

**2800.ª SESIÓN**

*Martes 18 de mayo de 2004, a las 10.00 horas*

*Presidente:* Sr. Teodor Viorel MELESCANU

*Miembros presentes:* Sr. Addo, Sr. Baena Soares, Sr. Candioti, Sr. Chee, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sr. Economides, Sra. Escarameia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Kabatsi, Sr. Kateka, Sr. Kolodkin, Sr. Koskenniemi, Sr. Mansfield, Sr. Matheson, Sr. Momtaz, Sr. Operti Badan, Sr. Pambou-Tchivounda, Sr. Pellet, Sr. Sreenivasa Rao, Sr. Rodríguez Cedeño, Sr. Yamada.

**Responsabilidad de las organizaciones internacionales**<sup>1</sup> (A/CN.4/537, secc. A, A/CN.4/541<sup>2</sup>, A/CN.4/545<sup>3</sup>, A/CN.4/547<sup>4</sup>, A/CN.4/L.648)

[Tema 2 del programa]

SEGUNDO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL

1. El Sr. GAJA (Relator Especial) dice que, en su segundo informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales (A/CN.4/541), examina las cuestiones relativas a la atribución de un comportamiento a una organización internacional. Existen publicaciones sobre la práctica de las organizaciones internacionales, pero lo cierto es que muchos documentos sólo pueden consultarse cuando las organizaciones internacionales tienen a bien facilitarlos. Las solicitudes de información enviadas por la Secretaría en septiembre de 2002 dieron lugar a una serie de respuestas que se han reunido en un documento oficioso de 7 de mayo de 2004, titulado «Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales». El Relator Especial ha podido tener en cuenta todas estas comunicaciones, menos la segunda respuesta del OIEA, de 29 de marzo de 2004. Algunas respuestas iban acompañadas de muchos documentos que no se han podido reproducir en un documento oficioso, aunque la mayoría de ellos estaba disponible en otras publicaciones. Dos organizaciones internacionales han preferido limitarse a ofrecer exposiciones teóricas y no hacer más que escuetas alusiones a su propia práctica. Las respuestas de las organizaciones merecen gran interés a la Comisión, pero también hay que decir que, por regla general, la cooperación de aquéllas ha sido decepcionante, por desgracia. Ello se debe a diversas razones, entre ellas a que como los documentos relativos a la práctica de las organizaciones internacionales no se archivan en función de las necesidades de la Comisión, por lo que se necesitan ciertas investigaciones para poder disponer de ellos. Otro motivo es que, en ocasiones, las organizaciones prefieren no dar a conocer su práctica, actitud que también es característica de los Estados. Por último, algunas organizaciones se muestran preocupadas por el tipo

<sup>1</sup> Véase el texto de los proyectos de artículo 1 a 3 y sus comentarios aprobados por la Comisión en su 55.º período de sesiones en *Anuario... 2003*, vol. II (segunda parte), cap. IV, secc. C.

<sup>2</sup> Reproducido en *Anuario... 2004*, vol. II (primera parte).

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

de principios y normas que la Comisión pueda formular. En la fase actual de su labor, parece que la Comisión no tiene más opción que basar su estudio en los documentos disponibles y esperar que las organizaciones internacionales vayan mostrándose más cooperantes a medida que su labor avance y que el objeto de ésta resulte más comprensible. La desconfianza y la incompreensión respecto de las intenciones de la Comisión son dos obstáculos que deberían desaparecer con el tiempo.

2. En su informe de 2003 a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 55.º período de sesiones, la Comisión pidió a los Estados Miembros que formularan observaciones sobre algunas cuestiones relativas a la atribución de un comportamiento a una organización internacional o a un Estado<sup>5</sup>. Varios Estados expresaron su opinión a la Sexta Comisión, opiniones que el Relator Especial ha tenido en cuenta en su informe. Por otro lado, en la resolución 58/77, de 9 de diciembre de 2003, la Asamblea General pide al Secretario General que invite a los Estados y a las organizaciones internacionales a que presenten información sobre sus prácticas pertinentes al tema «Responsabilidad de las organizaciones internacionales», en particular sobre los casos en que los Estados miembros de una organización internacional puedan ser considerados responsables de los actos de esa organización internacional. Dicha petición de la Asamblea General no se refiere expresamente a las cuestiones de atribución, pero éstas no quedan en absoluto excluidas. De momento se han recibido cuatro respuestas de Estados, las cuales se han reproducido en un documento oficioso que la Comisión tiene ante sí, titulado «Comentarios y observaciones recibidos de Estados». El Relator Especial indica que no ha podido tener en cuenta en su informe tres de las cuatro respuestas porque se recibieron a finales del mes de abril. Señala de paso que algunos Estados y organizaciones internacionales han hecho varias observaciones sobre los proyectos de artículo aprobados por la Comisión en su anterior período de sesiones. Esas observaciones se incluyen en los dos documentos oficiosos mencionados que han sido preparados por la secretaría. La Comisión deseará sin duda examinarlos en su momento así como las opiniones expresadas oralmente ante la Sexta Comisión.

3. En cuanto al contenido de su informe, dice que ha intentando aclarar la distinción, a veces borrosa en la práctica, entre atribución de un comportamiento y atribución de una responsabilidad. En ciertos casos, una organización internacional puede ser considerada responsable de un comportamiento que no le es necesariamente atribuible. Puede ocurrir que exista una responsabilidad conjunta de la organización internacional y de uno o varios de sus Estados miembros, aunque el comportamiento de que se trate sea obra bien de la organización internacional, bien de uno o varios de sus Estados miembros. Además, cabe imaginar situaciones parecidas a las contempladas en el capítulo IV de la primera parte del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado del Estado por hechos internacionalmente ilícitos aprobado por la Comisión en su 53.º período de sesiones<sup>6</sup>, por ejemplo aquella en que una organización internacional ayuda a un Estado a cometer un hecho internacionalmente ilícito. En ese caso,

<sup>5</sup> *Anuario... 2003*, vol. II (segunda parte), cap. III, secc. A.

<sup>6</sup> Véase 2792.ª sesión, nota 5.

sólo el Estado habría cometido el hecho ilícito, pero la organización internacional también debería considerarse responsable del hecho.

4. En los párrafos 10 a 13 del informe, se examinan otros casos en que una organización internacional puede ser considerada responsable del comportamiento de un Estado miembro en el contexto del anexo IX de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, del Convenio europeo de derechos humanos y de la aplicación de las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. El comportamiento adoptado por el órgano de un Estado debe atribuirse a dicho Estado, a tenor del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado que no prevé ninguna excepción para el caso de que el órgano del Estado, al adoptar cierto comportamiento, esté cumpliendo una obligación que incumba al Estado como consecuencia de su pertenencia a una organización internacional. No obstante, la atribución de un comportamiento a un Estado no significa necesariamente que dicho Estado sea responsable ni que sea el único responsable. Así, por ejemplo, en el anexo IX de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la responsabilidad está expresamente vinculada a la competencia. El elemento decisivo es la esfera de competencia, y si el comportamiento del Estado se inscribe en el ámbito de competencia de la organización internacional a la que pertenece, la organización internacional es responsable y viceversa. En tal caso no intervienen las normas de atribución. La cuestión de la responsabilidad de las organizaciones internacionales cuando no hay atribución debería tratarse en un informe ulterior. Cabe señalar que, en los casos en que una organización internacional es considerada responsable de un comportamiento que no le es propio, el principio general enunciado en el apartado *a* del párrafo 2 del artículo 3 aprobado en el anterior período de sesiones no se aplicaría, ya que en ese apartado se supedita la existencia de un hecho internacionalmente ilícito a la condición de que el comportamiento sea atribuible a la organización internacional según el derecho internacional<sup>7</sup>. Sin embargo, en ese apartado no se dice que la responsabilidad de la organización internacional dependa siempre de la existencia de un hecho internacionalmente ilícito que le sea atribuible. De todos modos los principios generales pueden admitir excepciones. Esto no resta validez al principio en cuanto principio general. También conviene señalar que el artículo 2 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, que contiene un principio general del mismo tipo, no prevé ninguna excepción expresa para los casos tratados en el capítulo IV de la primera parte de dicho proyecto. En consecuencia, incluso ahí se puede encontrar un principio general que se deroga en otra parte del proyecto.

5. En los párrafos 14 a 28 del informe se aborda la norma general relativa a la atribución de un comportamiento a una organización internacional, que constituye la cuestión central del informe que se examina. Las personas o entidades no suelen designarse como «órganos» de una organización internacional a los efectos de la atribución del comportamiento. Incluso cuando, como en el caso de las Naciones Unidas, en el instrumento constitutivo

de la organización se utiliza el término «órgano», la atribución de un comportamiento a la organización se reivindica igualmente cuando se trata de funcionarios o de otros agentes que tienen cualquier tipo de vínculo con dichos órganos, aun si éstos no son definidos como órganos. En su opinión consultiva emitida en el asunto *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, de la que se cita un pasaje en el párrafo 16 del informe, la CIJ consideró que incumbe a las Naciones Unidas la responsabilidad por los actos realizados por ella misma o por sus agentes cuando actúan con carácter oficial. Cuando una organización encomienda una misión a una persona, ésta, en el desempeño de sus funciones, actúa en nombre de dicha organización. Así, pues, el comportamiento de la persona se convierte en parte integrante del comportamiento de la organización. A los efectos de la atribución, no parece que exista razón alguna para distinguir entre entidades o personas que tengan la condición oficial de «órgano» o de funcionario, por una parte, y los agentes que no gocen de tal condición, por otra. En efecto, cada vez es más frecuente que se confíen funciones propias de la organización a agentes que no son funcionarios. Desde luego, el Relator Especial ha examinado la posibilidad de hacer distinciones en esa parte, pero se ha dado cuenta de que, en la práctica, no existe ningún elemento que parezca justificar la aplicación de normas diferentes a los agentes que no son definidos como funcionarios. Por otro lado, mientras que en el caso de los Estados, de conformidad con el artículo 4 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, el derecho interno es el principal criterio que permite definir qué es un órgano del Estado, la expresión que se utiliza generalmente en relación con las organizaciones internacionales es la de «reglas de la organización». Esta es la expresión que se emplea en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales (en adelante denominada «Convención de Viena de 1986»), y por la que se entiende «los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con éstos y su práctica establecida» (art. 2). La mayoría de los representantes de los Estados en la Sexta Comisión y algunas organizaciones internacionales consideraron adecuada esta definición. Otros Estados alentaron a la Comisión a perfeccionarla. Lo que parece importante a los partidarios de la definición que figura en la Convención de Viena de 1986 es que en ella se establece un equilibrio entre lo que se enuncia en los instrumentos constitutivos y lo que resulta de la práctica. La práctica, una vez que se considera establecida, completa lo que dimana directa o indirectamente del instrumento constitutivo de la organización.

6. En el párrafo 3 del proyecto de artículo 4 se reproduce esta definición, con dos pequeñas variantes colocadas entre corchetes. Respecto de la primera, el Relator Especial explica que, en la medida en que la expresión «decisiones y resoluciones» no se aplica a todas las organizaciones internacionales y que, además, las decisiones pueden considerarse como una subcategoría de las resoluciones, es preferible sin duda una expresión más general y abstracta como «actos de la organización». Otra solución posible sería «resoluciones de la organización», pero esta expresión excluye a las organizaciones que oficialmente

<sup>7</sup> Véase la nota 1 *supra*.

no aprueban resoluciones. La segunda modificación menor propuesta consiste en sustituir la expresión «práctica establecida» por «práctica generalmente aceptada», frase utilizada por la CIJ en la interpretación del párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas que figura en su opinión consultiva emitida en el asunto *Namibia*. Si se aprueban esos cambios menores —que, según puntualiza el Relator Especial, no se han presentado todavía a los Estados Miembros ni a las organizaciones internacionales para que formulen observaciones—, el texto ganará en precisión sin que se altere el fondo de la definición. Aunque la mayoría de los Estados Miembros y de las organizaciones internacionales se ha pronunciado a favor de la repetición de la definición de la Convención de Viena de 1986, cabe pensar que las modificaciones no suscitarán críticas entre ellos. Ahora bien, si la Comisión prefiere mantener tal cual la definición consagrada en 1986, no hay motivo para oponerse a ello.

7. Con frecuencia, las organizaciones internacionales sólo pueden desempeñar su cometido si uno o varios Estados miembros ponen a su disposición algunos de sus órganos. A la inversa, existen casos de organizaciones internacionales que prestan a algunos de sus funcionarios a Estados, pero es un fenómeno poco habitual. La mayor parte de la práctica relativa a la atribución de un comportamiento se refiere a las operaciones militares autorizadas o recomendadas por el Consejo de Seguridad. Esa práctica indica con claridad que no se puede considerar que las fuerzas están puestas a disposición de las Naciones Unidas. La razón fundamental es que, cuando actúan fuera de la jerarquía de mando de las Naciones Unidas, el comportamiento de esas fuerzas sólo puede atribuirse a los Estados Miembros correspondientes. En relación con las fuerzas que han sido puestas a disposición de la Organización, las Naciones Unidas reconocen que «se les puede atribuir la responsabilidad por los daños causados por miembros de las fuerzas de la Organización». Esta afirmación, tomada del informe del Secretario General sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas<sup>8</sup>, no ha suscitado críticas en la Asamblea General y puede considerarse como la postura actual de las Naciones Unidas. Dado que las fuerzas de mantenimiento de la paz son consideradas en ese informe como fuerzas propias de la Organización, se puede deducir que su comportamiento es atribuible a esta última. El Asesor Jurídico de las Naciones Unidas hizo suyo ese punto de vista en la respuesta que envió al cuestionario de la secretaria de la Comisión, respuesta de la que se incluye una parte en el párrafo 36 del informe.

8. En ocasiones son objeto de debate las diferentes funciones de esas fuerzas. Sin embargo, la función efectiva de las fuerzas de mantenimiento de la paz no es pertinente para la atribución de un comportamiento. El elemento decisivo consiste en saber si esas fuerzas actúan o no dentro de la jerarquía de mando de las Naciones Unidas. No obstante, el problema que se plantea es que el Estado del contingente puesto a disposición de las Naciones Unidas conserva su autoridad en materia disciplinaria y tiene competencia exclusiva en lo penal. Así, pues, se trata de una especie de control doble. Según las circunstancias, un control es ejercido ya sea por las Naciones Unidas, ya sea

por el Estado, y también puede haber un control mixto. Existe toda una serie de acuerdos bilaterales concertados entre las Naciones Unidas y los Estados contribuyentes según el mismo modelo. Con todo, esos acuerdos no surten efecto respecto de terceros y, por tanto, no son decisivos para resolver la cuestión de la atribución. En particular, el que la Organización pueda gozar de un derecho de resarcimiento en ciertas circunstancias, por ejemplo en caso de negligencia grave, no influyen en absoluto en la atribución del comportamiento respecto de terceros. Es una cuestión que sólo afecta a las partes, y no hay nada en dichos acuerdos que pueda considerarse como una solución del problema en el plano del derecho internacional general. En la doctrina, la opinión mayoritaria es que hay que apoyarse en el criterio de «control efectivo» para atribuir un comportamiento a las Naciones Unidas o al Estado contribuyente. El Secretario General también ha tenido en cuenta ese criterio en relación con las operaciones conjuntas, como se pone de manifiesto en los párrafos del informe del Secretario General sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas citados en el párrafo 41 del informe del Relator Especial. Ese mismo criterio de control efectivo debería aplicarse también a las operaciones de mantenimiento de la paz y, de forma más general, en los casos de doble jurisdicción o de doble control. La Comisión lo ha utilizado en la esfera de la protección diplomática: ese criterio permite establecer un orden de prioridad tanto entre los Estados u organizaciones demandantes como entre los Estados u organizaciones demandados. No hay ninguna razón para que el mismo criterio de control efectivo no se aplique también a otros órganos del Estado puestos a disposición de organizaciones internacionales, así como en el caso de una organización internacional que pone uno de sus órganos a disposición de otra organización internacional, caso menos frecuente evocado en el párrafo 46 del informe del Relator Especial.

9. El proyecto de artículo 5 difiere del artículo 6 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado porque enuncia expresamente lo que está explícito en el artículo 6, a saber, que, a efectos de atribución, debe existir cierto grado de control por parte de la entidad —en ese caso la organización internacional— a cuya disposición esté puesto un órgano. Esa mención del control aparece en el comentario del artículo 6 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado; sin embargo, la Comisión parece haber ido demasiado lejos, ya que ese caso habla de control exclusivo por parte del Estado beneficiario. Si se aplica este criterio al caso considerado y si se afirma, siempre que existe un control exclusivo, el comportamiento es atribuible a la organización, que se llega a una situación en que ésta última no sería considerada responsable aun cuando tuviera el control efectivo del órgano.

10. En cuanto a los comportamientos *ultra vires* de una organización internacional, de uno de sus órganos, de sus funcionarios o de sus agentes, el Relator Especial indica que la cuestión no se toma en consideración desde el punto de vista de la legalidad del acto, sino desde la perspectiva de la responsabilidad de la organización por dicho acto; como afirma la CIJ en su opinión consultiva emitida en el asunto *Certaines dépenses des Nations Unies*, el carácter *ultra vires* de un acto no exime a la Organización

<sup>8</sup> A/51/389, párr. 8.

de las responsabilidades que dimanan de él. Lo mismo cabe decir respecto de la responsabilidad de las organizaciones internacionales por los comportamientos *ultra vires* de sus agentes u órganos. No obstante, para que la responsabilidad por el comportamiento *ultra vires* pueda atribuirse a la organización internacional, debe existir un estrecho vínculo entre dicho comportamiento y las funciones del agente a quien se deba el comportamiento. Precisamente para concretar este aspecto la atribución se supedita, en el artículo 7 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, a que el órgano, la persona o la entidad facultados para ejercer las competencias del poder público hayan actuado «en esa condición», formulación que, sin ser del todo satisfactoria, se propone utilizar también en el proyecto de artículo 6, ya que sería difícil explicar por qué el criterio que se ha de aplicar a las organizaciones internacionales debe ser diferente del aplicado a los Estados. No obstante, si tal es el deseo de la Comisión, sería posible puntualizar que debe existir un vínculo estrecho entre el comportamiento *ultra vires* del agente y las funciones que se le han encomendado. Se han introducido otras modificaciones menores respecto al texto del artículo 7 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, las cuales aparecen explicadas en el párrafo 58 del informe del Relator Especial.

11. En cuanto al proyecto de artículo 7, en él se reproduce igualmente el texto correspondiente del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, es decir el artículo 11. Una organización internacional puede reconocer o adoptar como propio un comportamiento que no le es atribuible en virtud de los artículos que preceden. También en este caso sería difícil justificar la adopción de un texto que se aparte del enunciado relativo a la responsabilidad del Estado. Por otro lado, las disposiciones de ese artículo 11 ya se han llevado a la práctica; ejemplo de ello es la decisión de la Sala de Primera Instancia II del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia en la causa *Nikolic*.

12. En lo que respecta a los demás casos de atribución de comportamiento a una organización internacional mencionados en los párrafos 64 a 67 del informe, el Relator Especial dice que, si la Comisión aprueba el proyecto de artículo 4 o un texto similar, será inútil incorporar al proyecto disposiciones idénticas a las contenidas en los artículos 5 y 8 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado. En efecto, el artículo 4 regulará la mayor parte de los casos en que se confía a una persona parte de las funciones de la organización internacional o en que esa persona actúa bajo la dirección o el control de una organización internacional, tanto más cuanto que la definición de las reglas de la organización internacional que en él figuran incluye una referencia a la práctica establecida o generalmente aceptada. Además, serán probablemente pocos los casos que no queden contemplados en esa disposición. Se podrá recurrir a la analogía con otras disposiciones del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, los cuales serían igualmente aplicables a la responsabilidad de las organizaciones internacionales, aunque en casos excepcionales. Así, aun cuando pueda plantearse el problema de la responsabilidad de una organización internacional que administra un territorio en caso de insurrección, es inútil aprobar una disposición a ese respecto en el proyecto de artículos sobre

la responsabilidad de las organizaciones internacionales. No obstante, si la Comisión lo considera útil, se podrían aplicar fácilmente a las organizaciones internacionales las disposiciones correspondientes del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado.

13. El Sr. MOMTAZ alaba la calidad del informe presentado por el Relator Especial, quien expone de forma muy completa la doctrina en la materia. Le parece razonable el enfoque general de la cuestión relativa a las relaciones entre la atribución de un comportamiento a una organización internacional y la atribución de un comportamiento a un Estado, cuestión que se aborda en el capítulo I. En efecto, aun si los artículos 4 a 11 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado aprobado en 2001 no atañen directamente a las organizaciones internacionales, conviene tenerlos plenamente en cuenta en aras de la coherencia. Cabe regular al mismo tiempo casos prácticos citados por el Relator Especial al final del párrafo 13 y en el párrafo 32 de su informe, ya que en ambas situaciones se trata de hechos internacionalmente ilícitos que resultan de acciones llevadas a cabo por Estados Miembros de las Naciones Unidas como consecuencia de una autorización o recomendación del Consejo de Seguridad en la que se prevé el recurso a la fuerza y que son atribuidos al Estado. Desde el final de la guerra fría, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha facultado en varias ocasiones a los Estados Miembros de la Organización para que recurran a la fuerza. Se trata de una facultad y no de una obligación, por lo que es totalmente normal que los actos realizados en ese contexto se atribuyan al Estado y no a las Naciones Unidas. El mismo razonamiento debe aplicarse a los actos realizados a raíz de una recomendación del Consejo de Seguridad o, en su caso, de la Asamblea General. Cabe preguntar si no sería posible enunciar claramente una norma en ese sentido en el proyecto de artículos, y convendría conocer la opinión del Relator Especial al respecto.

14. En cuanto a los proyectos de artículos, cree comprender que las disposiciones del proyecto de artículo 4 se aplicarían igualmente a una omisión. En el párrafo 3 de ese mismo proyecto, considera preferible la expresión «actos de la organización» a la utilizada en la Convención de Viena de 1986 —a saber, «decisiones y resoluciones»—, ya que esta última se presta a confusión en la medida en que las resoluciones de una organización internacional no siempre contienen decisiones. Por el contrario, desea mantener la noción de «práctica establecida» que figura en la Convención de Viena de 1986. Por otro lado, considera más conveniente ubicar ese párrafo en el artículo 2 del proyecto, sobre todo si las expresiones que en él se definen se utilizan en otros artículos.

15. El proyecto de artículo 5 no presenta dificultades considerables, a condición de que, en el lugar oportuno del comentario correspondiente se precise qué se entiende por «control efectivo». En aras de la coherencia, convendría tal vez ceñirse más a los textos correspondientes del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado.

16. En cuanto al proyecto de artículo 6, se pregunta si no se deberían contemplar no sólo los comportamientos de un órgano o de un funcionario de la organización, sino también el comportamiento de un Estado miembro al que

se ha confiado parte de las funciones de la organización. Por último, dice que no comprende muy bien la utilidad y la razón de ser del proyecto de artículo 7 y se pregunta, en particular, cuál es el significado de la expresión «principio de agencia o ratificación» empleado en el párrafo 60 del informe. Por otra parte, considera que el artículo 9 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado tiene cabida, *mutatis mutandis* en el proyecto que se examina, ya que puede ocurrir que las fuerzas de mantenimiento de la paz actúen espontáneamente y fuera del ámbito de su mandato para suplantar a las autoridades oficiales del territorio en el que operan, en caso de ausencia o carencia de dichas autoridades. Esa situación ya se ha producido —en particular en el caso de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Chipre—, y se corre el riesgo de que se repita. En conclusión, pregunta por qué el hecho de elaborar una norma de atribución precisa en relación con el comportamiento de las fuerzas de mantenimiento de la paz equivaldría a alejarse de la orientación dada a los artículos sobre la responsabilidad del Estado, como afirma el Relator Especial en el párrafo 34 de su informe, y, en ese caso, por qué se ha solicitado a los Estados que indiquen en sus comentarios a quién debería atribuirse el comportamiento de esas fuerzas.

17. El Sr. MATHESON señala, en primer lugar, que no hay que ceder a la tentación de ceñirse en exceso o de forma demasiado sistemática al proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado. Se debe examinar en cada caso si es razonable reproducir una disposición determinada y, en caso afirmativo, de qué forma conviene modificarla para adaptarla a la situación y a las responsabilidades de las organizaciones internacionales, lo que no es fácil porque las organizaciones internacionales se diferencian fundamentalmente de los Estados, a la vez que son muy distintas entre sí. En segundo lugar, cree que, aunque si es natural apoyarse en gran medida en la práctica de las Naciones Unidas, no hay que olvidar que el proyecto abarca otras organizaciones: organizaciones regionales, organizaciones técnicas y organizaciones integradas por un número muy variable de miembros.

18. En lo que respecta a la cuestión particular de la atribución de un comportamiento, desearía saber si del párrafo 1 del proyecto de artículo 4 se sigue que el comportamiento de un funcionario de una organización o de otra persona a quien se haya encomendado parte de las funciones de la organización sólo debe considerarse como un acto de dicha organización en la medida en que esa persona actúe en el ejercicio de funciones oficiales y no a título personal, y pregunta si esa restricción, que figura en el proyecto de artículo 6 en el contexto de la extralimitación en la competencia, debería también mencionarse expresamente en el artículo 4.

19. En lo que respecta al artículo 5 propuesto, no acierta a ver claro cómo se aplicaría el criterio de «control efectivo». Por ejemplo, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, parece que la Organización asume la responsabilidad de los actos del personal militar nacional que actúa bajo su mando, sin perjuicio de otros acuerdos celebrados entre las Naciones Unidas y el Estado de que se trate en los que se prevea un reembolso en beneficio de la Organización. Cabe

preguntarse si, para aplicar ese criterio, será necesario saber si la orden de realizar el acto ha sido dada efectivamente por las Naciones Unidas o el Estado, o evaluar en qué medida la Organización o el Estado han influido en el comportamiento de las fuerzas, o incluso si se debe suponer que, salvo que se demuestre lo contrario, la Organización ejerce un control efectivo sobre las fuerzas que están bajo su mando. Antes de redactar un texto concreto sobre la cuestión, convendría recabar información más completa sobre la práctica de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales encargadas de las operaciones de mantenimiento de la paz, interrogando en particular entidades como la OTAN, la OEA y la CEDEAO. En todo caso, sea cual sea la solución dada al problema del «control efectivo», conviene precisar claramente —quizás en el comentario— que los comandantes militares son responsables, en virtud del derecho de los conflictos armados, del comportamiento de sus subordinados, que deben velar especialmente por que estos últimos respeten las normas del derecho internacional humanitario y que no pueden eludir esa responsabilidad arguyendo la ausencia de control efectivo.

20. El Sr. FOMBA comparte la opinión del Relator Especial reflejada en el párrafo 1 de su informe, según la cual las observaciones formuladas en la Sexta Comisión sobre los proyectos de artículo aprobados en 2003 «deberían ser examinadas por la Comisión antes de concluir la primera lectura», de forma que la Comisión pueda «decidir si prefiere revisar [los proyectos de artículos]» o «posponer la revisión hasta la segunda lectura». Por lo demás, es partidario de que se incite a las organizaciones internacionales a proporcionar al Relator Especial nuevas informaciones relativas a sus prácticas. En cuanto a las relaciones entre la atribución de un comportamiento a una organización internacional y la atribución de un comportamiento a un Estado, aprueba el enfoque metodológico adoptado por el Relator Especial con el fin de garantizar la coherencia del conjunto de la labor de la Comisión, justificando toda modificación del método o del texto adoptados por diferencias en la práctica o por distinciones relativas a la naturaleza de las entidades. Las dos palabras clave son la «naturaleza» y la «práctica». Ello guarda relación con la cuestión previa de la percepción y de la evaluación crítica —desde el doble punto de vista de la teoría y la práctica— de la naturaleza político-jurídica y del funcionamiento concreto de los Estados y de las organizaciones internacionales. Para ello es necesario examinar cuestiones esenciales como la calidad de sujeto (pleno o no) de derecho internacional de las organizaciones internacionales, la calificación de la personalidad jurídica, el principio de especialidad, la teoría de los poderes implícitos, la pertinencia de los elementos constitutivos desde el punto de vista sociopolítico, el campo y los medios de acción o la tipología de las organizaciones internacionales.

21. En los párrafos 6 y siguientes del informe el Relator Especial se esfuerza, no sin brillantez, por prever las diferentes hipótesis o combinaciones posibles e invalidarlas o confirmarlas a la luz de la práctica y la doctrina existentes.

22. En lo que respecta a la norma general en materia de atribución de un comportamiento a una organización internacional, resulta lógica y pertinente la postura del Relator Especial, quien, en el párrafo 14 de su informe

—a propósito del artículo 4 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos— alude a la analogía entre el razonamiento en que descansa ese artículo y el razonamiento en que debe basarse la cuestión correspondiente relativa a las organizaciones internacionales. Señala que, en los párrafos 15 a 27 del informe, el Relator Especial se esfuerza por discernir en lo posible los límites de la definición de una norma general sobre la atribución de un comportamiento a una organización internacional. Subraya la importancia especial de la práctica en cuanto elemento constitutivo de esa definición. Así, en el párrafo 24, el Relator Especial plantea la cuestión de si, «a los fines de atribución del comportamiento en función de la responsabilidad internacional, no debe darse a la práctica mayor importancia que a la hora de examinar la capacidad o competencia de la organización», añadiendo que, cuando la práctica evoluciona «sin ajustarse al instrumento constitutivo», no debe eximirse necesariamente de responsabilidad a la organización internacional. El orador, haciendo suya esa opinión, considera conveniente tener en cuenta todos los elementos y criterios pertinentes de apreciación.

23. Además, le parece lógico y pertinente esforzarse por mejorar la definición de la expresión «reglas de la organización», partiendo de un análisis crítico de las expresiones «decisiones y resoluciones» y «práctica establecida». En cuanto a si la definición de la expresión «reglas de la organización» debe figurar en el artículo 4 o en el artículo 2, coincide con el Relator Especial en que la decisión puede esperar hasta que se sepa mejor si dicha expresión sólo aparecerá en el contexto de una norma general sobre la atribución del comportamiento o si figurará en otras disposiciones, caso en el cual habría que trasladar al proyecto de artículo 2 el texto actual del párrafo 3 del proyecto de artículo 4. En relación con la aplicabilidad de los criterios definidos en el párrafo 1 del artículo 4 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, a saber, la tipología clásica de las funciones del Estado y la posición y la naturaleza de los órganos del Estado, hace suyo el enfoque adoptado por el Relator Especial. Aunque es posible esbozar una tipología de las funciones de una organización internacional, ello no parece necesario en la práctica.

24. El propio texto del proyecto de artículo 4 propuesto no parece suscitar muchas objeciones. Con todo, la expresión «a la que se haya encomendado parte de las funciones de la organización» que figura en el párrafo 1 no es muy acertada, y se podrá encontrar una formulación mejor, por ejemplo «que actúe en nombre de la organización», «que lleve a cabo una misión en nombre de la organización» o incluso «que ejerza una función que le haya sido confiada por la organización». En el párrafo 2 tal vez sería preferible decir «[...] en las reglas pertinentes de la organización», ya que, de esa forma, no se tendrían que definir esas reglas en el párrafo 3. De no ser así, la expresión «decisiones y resoluciones», si plantea problemas, podría sustituirse por «actos de la organización», que es un término más genérico y neutro. En cuanto a la expresión «práctica establecida», podría bastar en la medida en que puede entenderse en el sentido de la definición clásica de costumbre y no solamente con un significado temporal.

25. En cuanto al capítulo del informe relativo al comportamiento de los órganos puestos a disposición de una organización internacional por un Estado u otra organización internacional, coincide con el Relator Especial a propósito de la posible finalidad de las respuestas formuladas por los gobiernos respecto de la cuestión de la atribución del comportamiento de las fuerzas de mantenimiento de la paz (párrafo 34 del informe), en que la elaboración de una norma específica sobre la atribución no sería apropiada al menos por tres razones: en primer lugar, ello resultaría contrario a la orientación de los artículos sobre la responsabilidad del Estado; en segundo lugar, la elaboración de dicha norma resultaría difícil, dado el problema que plantea la definición de la expresión «fuerzas de mantenimiento de la paz»; por último, la cuestión de la atribución del comportamiento de esas fuerzas no está claramente definida. En el párrafo 46 del informe, el Relator Especial llega a la misma conclusión en el caso más infrecuente de una organización internacional que pone uno de sus órganos a disposición de otra organización internacional; cabe preguntarse si esta postura es provisional o definitiva.

26. En cuanto a la expresión «atribuciones del poder público», hace suya la opinión expresada por el Relator Especial en el párrafo 47 del informe, a saber, que son muy pocas las organizaciones internacionales que ejercen ese tipo de poder y que, por tanto, se debería hacer referencia más generalmente al ejercicio de las funciones de la organización. En lo que respecta a la definición del criterio de la puesta a disposición de un órgano (párrafo 48 del informe), coincide con el Relator Especial en que se debe indicar de forma expresa en el texto el criterio del control ejercido por el Estado beneficiario sobre el órgano —que sólo se menciona en el comentario del artículo 6 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado— y hacer hincapié no en la exclusividad sino en el alcance del control efectivo. Comoquiera que lo que se aplica a los órganos es igualmente válido para los funcionarios y las demás personas interesadas, parece aceptable la propuesta del Relator Especial de no incluir en el artículo 5 la tipología de los autores del comportamiento punible que figura en el párrafo 1 del artículo 4, a condición de que se haga la correspondiente puntualización en el comentario. Dicho artículo 5 no plantea problemas particulares en cuanto al fondo. En cuanto a la forma, la expresión «para desempeñar una de las funciones de esa organización» podría mantenerse, a falta de otra mejor.

27. En cuanto a las cuestiones relativas a la atribución de un comportamiento *ultra vires* tratadas en el informe, no tiene objeción alguna al mantenimiento de la expresión «en esa condición» que figura en el artículo 7 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado; asimismo, aprueba en general las leves modificaciones propuestas por el Relator Especial en la formulación de dicho artículo, aunque alberga dudas acerca de los adjetivos posesivos «su» y «sus» que figuran en la última frase. En efecto, si se considera que esa competencia y esas instrucciones pueden personalizarse, conviene mantener los adjetivos posesivos. En caso contrario y si se considera que basta simplemente con escudarse en la organización, debería ser suficiente una formulación más general e impersonal, a menos que se prefiera un enunciado del tipo: «[...] exceda la competencia atribuida o contravenga

las instrucciones recibidas o dadas». Con este comentario, el texto del proyecto de artículo 6 le parece aceptable.

28. A propósito del capítulo del informe sobre el reconocimiento y la adopción de un comportamiento como propio por una organización internacional después de que haya tenido lugar, el Sr. Fomba coincide con el Relator Especial en que la Comisión no debe seguir criterios distintos de los que la llevaron a adoptar el artículo 11 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado y le agradece haber evocado la práctica reciente en la materia en los párrafos 61 y 62 del informe. En cuanto al artículo 7, dado que es el homólogo del artículo 11 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, considera que es totalmente aceptable.

29. Por último, en lo que respecta al capítulo del informe sobre otros casos de atribución de un comportamiento a una organización internacional y, en particular, a la posibilidad de reproducir los artículos 5, 8, 9 y 10 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, considera que, aunque la postura del Relator Especial, quien invita a no «redactar textos paralelos» y a «dejar abierta la posibilidad de aplicar, por analogía, las normas previstas para los Estados en las raras ocasiones en que pueda surgir un problema de atribución regulado por uno de esos artículos», parece acertada a primera vista, conviene evitar las conclusiones precipitadas, observar cierta prudencia y reflexionar más sobre el alcance de algunos acontecimientos acaecidos recientemente a los que el Relator Especial se refiere en el párrafo 67 de su informe.

30. El Sr. Sreenivasa RAO felicita al Relator Especial por la excelente calidad de su informe, en el que se analizan cuidadosamente varios conceptos interesantes que, en su opinión, son interdependientes. Así, ya se ha subrayado la relación existente, por ejemplo, entre el artículo 4 y el artículo 6. Asimismo, se puede advertir el vínculo entre la noción de «control efectivo», tratada en el artículo 5, y la de «comportamiento que excede de la competencia o contraviene las instrucciones», mencionada en el artículo 6. Algunos aspectos esenciales del tema que se examina deben analizarse cuidadosamente, como ha señalado el Relator Especial. Por ejemplo, cabe preguntarse si se puede considerar la práctica establecida o la práctica generalmente aceptada de una organización internacional como criterio para determinar las reglas de la organización en virtud de las cuales ciertas decisiones o resoluciones podrían tomarse en consideración a efectos de la atribución de un comportamiento a la organización internacional. Todos esos conceptos merecen una mayor atención, y el Comité de Redacción debería estudiarlos más de cerca cuando examine los artículos propuestos. No obstante, parece que tanto la práctica establecida como la práctica generalmente aceptada —que es todavía más importante— son nociones que hacen intervenir el elemento temporal y que señalan la necesidad de una amplia aceptación. A fin de cuentas, no se trata tal vez de nociones tan radicalmente diferentes como parece. Asimismo, cuando se habla de decisiones y resoluciones, se observa que una resolución entraña con frecuencia una decisión, pero que una decisión puede existir sin resolución, siempre que el instrumento constitutivo de la organización lo prevea, como en el caso, por ejemplo, de las decisiones adoptadas por el Secretario General de las

Naciones Unidas. Conviene, pues, insistir en la necesidad de precisar todas esas nociones.

31. El Relator Especial ha adoptado una actitud prudente y ha conseguido adaptar perfectamente los artículos sobre la responsabilidad del Estado al proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. No obstante, tanto al tratar ese tema como el de la responsabilidad del Estado se plantean dilemas fundamentales. En efecto, es menester considerar si en verdad es posible formular artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales sin comprender las diferencias considerables que existen entre algunas de ellas, por un lado, o las diversas modalidades según las cuales adoptan sus decisiones o proponen sus recomendaciones a los Estados, por otro; en otras palabras, cabe preguntarse si es posible separar las normas primarias de las normas secundarias al tratar esa cuestión. Ese problema se planteó en el caso de la responsabilidad del Estado y se planteará tal vez todavía más en el caso de las organizaciones internacionales. A ese respecto, el Sr. Matheson y el Sr. Momtaz se han preguntado con razón qué tipo de relación existe entre las fuerzas de mantenimiento de la paz y la organización internacional en cuyo nombre actúan. Lo mismo ocurre con las relaciones entre los actos de los Estados basados en recomendaciones de la Organización en virtud del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas y los dimanantes de las decisiones adoptadas con arreglo al Capítulo VII. En ambas situaciones, la cuestión que se plantea es hasta dónde se puede —o se debería— hacer remontar la cuestión de la responsabilidad de la Organización sin saber realmente si guarda relación con una norma primaria o secundaria. Otra cuestión que merece reflexión es la de la responsabilidad solidaria, que está relativamente clara en el marco de la Unión Europea, pero mucho menos en el caso de las Naciones Unidas. Por ejemplo, cabe preguntarse quién asumiría la responsabilidad sobre el terreno si las Naciones Unidas tuvieran que desempeñar un papel más activo en Iraq sin que los Estados Unidos se desentendieran de la situación. La cuestión se ha planteado pero la respuesta no es simple.

32. No se sabe bien cuán exhaustivamente se han de analizar esas cuestiones para que el proyecto de artículos que se examina tenga verdadero sentido. Sin embargo, si se trata simplemente de trasladar sin analizarlas de forma suficiente, las nociones despejadas en materia de responsabilidad del Estado a la situación de las organizaciones internacionales, se corre el riesgo de que las cuestiones planteadas se queden sin resolver. En todo caso, la Comisión no debe abordar de nuevo las normas primarias y las funciones de las organizaciones internacionales ni reformular el conjunto del derecho de las organizaciones internacionales para deducir normas relativas a su responsabilidad. Ahora bien, la Comisión debe reflexionar más adelante sobre ciertas cuestiones particularmente complejas, como los problemas mencionados por el Sr. Matheson en relación con el mando y el control en los casos en que éstos son ejercidos por los Estados y no por la organización internacional. Así, en el caso de la operación de Corea —emprendida bajo la bandera de las Naciones Unidas—, el general McArthur adoptó sus decisiones sin informar a nadie. Hay que saber si la responsabilidad de las Naciones Unidas acaba tras la adopción de una decisión cuya ejecución se confía por completo a los Estados

—que en lo sucesivo son responsables de sus acciones u omisiones— o si sigue existiendo en ciertos aspectos. Es de esperar que el Relator Especial proporcione orientaciones útiles a la Comisión acerca de todos esos puntos.

33. El PRESIDENTE, haciendo uso de la palabra en calidad de miembro, se suma a las expresiones de agradecimiento dirigidas al Relator Especial por la presentación de su segundo informe. La forma en que está estructurado, los argumentos que en él se invocan —fundados a la vez en la doctrina y en la práctica— y el hecho de que se base en algunas respuestas dadas tanto por gobiernos como por organizaciones internacionales hace que sea muy difícil poner objeciones al proyecto de artículos. No obstante, sería útil que el Relator Especial respondiera a dos cuestiones: en primer lugar, dado que una organización internacional es un sujeto especial integrado por un determinado número de Estados que delegan parte de su autoridad, pero que conservan el poder de decisión en numerosos ámbitos, cabe preguntarse si se podría contemplar la posibilidad de una responsabilidad «solidaria» o «conjunta» de la organización y de los Estados que la integran (o, en todo caso, que se hayan pronunciado a favor de tal o cual acción); en segundo lugar, cabe preguntarse si se puede hablar de la responsabilidad de una organización internacional en caso de omisión.

34. El Sr. GAJA (Relator Especial), respondiendo al Sr. Momtaz, califica de «negativa» la norma que este último propone crear. Según esa norma, comoquiera que en el caso de una autorización dada a unos Estados por una organización internacional, el comportamiento se atribuiría al Estado, no se produciría atribución alguna a la organización, salvo en lo que respecta a la responsabilidad que podría tener por otro motivo. Aclara que se ha inspirado en el enfoque adoptado por la Comisión cuando decidió suprimir todas las normas negativas durante el examen en segunda lectura del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

35. En lo que respecta a la otra propuesta del Sr. Momtaz de enunciar una norma que se correspondiese con el artículo 9 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, el ejemplo de la intervención de las Naciones Unidas en Chipre no es pertinente porque se trata precisamente de un caso de responsabilidad del Estado y, por tanto, se inscribe en el ámbito de aplicación del artículo 9.

36. El Relator Especial dice que la primera cuestión planteada por el Presidente sobre la responsabilidad solidaria de los Estados y de la organización no debe examinarse en el contexto de la atribución y que se tratará ulteriormente en un informe sobre las relaciones entre las diferentes responsabilidades. La segunda cuestión, esto es, la de las omisiones, se plantea con una agudeza especial a propósito, por ejemplo, de las Naciones Unidas y Rwanda; sin embargo, en ese caso tampoco se trata tanto de un problema de atribución como de una cuestión relativa a normas primarias.

37. El Sr. ECONOMIDES considera que toda acción emprendida en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas debe entrañar la responsabilidad de las Naciones Unidas, independientemente de la cuestión de

saber en qué medida el Estado es igualmente responsable. La opinión del Sr. Momtaz, que atribuye la responsabilidad únicamente a los Estados, no es aceptable.

38. El Sr. MOMTAZ señala que la práctica contradice totalmente lo que afirma el Sr. Economides. Como recuerda el Relator Especial en su informe, cuando, a raíz de una recomendación del Consejo de Seguridad, los Estados Unidos intervinieron en Corea y las fuerzas americanas bombardearon por error objetivos situados en territorio chino y en la Unión Soviética, los Estados Unidos aceptaron asumir la responsabilidad de los daños causados. Ese mismo tipo de comportamiento se observó en el contexto de los embargos decididos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando los Estados asumieron la responsabilidad de los actos ilícitos cometidos por algunos de sus nacionales durante la inspección de buques.

39. El Sr. ECONOMIDES dice que no cuestiona la práctica existente y que está totalmente de acuerdo con las observaciones del Sr. Momtaz. En los casos en que el Estado acepta la responsabilidad e indemniza a las víctimas, la cuestión queda efectivamente zanjada; sin embargo, cuando el Estado se niega a asumir esa responsabilidad o a sufragar la totalidad de los gastos de indemnización, la responsabilidad de la organización internacional —a título solidario en cuanto autora moral— queda intacta.

40. El Sr. PELLET opina que habría que distinguir entre la responsabilidad de la organización por haber recomendado o autorizado el recurso a la fuerza contrariamente al derecho internacional —lo que, en su opinión, sólo puede considerarse una presunta violación de la Carta de las Naciones Unidas (en el caso de esta Organización) o de una norma de *jus cogens*— y la responsabilidad de los Estados que han cometido un hecho internacionalmente ilícito utilizando una autorización de ese tipo. Admite que el primer caso puede producirse aun siendo más bien abstracto; sin embargo, respecto del segundo caso, no comprende bien la noción de «autoría moral»: en su opinión, la responsabilidad de los Estados es indudable. Así, en el asunto *Matthews* relativo a las elecciones al Parlamento Europeo en el territorio británico de Gibraltar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estimó que la responsabilidad incumbía únicamente al Reino Unido, dado que ese Estado había interpretado a su manera —esto es, de forma ilícita— la resolución del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Así, pues, se muestra muy escéptico respecto del concepto tan general que el Sr. Economides parece querer enunciar.

41. El Sr. ECONOMIDES recuerda que, cuando un particular que actúa en nombre de un Estado comete un hecho ilícito, el Estado es responsable. En consecuencia, no ve por qué una organización internacional no debería ser considerada responsable del hecho ilícito cometido por un Estado que actúa en su nombre. Esa postura le parece perfectamente defendible.

*Se levanta la sesión a las 12.55 horas.*