

el Sr. Opertti Badan, el Sr. Sreenivasa Rao, el Sr. Sepúlveda, la Sra. Xue, el Sr. Yamada (Relator Especial) y el Sr. Niehaus (Relator), *ex officio*.

*Se levanta la sesión a las 12.55 horas.*

## 2841.ª SESIÓN

*Jueves 19 de mayo de 2005, a las 10.00 horas*

*Presidente:* Sr. Djamchid MOMTAZ

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

### **Responsabilidad de las organizaciones internacionales (continuación) (A/CN.4/547, A/CN.4/549 y Add.1, secc. A, A/CN.4/553, A/CN.4/556, A/CN.4/L.666/Rev.1 y Corr.1)**

[Tema 3 del programa]

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

1. El Sr. MATHESON dice que la primera serie de artículos presentados en el informe (arts. 8 a 11) es una adaptación razonable de los artículos correspondientes del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos<sup>1</sup>. En particular, cree, como el Relator Especial, que el hecho ilícito de una organización internacional puede consistir en una acción o en una omisión y que el proyecto de artículos debería abarcar esos dos casos. En cambio, no le convence el ejemplo dado en el párrafo 10 del informe, que da a entender que las Naciones Unidas podrían haber incurrido en responsabilidad por no haber impedido el genocidio de Rwanda. El orador, aunque está persuadido de que el Consejo de Seguridad habría debido autorizar a recurrir a la fuerza con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, duda que el Consejo tuviera la obligación jurídica de hacerlo y que pueda ser considerado jurídicamente responsable por haberse abstenido. Tal vez fuera preferible dar en el comentario ejemplos en los que no intervengan las facultades discrecionales del Consejo en el marco del Capítulo VII de la Carta. Sea como fuere, los proyectos de artículos 8 a 11 podrían enviarse al Comité de Redacción.

2. En lo que se refiere a la segunda serie de proyectos de artículos (arts. 12 a 15), que tratan de la responsabilidad de una organización internacional en relación con el hecho de un Estado o de otra organización, el orador suscribe, en principio, las propuestas del Relator Especial.

Una organización internacional puede efectivamente incurrir en responsabilidad si presta ayuda o asistencia, dirige, controla o coacciona a otra organización o a un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, aunque quepa preguntarse cómo se aplicaría ese principio en casos particulares. No es seguro, por ejemplo, que el hecho de que una organización financiera internacional imponga condiciones estrictas para conceder un préstamo equivalga a una coacción, como se desprende del párrafo 28 del informe.

3. En cuanto a los proyectos de artículos 13 y 14, según los cuales una organización internacional es responsable solamente si el hecho del Estado es internacionalmente ilícito en el caso de que fuera cometido por esa organización, el orador se pregunta cómo se aplicaría esa disposición a actos que pueden ser hecho de un Estado pero no de una organización internacional, como la imposición de sanciones económicas nacionales o la iniciación de procedimientos nacionales contra una persona que haya cometido ciertos tipos de delito. El orador desearía que el Relator Especial le aclarase este punto. Dicho esto, el orador es partidario de que los proyectos de artículos 13 a 15 se envíen al Comité de Redacción.

4. La disposición más problemática es, sin duda, el proyecto de artículo 16, por cuanto va más lejos que las disposiciones correspondientes relativas a la responsabilidad de los Estados. El párrafo 1, que dispone que una organización internacional incurre en responsabilidad internacional si adopta una decisión que obligue a un Estado o a una organización internacional a cometer un hecho que sería internacionalmente ilícito si fuese cometido directamente por ella, es aceptable, aunque habría que precisar, en el propio artículo o en el comentario, que esa organización no incurriría en responsabilidad si el Estado en cuestión tuviera la posibilidad de atenerse a la decisión de una manera tal que no constituyera un hecho internacionalmente ilícito. En cambio, el párrafo 2, según el cual una organización internacional incurre en responsabilidad si autoriza a cometer un hecho internacionalmente ilícito o si recomienda que se cometa tal hecho, es de lo más discutible, aun cuando el orador conviene en que esas autorizaciones o recomendaciones podrían, en ciertas situaciones, estar comprendidas entre los comportamientos a los que se refieren los artículos 12 a 14 (ayuda, asistencia, dirección, control y coacción). Se podría, llegado el caso, precisar esto en el texto o en el comentario. Ahora bien, se iría demasiado lejos si se afirmase que las autorizaciones y las recomendaciones de una organización internacional hacen que ésta incurra en responsabilidad internacional en otros casos, porque, como se indica en el informe, los Estados no están obligados a cumplir tales decisiones y, además, están en condiciones óptimas para determinar si les es posible hacerlo con toda legalidad. En consecuencia, a juicio del orador, sería exagerado afirmar que la organización internacional incurriría automáticamente en responsabilidad en tales casos.

5. El orador reconoce que la formulación del apartado a del párrafo 2 tiene por finalidad limitar el alcance de la disposición, pero considera que el criterio aceptado no es conveniente. En efecto, sería muy difícil determinar que un hecho dado «sirva a un interés de esa misma organización». En efecto, cabe suponer que es sumamente

<sup>1</sup> Véase 2838.ª sesión, nota 5.

raro que una organización autorice o recomiende determinada medida si no está convencida de que, al así hacerlo, sirve a sus intereses. Por otra parte, se puede temer que, si las organizaciones internacionales pueden incurrir en responsabilidad por haber dado una autorización o formulado una recomendación en circunstancias distintas de aquellas a que se refieren los proyectos de artículos 12 a 14, se coarte indebidamente una de sus funciones esenciales, que consiste en formular recomendaciones y dar autorizaciones. No sería justo imponer a la organización la obligación de determinar si sus recomendaciones pueden aplicarse legalmente en todos los casos y considerarla como responsable si un Estado actúa ilegalmente al cumplirlas. Por esta razón, el orador cree que habría que examinar de nuevo el párrafo.

6. El párrafo 3 del artículo 16 también debería ser redactado de nuevo o desarrollado, ya que no se comprende bien si una organización internacional incurriría en responsabilidad en el caso de que pidiese a un Estado que cometa un acto que no viole las obligaciones internacionales de ese Estado. El proyecto de artículo 16 plantea cuestiones de fondo que es absolutamente necesario resolver antes de poder enviar el artículo al Comité de Redacción.

7. Para concluir, el orador plantea una cuestión que no se trata directamente en el proyecto de artículos pero que se menciona en el cuerpo del informe (párr. 19) y sobre la que la Comisión recabó la opinión de los Estados en 2004: la cuestión de si la Comisión debería examinar, en el marco del tema que se estudia, las violaciones de las obligaciones de una organización para con sus Estados miembros (véase A/CN.4/556). A juicio del orador, la respuesta es negativa, porque se trata de cuestiones que se rigen por los instrumentos constitutivos de una organización, por las normas y las decisiones que se desprenden de esos instrumentos constitutivos y por la práctica de esa organización y de sus miembros. En consecuencia, sería difícil formular normas generales que se aplicasen a todas las organizaciones; además, habría que evitar que un conjunto de normas generales prevaleciese sobre las obligaciones impuestas o las decisiones adoptadas por los órganos competentes de la organización. Así, si la Asamblea General adopta una decisión sobre la distribución de responsabilidades entre las Naciones Unidas y sus Estados Miembros en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz, o si el Consejo de Seguridad toma una decisión en el marco del Capítulo VII sobre la distribución de responsabilidades entre un Estado Miembro y la Organización, habría que evitar que esas decisiones pudieran ser puestas en tela de juicio a causa de disposiciones generales del proyecto de artículos. Por ello, llegado el momento habría que pensar en aprobar un artículo en el que se precisase que el proyecto de artículos no rige las relaciones de una organización con sus Estados miembros. Como mínimo, habría que precisar que el proyecto de artículos no prevalece sobre las decisiones y la práctica de las organizaciones. El orador sugiere que la Comisión empiece a reflexionar sobre la cuestión y alienta a los Estados a que le comuniquen sus opiniones.

8. El Sr. PELLET dice que juzga muy interesantes las observaciones del Sr. Matheson y que suscribe la mayoría de ellas, en particular las que se refieren al párrafo 1 del artículo 16. En cambio, no le ha convencido la última

observación del Sr. Matheson, pese al interés de los argumentos que éste ha aducido. Es esencial que el proyecto de artículos trate de las responsabilidades de las organizaciones internacionales para con sus Estados miembros. Eliminar pura y simplemente ese aspecto del estudio equivaldría a privar de todo sentido a estos trabajos.

9. El Sr. MATHESON dice que tal vez haya que aplazar el debate al respecto, pero observa que las relaciones de las organizaciones con terceros Estados están comprendidas en el proyecto de artículos, lo que puede ser importante para las organizaciones que no son universales.

10. El Sr. BROWNLIE, apoyando la posición del Sr. Pellet, dice que, si la Comisión decidiese no ocuparse de la cuestión crucial de cómo los Estados tratan a veces de eludir sus responsabilidades escudándose tras una organización internacional, el tema perdería gran parte de su interés.

11. El Sr. GAJA (Relator Especial) observa que un aspecto de la cuestión de la relación de las organizaciones internacionales con sus Estados miembros se trata en el párrafo 2 del artículo 8 y en el comentario. Lo que se ha aplazado no es ese aspecto del estudio, sino el examen de la responsabilidad de los Estados miembros a causa de un hecho internacionalmente ilícito de la organización. La Comisión debe, por el momento, ocuparse de la responsabilidad de una organización internacional para con sus miembros o para con otros Estados u otras organizaciones internacionales.

12. El Sr. ECONOMIDES sostiene la posición del Sr. Pellet. Las organizaciones internacionales incurren indudablemente en responsabilidad para con terceros Estados, pero también por actos cometidos por sus Estados miembros, salvo si existe un régimen especial de responsabilidad en las relaciones de la organización en cuestión con sus Estados miembros. Por consiguiente, habría que incluir, al final del proyecto de artículos, una disposición general en la que se precisase que los artículos no se aplican cuando ya existe un régimen especial de responsabilidad.

13. El Sr. Sreenivasa RAO dice que el método adoptado por el Relator Especial, consistente en seguir la estructura general de los artículos sobre la responsabilidad de los Estados, ha permitido a la Comisión progresar mucho en sus trabajos. No obstante, como ha reconocido el propio Relator Especial, los informes y los debates sobre esta cuestión han sido sumamente teóricos, y es difícil que los miembros de la Comisión que no participaron en las tumultuosas deliberaciones sobre la responsabilidad de los Estados puedan analizar a fondo y de manera crítica los proyectos de artículos propuestos. Abstracción hecha de esa dificultad, el orador dice que experimenta cierta inquietud por la orientación general del proyecto de artículos. En el mundo existen entre 200 y 300 organizaciones internacionales que han sido creadas por tratados internacionales o por otros instrumentos de derecho internacional y que cuentan entre sus miembros no sólo con Estados sino también con otras entidades. Los instrumentos constitutivos de esas organizaciones, así como sus mandatos, son muy diversos, al igual que los procedimientos con arreglo a los cuales adoptan sus decisiones.

La mayoría de las organizaciones internacionales formulan recomendaciones y establecen normas, dejando a sus Estados miembros libertad para aplicarlas en función de sus medios y de su situación particular. Es de todos sabido que las recomendaciones de las organizaciones internacionales han desempeñado una función más importante en la aplicación del derecho internacional que sus decisiones vinculantes. Por otra parte, en buen número de organizaciones internacionales, en particular las instituciones financieras, las políticas son decididas por los Estados miembros pero su ejecución incumbe a la organización. Las actividades de las organizaciones internacionales se rigen principalmente por las normas de la organización, es decir, por sus instrumentos constitutivos, sus resoluciones, sus decisiones y su práctica establecida. Cabe, pues, preguntarse si, para determinar la base jurídica del comportamiento de una organización, es posible basarse únicamente en las normas de la organización de que se trate, sin tener en cuenta la responsabilidad colectiva de los Estados miembros que han decidido su política general.

14. Sería igualmente de desear que se examinase más atentamente la función de las recomendaciones o de las autorizaciones de una organización a sus Estados miembros sobre la adopción de un comportamiento que podría después ser considerado ilícito, para determinar su responsabilidad. En lo que se refiere a la responsabilidad de los Estados, no hay gran diferencia entre las recomendaciones y las autorizaciones, por cuanto los Estados disponen de cierta libertad de acción para cumplirlas. En cambio, la responsabilidad de las organizaciones internacionales podría ser un poco mayor en el caso de las autorizaciones. A juicio del orador, estas cuestiones son más importantes para determinar las medidas correctivas que hay que adoptar como consecuencia de la responsabilidad que para determinar la responsabilidad de las organizaciones internacionales y de sus Estados miembros.

15. La diversidad de las organizaciones internacionales y de sus mandatos impone a la Comisión la obligación de adoptar un enfoque más matizado en lo que concierne a la atribución de responsabilidades a una organización internacional. Los debates ya han hecho que aparezcan ciertas diferencias, según que se trate de las actividades de las Naciones Unidas o de la situación de la Unión Europea. La situación sería también distinta en el caso del FMI o del Banco Mundial. Así, en el párrafo 28 del informe se indica que una organización internacional puede incurrir en responsabilidad por prestar asistencia a un Estado, mediante apoyo financiero o de otra índole, en un proyecto que suponga la violación de los derechos humanos de determinados individuos. Hay que reflexionar más a fondo sobre ese y otros ejemplos antes de concluir que las organizaciones interesadas incurrir en responsabilidad. Un elemento importante para determinar esa responsabilidad es el hecho de que la organización internacional hubiera o no tenido conocimiento de las circunstancias en las que se iba a cometer el hecho internacionalmente ilícito. Otro elemento importante es la cuestión de si el Estado miembro que ha recibido la ayuda o la asistencia tenía la posibilidad de aceptar o de rechazar la ayuda y las limitaciones de que se hacía objeto a ésta. También hay que preguntarse si el Estado interesado tenía ante sí varias posibilidades de acción, y si algunas de ellas habrían sido

compatibles con sus obligaciones internacionales, incluso en lo que se refiere a los derechos humanos.

16. En cuanto a las decisiones del Consejo de Seguridad o de la OTAN, son indudablemente obligatorias y vinculantes para sus Estados miembros y podrían, hasta cierto punto, considerarse como órdenes, pero siempre se adoptan siguiendo un procedimiento bien determinado. Por consiguiente, los Estados miembros que aprueben las decisiones adoptadas conforme a ese procedimiento no pueden decir después que esas decisiones se les han impuesto y que, por consiguiente, están exonerados de toda responsabilidad si las siguen o las cumplen. En cada caso, hay una responsabilidad solidaria de la organización y de todos sus Estados miembros. Después de todo, una organización internacional es la suma de sus miembros. En el mismo orden de ideas, no es fácil atribuir una responsabilidad directa a las Naciones Unidas por no haber impedido el genocidio de Rwanda. En efecto, ninguna medida que deban adoptar las Naciones Unidas puede tomarse más que conforme al procedimiento de adopción de decisiones aplicable, en el que los Estados Miembros, y en particular los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, desempeñan una función esencial, por lo que incurrir en responsabilidad. El orador comparte la opinión del Sr. Kolodkin, según el cual el mero hecho de que el Secretario General haya reconocido que las Naciones Unidas habrían podido actuar no basta para establecer la responsabilidad de la Organización.

17. En lo que concierne a la responsabilidad de una organización internacional en los casos en que, deliberada y voluntariamente, presta ayuda o asistencia, dirige y controla a otra organización o a un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito o en los que los coacciona a cometerlo, los ejemplos tomados de la práctica en esta esfera son bastante limitados, lo reconoce el propio Relator Especial. El orador estima que tal vez haya que dar un trato especial a la Unión Europea y a sus instituciones, que en más de un aspecto son *sui generis*. La responsabilidad de las Naciones Unidas en caso de hecho ilícito cometido por fuerzas de mantenimiento de la paz que actúen bajo su dirección y su control generales deberá, indudablemente, ser también tratada aparte, teniendo en cuenta los acuerdos específicos pertinentes que sobre el estatuto de esas fuerzas hayan concertado la Organización y los Estados Miembros que proporcionan tropas.

18. Sin perjuicio de estas observaciones generales, el orador dice que no tiene ninguna objeción particular que formular sobre la orientación general de los proyectos de artículos presentados en el tercer informe, pero está convencido de que éstos deberán revisarse, formularse u organizarse de manera diferente, teniendo presente las nuevas observaciones que hagan las diferentes organizaciones internacionales especializadas, así como las reflexiones de la propia Comisión.

19. Por su parte, espera que en el comentario se expliquen las palabras «el origen o la naturaleza», que figuran en el párrafo 1 del artículo 8, y que esas palabras comprendan no sólo las acciones sino también las omisiones. Aunque el empleo de la expresión «en principio» en el párrafo 2 del artículo 8 no le plantea ningún problema particular, el orador cree que convendría tener en cuenta

las observaciones del Sr. Pellet y del Sr. Yamada antes de ultimar ese párrafo.

20. El proyecto de artículo 16 es particularmente complicado, y el orador, aunque juzga interesantes los argumentos aducidos por el Sr. Pellet, que ha recomendado que se redacte de nuevo el apartado *b* del párrafo 1 y que se suprima pura y simplemente el apartado *b* del párrafo 2, preguntándose incluso si la cuestión tratada en el párrafo 2 no podría colocarse en el mismo plano que una violación constituida por un hecho compuesto, no comparte plenamente esas opiniones (véanse los párrafos 4 a 6 *supra*). A su juicio, el artículo 16 significa que una simple decisión de la organización no basta para que se considere consumado el hecho de que se trate, mientras no haya sido cometido por el Estado o por la otra organización interesada. En el caso de un hecho compuesto, en el que la violación puede estar constituida por una serie de actos, el primero de los actos de la serie es ya un hecho consumado a los efectos de la determinación de la responsabilidad, mientras que en el caso previsto en el artículo 16 se podría considerar que se trata de un hecho incompleto, en la medida en que ha sido concebido y preparado pero no ha sido cometido efectivamente. Para concluir, el orador expresa la esperanza de que las organizaciones internacionales ayuden al Relator Especial comunicándoles sus observaciones y proporcionándole información sobre su práctica.

21. El Sr. BROWNLIE dice que la Comisión no ha examinado hasta ahora la cuestión de la creación de riesgo ni el hecho de que las sumas que una organización podría tener que pagar en concepto de indemnización de daños y perjuicios no están necesariamente incluidas en su presupuesto. Así, es casi seguro que en el presupuesto de las organizaciones que producen y colocan en órbita vehículos espaciales no están incluidos créditos destinados a indemnizar los daños que tales vehículos pueden causar. En consecuencia, a juicio del orador, esto plantea la cuestión preliminar de si una organización puede crear riesgos, si lo admite y si está dispuesta, tanto en el plano jurídico como en el plano práctico, a pagar unas indemnizaciones considerables si se causan daños. En el caso de las organizaciones que no crean riesgos, serían los Estados miembros los que serían responsables a título subsidiario. El orador estima que esta cuestión debe ser examinada a fondo, teniendo en cuenta, por ejemplo, los daños y perjuicios considerables que deberían pagarse en el caso de que haya fuerzas de mantenimiento de la paz que incumplan sus obligaciones.

22. El Sr. ECONOMIDES dice que el argumento del Sr. Sreenivasa Rao, según el cual los Estados que aprueban una decisión de una organización internacional no pueden después eludir su posible responsabilidad para con esa organización, es contrario al conjunto del derecho de las organizaciones internacionales. Sabido es que los actos de las organizaciones internacionales son actos autónomos, que no se consideran como acuerdos de los Estados que participan en el órgano que adopta la decisión. Por consiguiente, en teoría, puede existir una responsabilidad incluso con respecto a los Estados miembros de la organización. A juicio del orador, si se acepta esta posición, no se puede ya hablar de posible responsabilidad para con los Estados que no han participado en la

votación y que han sufrido daños como consecuencia de un hecho internacionalmente ilícito.

23. El Sr. GAJA (Relator Especial), respondiendo a las observaciones de ciertos miembros, dice que la cuestión de la responsabilidad de los Estados miembros de una organización internacional se examinará en su cuarto informe. Lo que se trata de estudiar ahora no es la responsabilidad subsidiaria de los Estados miembros, dado que ante todo hay que establecer las normas por las que se rija la responsabilidad de las organizaciones internacionales, antes de examinar las relaciones de esas organizaciones con sus Estados miembros.

24. El Sr. Sreenivasa RAO dice que la responsabilidad de las organizaciones internacionales y la responsabilidad de los Estados son las dos caras de una misma moneda. En este contexto, son discutibles ciertas declaraciones citadas en el informe, según las cuales las organizaciones serían las únicas responsables en ciertos casos, no los Estados.

25. Refiriéndose a la observación del Sr. Economides, el orador puntualiza que nunca ha dicho que una organización no incurra en cierta parte de responsabilidad como organización. Simplemente distinguía entre, por un lado, los Estados que no pueden eludir su responsabilidad con respecto a decisiones que han llevado a tomar a la organización o que han alentado y aplicado y, por otro, los Estados que han podido oponerse a esas decisiones, que han votado en contra de ellas o que se han abstenido de votar. Con todo, como una organización es la suma de los Estados que la componen, sus miembros incurren igualmente en responsabilidad por los actos de la organización como tal, incluso si no estuvieran de acuerdo con la decisión en cuestión. En consecuencia, el problema que se plantea es efectivamente el de la responsabilidad de las organizaciones internacionales. El orador estima, como el Relator Especial, que el procedimiento de adopción de decisiones y la participación de los Estados miembros en la adopción de una decisión no reducen en nada el carácter solemne de las obligaciones contraídas por una organización como tal.

26. El Sr. BROWNLIE, precisando su pensamiento, dice que hay que admitir que ciertas organizaciones no han sido concebidas para asumir determinados riesgos. Esta cuestión constituye un problema preliminar que debe examinarse cualquiera que sea el orden en que se aborde el tema. En efecto, los objetivos o los presupuestos de ciertas organizaciones no les permiten hacer frente al problema de la responsabilidad delictiva. En cierta forma, se trata de un problema de estatuto de las organizaciones internacionales.

27. El Sr. GAJA (Relator Especial) pregunta al Sr. Brownlie si eso significa que una organización internacional, según su estatuto, puede quedar exonerada de toda responsabilidad en caso de violación de una obligación internacional.

28. El Sr. BROWNLIE dice que su intención no es promover la ausencia de derecho, pero que la Comisión corre el riesgo de tratar a las organizaciones internacionales como si fueran una persona moral como otra cualquiera, siendo así que algunas de ellas pueden tener cierta

especificidad. A su juicio, existe un estrecho vínculo entre, por una parte, la naturaleza de una organización y, por otra, la posible responsabilidad subsidiaria de sus Estados miembros por los riesgos efectivamente creados por conducto de esa organización. Ahora bien, sus fundadores probablemente no pensaron nunca, desde el punto de vista presupuestario, en la cuestión de la responsabilidad. En suma, el orador considera que el estatuto de ciertas organizaciones internacionales no les permite asumir la responsabilidad de unos daños considerables, incluso aunque ellas sean la causa de esos daños.

29. El Sr. MANSFIELD estima que hay que atenerse a la definición de las organizaciones internacionales y al campo de aplicación del proyecto de artículos, tal como sean aprobados. Este enfoque es plenamente válido desde el punto de vista metodológico, aunque sea necesario contrastarlo posteriormente con la realidad.

30. El Sr. KATEKA, evocando el genocidio de Rwanda al que se hace referencia en el párrafo 10 del informe y que ha sido mencionado por ciertos miembros, dice que sería deplorable que la Comisión diera, en sus comentarios, la impresión de situarse en el terreno de la abstracción, siendo así que acontecimientos de ese tipo se han producido realmente. La Comisión, sin pronunciarse sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales en tales casos, no debe dejar que se piense que resta importancia al hecho de que se puedan cometer crímenes graves y de que la organización de que se trate no intervenga, por omisión o por cualquier otra razón, y considere eso normal.

31. El Sr. CHEE recuerda que una organización internacional está compuesta por Estados y que, por consiguiente, es posible que sea responsable de un crimen cometido en realidad por individuos, o que cometa actos delictivos en nombre de un Estado.

32. El Sr. Sreenivasa RAO comparte totalmente la opinión del Sr. Kateka y se felicita de que haya abordado ese punto. En efecto, no se trata en modo alguno de exonerar a las Naciones Unidas de su responsabilidad moral por no haber intervenido con ocasión del genocidio de Rwanda ni, en consecuencia, por no haber sido capaz de cumplir la misión para la que habían sido creadas. En especial, el hecho de dejar que se cometa un genocidio constituye un grave fracaso para una organización que tiene en particular por objetivo promover y defender los derechos humanos. Se trata simplemente de distinguir entre el aspecto moral y el aspecto jurídico.

33. El Sr. MATHESON, aclarando su intervención precedente, dice que el Consejo de Seguridad habría debido tomar medidas más enérgicas en relación con Rwanda, pero que, si bien es moralmente responsable, no tenía ninguna obligación jurídica a ese respecto.

34. El Sr. KOSKENNIEMI señala que las dos series de cuestiones examinadas en el informe, a saber, el elemento objetivo constituido por la violación de una obligación internacional y la violación de una obligación en un contexto en el que intervienen varios actores, presenta numerosos aspectos que suscitan pocas divergencias. En lo que se refiere a la primera serie de cuestiones, es decir,

a los proyectos de artículos 8 a 11, el orador no tiene nada que objetar a que se tome como modelo el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, ya que es de todo punto evidente la analogía que existe entre los dos temas. Su única reserva se refiere a las palabras «en principio» que figuran en el párrafo 2 del proyecto de artículo 8, palabras que habría que suprimir. En cambio, los párrafos 18 a 22 del informe plantean un problema. La Comisión no tiene que pronunciarse sobre la naturaleza de las normas de una organización. Lo que le interesa es la relación entre esas normas, cualquiera que sea su naturaleza, y la responsabilidad de la organización desde el punto de vista del derecho internacional general, cuestión clara y estrechamente vinculada con la de la articulación entre la *lex specialis* y la *lex generalis*. La mayoría de las grandes organizaciones internacionales tienen normas especiales sobre la violación de una norma interna, y es evidente que esas normas deben prevalecer sobre las normas generales que la Comisión está elaborando. Esto no significa en modo alguno que se prescindiera del derecho general. Por consiguiente, no habría que insinuar que las normas especiales constituyen un régimen autónomo o totalmente distinto. La Comisión no debería aceptar la propuesta del Sr. Matheson de que se incluya un artículo general en el que se especifique que el proyecto de artículos no regula las relaciones entre una organización y sus Estados miembros. Tal artículo, además de que reduciría considerablemente la utilidad de estos trabajos, como ha señalado el Sr. Pellet, sería verdaderamente peligroso porque volvería a introducir, con fuerza, la noción de régimen autónomo.

35. En relación con la segunda serie de cuestiones y con las tres situaciones que ha señalado el Relator Especial, a saber, las situaciones en las que la organización presta ayuda o asistencia (proyecto de artículo 12), dirige o controla (proyecto de artículo 13) o ejerce una coacción (proyecto de artículo 14), el orador aprueba la idea de aceptar como criterio de atribución de la responsabilidad el hecho de que la organización haya actuado con conocimiento de causa. En cambio, juzga superfluo añadir que el hecho debería ser internacionalmente ilícito si fuera cometido por la organización. Hay ahí una analogía inconsciente con la forma de pensar propia del derecho penal, analogía que puede llevar a que se haga excesivamente hincapié en el comportamiento.

36. El orador se felicita de que el Relator Especial tenga la intención de estudiar más a fondo en su cuarto informe las relaciones entre los diferentes agentes que pueden incurrir en responsabilidad.

37. En lo que concierne al proyecto de artículo 16, el orador aprueba el contenido del párrafo 1, conforme al cual una organización debe ser tenida por responsable cuando ha adoptado una decisión obligatoria y un Estado o una organización miembro comete un hecho ilícito ateniéndose a esa decisión, pero no está de acuerdo con la idea expresada en el párrafo 2, según el cual la responsabilidad de la organización debe tratarse de forma diferente si la entidad que comete el hecho ilícito actúa siguiendo la recomendación de la organización o con su autorización. En efecto, si bien es cierto que el comportamiento no es la base de la responsabilidad, no procede exonerar a la organización en tales casos. Se debería tomar en serio a las organizaciones y considerar que, si autorizan o

recomiendan ciertos hechos ilícitos, son responsables de ellos. En contra de lo que opina el Sr. Matheson, el orador no teme que esto impida a las organizaciones adoptar posiciones definidas y tomar decisiones claras.

38. El orador cree que todos los proyectos de artículos pueden enviarse al Comité de Redacción.

39. El Sr. DUGARD reconoce que la labor del Relator Especial es muy difícil, en gran parte porque tiene que examinar la práctica de organizaciones internacionales muy diferentes unas de otras. De todas formas, deplora que el Relator Especial se haya basado en tan gran medida en la jurisprudencia de la Unión Europea, en detrimento de otras instancias menos integradas, tales como la Unión Africana o la Organización de los Estados Americanos, y espera que el Relator Especial restablezca el equilibrio en su próximo informe.

40. El orador considera muy acertado copiar los proyectos de artículos de los artículos consagrados a la responsabilidad internacional del Estado, cuyo contenido es, muchas veces, enteramente transferible a la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Esto significa, en particular, que aprueba la opinión del Relator Especial sobre la responsabilidad de una organización por omisión y que desaprueba el parecer del Consejero Jurídico del Fondo Monetario Internacional. En efecto, lo mismo que un Estado no puede escudarse en su derecho interno, una organización no puede invocar sus propias normas para escapar a sus responsabilidades internacionales. A este respecto, tal vez conviniese incluir una disposición inspirada en la que figura en el proyecto del artículo 3 sobre la responsabilidad internacional del Estado, según el cual la calificación de un hecho de un Estado como internacionalmente ilícito compete al derecho internacional y no depende de la calificación del mismo hecho como lícito por el derecho interno<sup>2</sup>.

41. En relación con el perturbador ejemplo citado en el párrafo 10 del informe, el orador piensa, como el Sr. Kateka, que no se puede afirmar que una organización internacional no tenga ninguna responsabilidad por no haber intervenido en situaciones tales como la del genocidio de Rwanda y que está claro que esa organización es moralmente responsable, pero la cuestión consiste en si lo es jurídicamente. Por lo demás, aprueba el párrafo 2 del proyecto de artículo 8, pero, al igual que el Sr. Pellet, que ya ha hecho todas las observaciones pertinentes al respecto, preferiría que se suprimiesen las palabras «en principio». Cree que los proyectos de artículos 8 a 11 pueden enviarse al Comité de Redacción, lo mismo que los proyectos de artículos 12 a 15, que se basan en las mismas disposiciones que los artículos sobre la responsabilidad del Estado.

42. En cuanto al proyecto de artículo 16, el orador estima que las organizaciones internacionales deben ser consideradas responsables de las decisiones que tomen o de los actos que autoricen. Como ha señalado el Relator Especial, el apartado *b* del párrafo 1 es necesario porque es preciso que se haya cometido un hecho ilícito además de haberse adoptado una decisión. En lo que concierne a

la responsabilidad de los Estados, si un Estado promulga una ley que infringe el derecho internacional, no se comete ningún hecho internacionalmente ilícito mientras no se haya dado efecto a esa ley. Es el caso de la tan controvertida Ley Helms-Burton, que permite a los tribunales de los Estados Unidos condenar a las empresas que inviertan en bienes nacionalizados en Cuba, ley que fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos pero que no ha entrado en vigor<sup>3</sup>. Por consiguiente, los Estados Unidos no incurren en responsabilidad mientras no se dé efecto a esa Ley. Del mismo modo, una organización internacional no puede incurrir en responsabilidad antes de que sus decisiones hayan surtido efecto. Por consiguiente, el orador es partidario de que se mantenga el apartado *b* del párrafo 1 del proyecto de artículo 16. El párrafo 2 del proyecto de artículo 16 evoca la facultad de hacer recomendaciones de las organizaciones internacionales, en particular las Naciones Unidas, que formulan más autorizaciones y recomendaciones que decisiones vinculantes. Cuando una organización internacional actúa por medio de recomendaciones, muchas veces se aventura por el camino de la «licitud sospechosa». Así, las Naciones Unidas pueden recomendar a un Estado que intervenga para garantizar los derechos humanos en una esfera dada y, con tal fin, pedirle que infrinja un tratado, por ejemplo, un acuerdo aéreo. Ese tipo de situaciones es frecuente, e incumbe a los juristas velar por que esas recomendaciones sean lícitas, en el entendimiento de que indudablemente no tienen el mismo peso que las decisiones que toma el Consejo de Seguridad conforme al Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas. La Asamblea General y, hasta cierto punto, el Consejo de Seguridad tienen muchas veces un comportamiento «ilícito», y sería un error tratar de disuadirlos. Al mismo tiempo, no hay que atribuir exclusivamente a los Estados la responsabilidad de las medidas tomadas en aplicación de ese tipo de recomendaciones, so pena de que se sientan desalentados y de que no atiendan esas recomendaciones en el futuro. En tales situaciones, por consiguiente, las organizaciones internacionales deberían ser tenidas por responsables y los Estados deberían asumir una responsabilidad secundaria o subsidiaria.

43. Por último, en lo que atañe al apartado *a* del párrafo 2 del proyecto de artículo 16, el orador se inclina a pensar, como el Sr. Matheson, que es difícil imaginar que una organización internacional adopte una recomendación que vaya en contra de sus intereses. Si la Asamblea General recomienda que se imponga un embargo comercial que entrañe la violación de obligaciones dimanantes de un tratado, ello sirve, no obstante, al interés general de las Naciones Unidas, que es mantener la paz y la seguridad internacionales, promover los derechos humanos y proteger el medio ambiente. Cabe, pues, estimar que ese apartado es superfluo, aunque no se vea claramente si la intención del Relator Especial a ese respecto es exigir que el acto cometido por la organización sea un acto *intra vires*, lo que, a juicio del orador, no es un buen enfoque y no se desprende necesariamente de ese apartado. Así pues, se deberá prestar particular atención a esas palabras. Por lo demás, el orador es partidario de que se envíe al Comité de Redacción el proyecto de artículo 16, así como

<sup>2</sup> Anuario... 2001, vol. II (segunda parte) y corrección, págs. 37 a 39.

<sup>3</sup> Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Ley Helms-Burton), *International Legal Materials*, vol. 35, n.º 2 (marzo de 1996), pág. 359.

el conjunto de los proyectos de artículos presentados por el Relator Especial.

44. La Sra. ESCARAMEIA, señalando que el informe trata de dos cuestiones, a saber, la violación de una obligación internacional por una organización internacional y la responsabilidad de una organización internacional por un hecho de un Estado miembro o de otra organización internacional, piensa, como el Sr. Yamada, que sería juicioso preparar dos documentos distintos, siguiendo el modelo de los informes sobre la responsabilidad de los Estados. En lo que se refiere a la violación del derecho internacional por una organización internacional, tratada en los proyectos de artículos 8 a 11, y a la responsabilidad de los Estados, tratada en los proyectos de artículos 12 a 15, la oradora distingue las tres cuestiones siguientes: *a)* la cuestión de las omisiones y del respeto de la legalidad, *b)* la cuestión de la Unión Europea cuando la aplicación de los tratados que ha concertado con terceros Estados se deja a sus Estados miembros, lo que es frecuente, y *c)* la cuestión de las normas de la organización, que la oradora estima estrechamente vinculada con la cuestión precedente y fuente de una confusión que el Relator Especial sabrá probablemente disipar. En cuanto a la primera cuestión, sobre la que el Relator Especial cree, pese a las objeciones formuladas por ciertas organizaciones internacionales, que el proceso interno de un Estado es igual al de una organización internacional y que, por consiguiente, no procede hacer ninguna distinción, le parece que hay que reflexionar al respecto porque, en una organización internacional normal, los Estados no son órganos de esa organización; además, en el plano interno, los Estados tienen frecuentemente muchos más poderes sobre sus órganos que la organización internacional sobre sus Estados miembros. Ahora bien, éstos no deben poder eludir su responsabilidad escudándose en la organización internacional. Los Estados son también sujetos de derecho internacional, y no se puede permitir que violen obligaciones y que dejen que la organización internacional asuma la responsabilidad de esa violación en lugar de ellos.

45. En lo que concierne a la Unión Europea y a la aplicación de los tratados por sus Estados miembros, la hipótesis de trabajo más pertinente sería considerar a los Estados miembros como órganos necesarios que están permanentemente a disposición de la Unión Europea para aplicar los tratados. Por consiguiente, la Unión Europea no puede en ningún caso evitarlo ni controlar enteramente a sus Estados miembros. Tal vez haya que consagrar un artículo particular a las organizaciones de integración. En todo caso, deberían aplicarse los párrafos 1 y 3 del proyecto de artículo 4, que ya fue aprobado provisionalmente por la Comisión en 2004<sup>4</sup>, porque se refieren a los órganos de una organización que aplican la política o asumen las obligaciones de esa organización. Por consiguiente, sería necesario, estableciendo un paralelo, incluir un artículo en el que se dispusiera que el artículo 4 se aplica a las organizaciones de integración.

46. En cuanto a las normas de la organización, los debates encaminados a determinar si forman parte del derecho interno o del derecho internacional, o incluso de otro

derecho, parecen guardar estrecha relación con el derecho europeo. Ahora bien, la oradora no considera que el enorme corpus del derecho comunitario represente las normas de la organización, duda incluso que eso responda a la definición del apartado *j* del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena de 1986 y cree que la Unión Europea no constituye un buen ejemplo de lo que probablemente quiere decir el párrafo 2 del proyecto de artículo 8. Aunque ya se han expresado otras opiniones sobre esta cuestión, la oradora piensa que, desde el momento en que una organización tiene una obligación para con un tercer Estado, esa obligación se rige por el derecho internacional y no por las normas de la organización, a menos que éstas sean tan importantes que la organización ya no controle la manera en que se respetan sus obligaciones internacionales. La oradora desearía, por consiguiente, que el Relator Especial le aclarase este punto. Por lo demás, la expresión «en principio» que figura en el párrafo 2 del proyecto de artículo 8 le crea un problema, y la oradora estima que habría que redactar de nuevo ese artículo o incluso suprimirlo.

47. En lo que se refiere a la responsabilidad de una organización internacional por un hecho de un Estado o de otra organización, la oradora sigue sin comprender por qué el proyecto de artículo 13 se titula «Dirección y control» en vez de «Dirección o control», ya que basta con uno u otro término. Así, en el ejemplo dado por el Relator Especial en el párrafo 28 de su informe, el hecho de que ni la OTAN ni las Naciones Unidas tuvieran a la vez la dirección y el control de la Fuerza de Kosovo (KFOR), no significa que no fueran ni una ni otra responsables. Análogamente, habría que precisar si la responsabilidad nace en el momento del acto por el que se ejerce la dirección o el control o en el momento de la comisión del hecho ilícito, y si es preciso que se haya cometido efectivamente este último, lo que, a juicio de la oradora, no parece necesario.

48. En cuanto al proyecto de artículo 15, tal vez hubiera que excluir del ámbito de aplicación de las palabras «sin perjuicio» el artículo 14, relativo a la coacción, y estudiar los diferentes tipos de responsabilidad, a saber, la responsabilidad conjunta, separada, proporcional o subsidiaria.

49. Pasando al proyecto de artículo 16, la oradora dice que las decisiones, las recomendaciones y las autorizaciones no son equivalentes, pues las primeras son más vinculantes, y que probablemente habría que hacer una distinción entre esos términos. El párrafo 1 parece constituir una duplicación del proyecto de artículo 13, en el que se prevé la misma situación pero no se exige que se haya cometido efectivamente el hecho. Para que se incurra en responsabilidad parece suficiente que se haya tomado una decisión vinculante para un Estado, incluso si no se ha cometido ningún hecho. En cuanto al párrafo 2, una organización internacional debe ser responsable cuando autoriza o recomienda la comisión de un hecho ilícito, incluso si éste no sirve directamente a alguno de sus intereses, ya que esa organización es, en cierto modo, coautora de ese hecho. Al igual que otros muchos miembros de la Comisión, la oradora no puede aprobar la redacción actual, ya que, como todo puede servir a un interés de una organización, por lo menos habría que puntualizar que se debe tratar de un interés directo. De manera general, la

<sup>4</sup> Véase 2839.ª sesión, nota 16.

organización internacional debería ser considerada responsable de lo que hace. La oradora concluye declarando que está a favor de que se envíen todos los proyectos de artículos al Comité de Redacción.

50. El Sr. MANSFIELD aprueba el enfoque general de la cuestión adoptado por el Relator Especial y, en particular, la idea de seguir los artículos sobre la responsabilidad del Estado cuando no hay lugar para apartarse de ellos. En lo que se refiere a la cuestión general de las omisiones examinada en los párrafos 8 a 10 del informe, el orador comparte el análisis del Relator Especial según el cual una organización internacional, si en virtud del derecho internacional tiene la obligación de actuar, no puede aducir las dificultades inherentes al proceso de adopción de decisiones para justificar su inacción, ya que los Estados pueden también tener a veces dificultades similares en el seno de sus órganos legislativos y de otros órganos. Cree igualmente que no es necesario enumerar en el proyecto de artículos los diferentes tipos de obligaciones examinados en los párrafos 13 y 14 del informe. En cuanto a la cuestión de si las normas de una organización internacional forman parte del derecho internacional, es indudable que hay que responder afirmativamente, incluso aunque ese no sea el caso de ciertas normas de determinadas organizaciones, pero no por ello es necesario evocar directamente esta cuestión en el proyecto de artículos. En efecto, además de que, como señala el Relator Especial en el párrafo 22 de su informe, parece superfluo indicar que la violación de una obligación internacional puede referirse a una obligación establecida por las reglas de la organización, el párrafo 1 del proyecto de artículo 8 no trata más que de la violación de una obligación internacional por una organización internacional. Desde el momento en que la obligación dimanante de las normas de la organización no es una norma de derecho internacional, no está comprendida en el texto. Cabe, pues, preguntarse si el párrafo 2 de ese proyecto de artículo es útil y si esta cuestión no podría tratarse en el comentario; si no, habrá que redactar de nuevo el párrafo 2 para aclarar su sentido. De todas formas, como la expresión «en principio» le plantea, como a otros, verdaderas dificultades, el orador preferiría que se suprimiera ese párrafo.

51. En lo que concierne a la cuestión de la responsabilidad de una organización internacional que ayude, dirija, controle o coaccione a un Estado o a otra organización internacional en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito (arts. 12 a 15), el Relator Especial ha demostrado claramente que, en esas complejas esferas, es determinante la naturaleza de la decisión adoptada por la organización internacional de que se trate, a saber, si es vinculante para los Estados miembros, o si estos disponen de cierto margen de maniobra que les permita no violar una obligación internacional. En muchos casos, parece fundamental el criterio mencionado en el párrafo 31 del informe, es decir, que la decisión de la organización, además de ser vinculante, requiera efectivamente que se cometa un hecho ilícito. No obstante, ese criterio será difícil de aplicar en ciertas situaciones y, en todo caso, no soluciona un problema potencialmente grave señalado por el Relator Especial y consistente en la situación en que una organización internacional que esté vinculada por una obligación determinada utilice su poder para obligar a Estados miembros que no estén vinculados por esa

obligación a permitir que la organización eluda esa obligación. Son convincentes los argumentos aducidos en favor de la inclusión del proyecto de artículo 16 para regular ese caso (párrs. 32 y 33 del informe). En cambio, la redacción actual de ese proyecto de artículo no es plenamente satisfactoria. Si, como ha sugerido el Sr. Pellet, se suprimiese el apartado *b* del párrafo 1, el proyecto de artículo 13 sería redundante, porque el proyecto de artículo 16 surtiría el mismo efecto sin exigir que la organización de que se tratase actúe con conocimiento de las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito.

52. El caso previsto en el párrafo 2 del proyecto 16 es mucho más complejo, en general, pero el requisito enunciado en el apartado *b*, según el cual para incurrir en responsabilidad tiene que haberse cometido el hecho, parece aún más difícil de justificar en esa situación. En efecto, si se incurre en responsabilidad es porque la organización internacional trata de sustraerse a su obligación autorizando, pero no obligando, a un Estado miembro a cometer el hecho en cuestión. En esa situación, no se comprende por qué la responsabilidad de la organización internacional debe depender de que el Estado miembro ejerza o no su libre arbitrio y cometa o no el hecho. En cambio, el apartado *a* es necesario, pero tal vez haya que modificar su redacción. Indudablemente es interesante que de los proyectos de artículos se desprenda que las organizaciones internacionales deben ser conscientes de que los Estados miembros pueden tener obligaciones internacionales muy amplias y que esas organizaciones deben velar por que sus Estados miembros no actúen violando esas obligaciones u otras obligaciones conexas ni exigir que lo hagan.

53. En consecuencia, el orador desearía que el Relator Especial aclarase el razonamiento que ha seguido para redactar ese proyecto de artículo y se pregunta si no habría que recabar el concurso de un asesor jurídico de una organización internacional para examinar las diferentes redacciones posibles de esas disposiciones.

*Se levanta la sesión a las 12.48 horas.*

---

## 2842.ª SESIÓN

*Viernes 20 de mayo de 2005, a las 10.05 horas*

*Presidente:* Sr. Djamchid MOMTAZ

*A continuación:* Sr. Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA

*Miembros presentes:* Sr. Addo, Sr. Al-Marri, Sr. Baena Soares, Sr. Candioti, Sr. Chee, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sr. Economides, Sra. Escameia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Kabatsi, Sr. Kateka, Sr. Kolodkin, Sr. Mansfield, Sr. Niehaus, Sr. Pellet, Sr. Sreenivasa Rao, Sr. Rodríguez Cedeño, Sr. Yamada.

---