entre la disposición relativa al alcance, que alude a las cuestiones de responsabilidad del Estado, y el artículo sobre principios generales, que se refiere exclusivamente a la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Pero también en este caso puede decirse que el principio general no excluye la hipótesis de la responsabilidad del Estado, que podría tratarse en otras disposiciones ulteriores del proyecto.

67. En cuanto a la redacción, ¿es necesario enunciar cada principio general en un artículo diferente, como se hizo en el texto sobre la responsabilidad de los Estados? Como los principios están estrechamente relacionados entre sí, tal vez sea preferible combinarlos en un solo artículo. Lógicamente, se produce primeramente el hecho ilícito y luego se genera la responsabilidad internacional. Sin embargo, como ya se hizo con la responsabilidad de los Estados, es concebible que en un proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional el elemento clave sea la responsabilidad. Así pues, podría seguirse el mismo orden que en el articulado sobre la responsabilidad de los Estados, es decir, comenzar con el párrafo sobre la responsabilidad, exponer a continuación cuándo se produce un hecho ilícito y hacer referencia a la atribución y a la violación de una obligación internacional.

68. Otra cuestión es si en el proyecto debe figurar un texto análogo al del artículo 3 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Como observaba la Comisión en su comentario a dicho artículo, la idea expresada en el artículo 3 —que la calificación del acto del Estado como internacionalmente ilícito se rige por el derecho internacional— está ya implícita en el artículo 2: si se produce la violación, debe tratarse de una obligación jurídica internacional. Una vez que se ha dejado sentado que un hecho internacionalmente ilícito constituye la violación de una obligación internacional, parece escasamente necesario decir que esa calificación depende del derecho internacional.

69. Tal vez algunos deseen seguir de cerca el precedente de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y repetir lo que, según se dice, está implícito. Pero, en definitiva, parece preferible optar por la negativa por la razón principal de que el artículo 3 de los artículos sobre la responsabilidad de los Estados fue aprobado sobre todo a causa de una afirmación puramente secundaria que suscitó una serie de problemas con referencia a las organizaciones internacionales. El artículo 3 estipula que la calificación del hecho del Estado se rige por el derecho internacional y no queda afectada por la calificación del mismo hecho como lícito por el derecho interno. Una afirmación análoga referida a las organizaciones internacionales abriría la puerta a la controversia, ya que no es absolutamente seguro hasta dónde llega el derecho interno de la organización. En la sesión precedente, el Comité de Redacción analizó brevemente si el instrumento constitutivo forma o no parte del derecho interno de la organización. Puede sostenerse que sí, pero no puede ignorarse que forma también parte del derecho internacional. Si existe un tratado constitutivo, como sucede en la mayoría de los casos, ¿cómo podría ese tratado, que la Convención de Viena de 1969 consideró así, no formar parte del derecho internacional?

70. La situación de las organizaciones internacionales es también diferente en otro respecto. Es claro que, para el Estado, su derecho interno, que es resultado de su propia elección unilateral, no puede prevalecer sobre el derecho internacional. Esa es la idea que trata de reflejar el artículo 3. Desde el punto de vista del Estado, el derecho interno no puede derogar el derecho internacional. Pero esto mismo no se aplica necesariamente a las organizaciones internacionales, cuyo derecho interno puede ser perfectamente fruto de la elección colectiva de los Estados miembros y podría incluso afectar a los tratados concertados entre ellos. No debe presumirse que los Estados puedan concertar *inter se* tratados y que el derecho de una organización internacional no tenga ninguna consecuencia para ellos. No es preciso abordar la cuestión de la jerarquía entre el derecho internacional y el derecho interno de la organización en la fase actual, cuando no estamos todavía seguros de su pertinencia.

71. Hay que considerar todo el contenido de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, y el orador está de acuerdo en la necesidad de adoptar un enfoque paralelo. Sin embargo, no es necesario que la Comisión enuncie las mismas normas a propósito de las organizaciones internacionales que enunció a propósito de los Estados. El resultado de ello sería un texto extremadamente largo, lo cual no siempre estaría justificado. La Comisión debe orientarse hacia un texto más breve que solo incluya cuestiones que habrá que examinar específicamente. Su propia sugerencia es no perseguir un texto enteramente paralelo. No lo hay en los proyectos de artículo 1 y 2, y el proyecto de artículo 3 podría recoger todos los principios generales y expresar el contenido actual de los artículos 1 y 2 del texto sobre la responsabilidad de los Estados. Ciertos aspectos podrían analizarse en el comentario.

*Se levanta la sesión a las 13.05 horas.*

## 2754.ª SESIÓN

*Jueves 8 de mayo de 2003, a las 10.05 horas*

*Presidente:* Sr. Enrique CANDIOTI

*Miembros presentes:* Sr. Addo, Sr. Al-Marri, Sr. Baena Soares, Sr. Brownlie, Sr. Chee, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sra. Escameia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Kabatsi, Sr. Kamto, Sr. Kateka, Sr. Kemicha, Sr. Koskenniemi, Sr. Mansfield, Sr. Momtaz, Sr. Pambou-Tchivounda, Sr. Pellet, Sr. Rodríguez Cedeño, Sr. Rosenstock, Sr. Sepúlveda, Sr. Sr. Yamada.

### **Responsabilidad de las organizaciones internacionales (continuación) (A/CN.4/529, secc. E, A/CN.4/532<sup>1</sup>, A/CN.4/L.632)**

[Tema 7 del programa]

#### PRIMER INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

1. El Sr. KOSKENNIEMI dice que, como nuevo miembro, le sorprende comprobar cuánto influyen las diferentes culturas de donde proceden los miembros de la Comisión en la forma de abordar un tema. Esas diferencias culturales le han parecido especialmente acusadas en las deliberaciones que tuvieron lugar la víspera sobre la cuestión de si la personalidad jurídica formaba parte de los criterios que definen una organización internacional. Para él, eso supone plantear el problema «al revés». En efecto, la personalidad jurídica es la consecuencia y no el origen de determinados derechos, obligaciones y facultades. Por otra parte, esa es una de las enseñanzas de la opinión consultiva de la CIJ en el asunto *Réparation*, de la que se deduce que, por su naturaleza, sus derechos y sus deberes, las organizaciones son muy diferentes. Ello equivale a decir que todo depende, no de una noción abstracta que sería la de la personalidad jurídica sino de las responsabilidades concretas que las distintas fuentes de derecho confieren a esta o aquella organización.

2. Dicho esto, el Sr. Koskenniemi desea dar las gracias y felicitar al Relator Especial, cuyo informe induce especialmente a la reflexión. Por su parte tiene escasas objeciones que formular con respecto a los tres proyectos de artículos.

3. Por lo que se refiere al proyecto de artículo 1, la segunda oración plantea problemas, como observó la víspera el Sr. Pellet. Es exacto que la responsabilidad de un Estado puede verse comprometida por el comportamiento de una organización internacional, pero entonces se tratará del campo de aplicación de un proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, y esa hipótesis no cabe en el artículo 1 sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Sería preferible mencionarla

<sup>1</sup> Reproducido en *Anuario... 2003*, vol. II (primera parte).