

contrario al derecho internacional, a causa de los abusos a que podría dar lugar, y, a su juicio, hay todavía menos razones para aceptar esto en el caso de una organización internacional. Una organización no puede invocar el estado de necesidad en nombre de su propia supervivencia. No puede invocarlo más que para preservar o proteger un interés que justifique su propia existencia, es decir, un interés esencial cuya protección forme parte de las funciones que se le hayan confiado específicamente. Dado que el proyecto de artículo 22 refleja esa visión restrictiva, expuesta en los párrafos 41 a 44 del informe, de las circunstancias en que una organización internacional puede invocar el estado de necesidad, el orador puede aceptarlo, aunque todavía tiene algunas dudas al respecto.

15. El Sr. ADDO felicita calurosamente al Relator Especial por la calidad de su cuarto informe, cuyo tenor aprueba en su casi totalidad. Suscribe el enfoque del Relator Especial consistente en seguir el esquema general adoptado para los artículos sobre la responsabilidad del Estado. Pasando revista a los diferentes proyectos de artículos relativos a las circunstancias que excluyen la ilicitud de un hecho de una organización internacional, apoya en particular el artículo 17 (Consentimiento) y el artículo 18 (Legítima defensa), que se inspiran en los artículos 20 y 21, respectivamente, del texto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos⁹⁸. En lo que concierne a las contramedidas, suscribe la idea de dejar en blanco el texto del artículo pertinente, como se prevé en el párrafo 25 del informe. Por lo que atañe a la fuerza mayor, el orador recuerda que, según el derecho internacional, el Estado no incurre en responsabilidad si el incumplimiento de una de sus obligaciones se debe a circunstancias totalmente independiente de su voluntad, y estima que lo mismo debe ser en el caso de las organizaciones internacionales. Esa es la razón por la que considera aceptable el artículo 20, que se basa en el artículo 23 del texto sobre la responsabilidad del Estado⁹⁹.

16. En relación con el peligro extremo, el orador cree, como el Relator Especial, que no hay razón para querer aplicar a las organizaciones internacionales normas diferentes de aquéllas por las que se rige la responsabilidad del Estado, y juzga por consiguiente satisfactorio el artículo 21, que se inspira en el artículo 24 del texto sobre la responsabilidad del Estado. En cuanto al estado de necesidad, el orador suscribe la opinión del Relator Especial de que no hay que apartarse del artículo 25 del texto sobre la responsabilidad del Estado, y apoya la redacción propuesta para el artículo 22. Por último, aprueba también el artículo 23 (Cumplimiento de normas imperativas) y el artículo 24 (Consecuencias de la invocación de una circunstancia que excluye la ilicitud), que reproducen más o menos los artículos 26 y 27, respectivamente, del texto sobre la responsabilidad del Estado¹⁰⁰.

Se levanta la sesión a las 10.45 horas.

2877.ª SESIÓN

Miércoles 17 de mayo de 2006, a las 10.00 horas

Presidente: Sr. Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA

Miembros presentes: Sr. Addo, Sr. Baena Soares, Sr. Brownlie, Sr. Candioti, Sr. Chee, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sr. Economides, Sra. Escarameia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Kateka, Sr. Kemicha, Sr. Kolodkin, Sr. Koskenniemi, Sr. Mansfield, Sr. Matheson, Sr. Momtaz, Sr. Operti Badan, Sr. Sreenivasa Rao, Sr. Rodríguez Cedeño, Sr. Valencia-Ospina, Sra. Xue, Sr. Yamada.

Responsabilidad de las organizaciones internacionales (continuación) (A/CN.4/560, secc. C, A/CN.4/564 y Add.1 y 2, A/CN.4/568 y Add.1, A/CN.4/L.687 y Add.1 y Corr.1)

[Tema 4 del programa]

CUARTO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

1. El Sr. MOMTAZ dice que el Relator Especial, al redactar su cuarto informe, ha seguido una vez más, muy acertadamente a juicio del orador, la estructura general adoptada para el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Ahora bien, ese enfoque no ha facilitado en modo alguno la labor del Relator Especial; las observaciones generales que preceden al cuerpo del informe demuestran claramente los escollos con que el Relator Especial se ha enfrentado al preparar los proyectos de artículos sobre las circunstancias que excluyen la ilicitud. La Comisión está particularmente en deuda con el Relator Especial porque éste ha esbozado situaciones y supuestos específicos relativos a las organizaciones internacionales para justificar su selección de las circunstancias que excluyen la ilicitud de los hechos de los Estados en los proyectos de artículos que se examinan.

2. Los proyectos de artículos 17, 19, 20 y 21 no plantean ninguna dificultad. La interpretación que da el orador al proyecto de artículo 18, sobre la legítima defensa, lleva a la conclusión de que la utilización de la fuerza por una organización internacional en ejercicio de su derecho inmanente de legítima defensa de conformidad con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas no hace que esa organización incurra en responsabilidad, incluso si el ataque armado fuese llevado a cabo por una entidad no estatal. En otras palabras, no es necesario que el ataque haya sido iniciado por un Estado ni sea imputable a un Estado. En consecuencia, los Estados y las entidades no estatales están en pie de igualdad. Si esta interpretación del proyecto de artículo 18 es correcta, y teniendo en cuenta los párrafos 17 y 18 del informe, la disposición se basa indiscutiblemente en una interpretación amplia del Artículo 51. En el párrafo 17, el Relator Especial llega a la conclusión de que, en la práctica, la legítima defensa por parte de las fuerzas de las Naciones Unidas encargadas del mantenimiento de la paz y la imposición de la paz

⁹⁸ *Ibíd.*, págs. 76 a 79.

⁹⁹ *Ibíd.*, págs. 80 a 83.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, págs. 90 a 92.

constituye una circunstancia que excluye la ilicitud independientemente de que el ataque armado contra ellas haya sido realizado por un Estado o por una entidad no estatal.

3. El enfoque adoptado en el proyecto de artículo 18 no plantea ningún problema intrínseco porque los ataques de entidades no estatales contra instalaciones de las Naciones Unidas, particularmente en el Iraq, confirman sin duda alguna la necesidad de permitir que las organizaciones internacionales se defiendan contra tales ataques. No obstante, preocupa al orador la base jurídica de ese planteamiento, dado que toda la cuestión del recurso de los Estados a la legítima defensa contra ataques armados de entidades no estatales continúa estando sumamente controvertida. Tras los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y la aprobación de las resoluciones del Consejo de Seguridad 1368 (2001), de 12 de septiembre de 2001, y 1373 (2001), de 18 de septiembre de 2001, algunos tratadistas sostuvieron que el Consejo de Seguridad había ampliado la posibilidad de invocar el derecho de legítima defensa en respuesta a tales ataques.

4. A juicio del orador, no es ese el caso; primero, porque, cuando el Consejo de Seguridad quiso adoptar medidas contra el terrorismo de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y basándose en las resoluciones mencionadas, se vio obligado a establecer un vínculo entre el Afganistán y Al-Qaida. En otras palabras, los actos de terrorismo que justificaban que se recurriese a la legítima defensa se imputaron, no a una entidad no estatal, sino a un Estado: el Afganistán.

5. Además, la CIJ ha rechazado siempre la idea de que se pudiera recurrir al derecho de legítima defensa tras un ataque armado realizado por una entidad no estatal. Por ejemplo, en el párrafo 139 de su opinión consultiva sobre el asunto *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, de 9 de julio de 2004, la Corte constató que Israel, dado que no sostenía que los ataques de que era objeto fuesen imputables a un Estado extranjero, no podía afirmar que estuviera ejerciendo su derecho de legítima defensa conforme al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Así pues, la Corte adoptó la posición de que, para que se pudiera invocar el derecho de legítima defensa, el ataque armado había de ser realizado por un Estado, o había de ser imputable a un Estado si lo llevaban a cabo entidades no estatales. Ciertamente es que este razonamiento fue cuestionado por algunos miembros de la Corte, entre ellos la magistrada Higgins, actual Presidenta de la Corte, quien declaró, en el párrafo 33 de su voto particular concurrente, que «en el texto del Artículo 51 no hay [...] nada que disponga así que solamente se puede recurrir a la legítima defensa cuando el ataque armado haya sido realizado por un Estado» [párrafo 33 del voto particular]. Por consiguiente, la magistrada Higgins consideró que los ataques llevados a cabo contra un Estado por actores no estatales estaban comprendidos en el Artículo 51 de la Carta. Sostuvo además que la negativa de la Corte a hacer extensivo el derecho inmanente de legítima defensa a las situaciones en que los ataques armados sean realizados por entidades no estatales se debía a que la Corte lo había decidido así en la sentencia que dictó en 1986 en el asunto *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*. Es interesante observar que la magistrada

Higgins, aunque reconoció que la interpretación dada al Artículo 51 en ese asunto «ha de considerarse como una exposición de las normas jurídicas vigentes», y aunque aceptó esa conclusión, también mantuvo todas las reservas que a esa proposición había expresado en otro lugar por escrito [ibíd.].

6. En el párrafo 11 de su voto particular concurrente en el asunto *Activités armées sur le territoire du Congo*, el magistrado Simma también se opuso a la interpretación restrictiva del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Sostuvo que el Artículo 51 abarcaba asimismo las medidas defensivas tomadas contra grupos terroristas y consideró que las resoluciones del Consejo de Seguridad 1368 (2001) y 1373 (2001) justificaban una interpretación extensiva del Artículo 51 [véase el párrafo 337 del fallo].

7. Aunque esas opiniones anuncian un nuevo enfoque de la noción de legítima defensa, lo cierto es que la práctica de los Estados y la mayor parte de la doctrina tienden todavía a suscribir una interpretación restrictiva del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Por consiguiente, se pregunta si no sería prudente que el Relator Especial adujese más argumentos en apoyo de su tesis, especialmente habida cuenta de que sus trabajos se basan en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados. No le convence la referencia que hace el Relator Especial en el párrafo 18 de su informe al razonamiento seguido por la CIJ en el asunto *Plates-formes pétrolières*. Personalmente no comprende cómo la ampliación del concepto de ataque armado hecho por la Corte puede justificar una interpretación amplia del Artículo 51 que autorice el ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa por una organización internacional contra un ataque armado de una entidad no estatal, a menos que se considere que la inclusión de ese derecho está comprendida en el ámbito del desarrollo progresivo del derecho internacional. No tiene absolutamente nada que objetar a que se adopte esa interpretación amplia como actividad comprendida en el desarrollo progresivo.

8. El orador apoya plenamente el proyecto de artículo 22 sobre el estado de necesidad, pero le sumen en la perplejidad las explicaciones y comentarios del párrafo 37 del informe. En particular, le preocupa las referencias que se hacen en ese párrafo a las nociones de «necesidad operacional» y «necesidad militar», que no tienen nada que ver con el estado de necesidad del que se ocupa la Comisión en el contexto del proyecto de artículo 22. Se pregunta si el Relator Especial desea señalar que, en los casos en que ha habido injerencias en la propiedad privada durante operaciones militares realizadas por fuerzas de las Naciones Unidas encargadas del mantenimiento de la paz, la necesidad operacional excluiría la ilicitud de tales actos. Esas cuestiones, que se refieren al derecho de los conflictos armados más que al estado de necesidad, no deben estudiarse en el cuarto informe. Las fuerzas de las Naciones Unidas que realizan operaciones militares de conformidad con el Capítulo VII de la Carta están sometidas al derecho internacional humanitario, como recordó el Secretario General en su circular de 6 de agosto de 1999¹⁰¹. En consecuencia, toda organización internacional, en

¹⁰¹ Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas (ST/SGB/1999/13).

el caso en cuestión las Naciones Unidas, aunque no sea parte en un conflicto armado, tiene que atenerse al derecho internacional humanitario, por lo que cualquier violación de ese derecho por las fuerzas de la organización haría que ésta incurriera en responsabilidad. Esta cuestión no debe tratarse en los proyectos de artículos sobre las circunstancias que excluyen la ilicitud, ya que ello podría dar lugar a malentendidos.

9. Por otra parte, el estado de necesidad como circunstancia que excluye la ilicitud es inaplicable a la violación del derecho de los conflictos armados. El comentario al artículo 25 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos deja muy claro que el derecho internacional humanitario impide expresamente que se recurra al estado de necesidad en caso de conflicto armado¹⁰².

10. Pasando al proyecto de artículo 23, sobre el cumplimiento de normas imperativas, el orador señala que el Relator Especial afirma, en el párrafo 47 de su informe, que, «[e]n principio, las normas imperativas son obligatorias para las organizaciones internacionales de la misma manera que lo son para los Estados. Sin embargo, la aplicación de ciertas normas imperativas a ciertas organizaciones internacionales puede plantear algunos problemas». El orador desea saber si esa observación se basa en el artículo 5 común de la Convención de Viena de 1969 y la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales (en adelante «Convención de Viena de 1986»), que contiene una excepción con respecto a las organizaciones internacionales, ya que esas Convenciones se aplican sin perjuicio de ninguna norma pertinente de la organización. Si la respuesta es afirmativa, el Relator Especial debería tener en cuenta esa excepción en la redacción del proyecto de artículo 23, dado que la cuestión es sumamente controvertida y objeto de intensos debates en la doctrina. La cuestión es si la referencia que se hace en el artículo 5 común a las normas pertinentes de la organización debe entenderse en el sentido de que autoriza a ciertas organizaciones internacionales a actuar en contra de normas imperativas de derecho internacional. ¿Es concebible que el instrumento constitutivo de una organización internacional faculte expresamente a un órgano de esa organización para actuar en contra de normas imperativas? Esa es una cuestión particularmente pertinente en el caso de un órgano tal como el Consejo de Seguridad, que se entiende que representa a la comunidad internacional de los Estados en su conjunto. De ser así, el Consejo de Seguridad podría quedar exento de su obligación de cumplir las normas de *jus cogens* al ejercer las facultades que le confiere el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Por ejemplo, podría facultar a un Estado para recurrir a la fuerza armada contra otros Estados sin que hubiera ningún ataque armado; en otras palabras, cuando no fuera aplicable el Artículo 51 de la Carta. Tal situación podría surgir cuando un Estado cometiese violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos de sus ciudadanos, en cuyo caso el Consejo de Seguridad podría muy bien aprobar, conforme al Capítulo VII de la Carta, una resolución por la que se autorizase a los

Estados a utilizar la fuerza incumpliendo normas imperativas de derecho internacional para ayudar a la población de ese país poniendo fin a los abusos cometidos contra los derechos humanos. El artículo 16 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional también da al Consejo de Seguridad la posibilidad de pedir a la Corte que aplaque el procesamiento de personas acusadas de genocidio. El orador opina personalmente que impedir el enjuiciamiento de personas acusadas de genocidio constituye también una violación del *jus cogens*. Está seguro de que la Comisión prestará la debida atención a esas cuestiones al examinar el proyecto de artículo 23.

11. El Sr. GAJA (Relator Especial), respondiendo a la declaración del Sr. Momtaz, dice que éste ha entendido que el informe dice muchas cosas que no dice y ha planteado cuestiones que no tienen que ser examinadas por la Comisión, ya que no están comprendidas en el alcance del tema que se estudia. En el cuarto informe no hay nada que haga pensar que la legítima defensa debe aplicarse con respecto a entidades no estatales ni que la cuestión deba examinarse en el actual contexto. En el párrafo 17 se afirma meramente que en la práctica seguida por las Naciones Unidas en relación con la legítima defensa no se hace una distinción según la fuente del ataque armado. Esa práctica se ha mencionado porque parece apoyar la idea de que la legítima defensa puede aplicarse a las organizaciones internacionales.

12. Es comprensible que el Sr. Momtaz no vea la relación que hay en el párrafo 18 entre el asunto de las *Plates-formes pétrolières* y la cuestión de la legítima defensa, porque en ese párrafo el orador ha considerado, no la fuente del ataque, sino qué constituye un ataque armado y cuándo se puede decir que un ataque armado es suficiente para activar la legítima defensa. Ahora bien, no es posible establecer una distinción análoga entre las organizaciones internacionales y los Estados. Esa es la razón por la que el orador se refirió al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

13. En lo que concierne al estado de necesidad, en ninguna parte del informe se da a entender que la disposición sobre el estado de necesidad debe permitir que se incumplan las obligaciones impuestas por el derecho internacional humanitario, fuera de los casos permitidos por razones de necesidad militar cuando ésta sea aplicable. La finalidad de la referencia hecha por el autor en el párrafo 37 del informe a la práctica relativa a las situaciones de necesidad militar que pueden estar reguladas por el derecho internacional humanitario es demostrar que la noción de necesidad no es ajena a las organizaciones internacionales y no que el estado de necesidad pudiera justificar el incumplimiento del derecho internacional humanitario. En su informe no hay nada que lleve a pensar lo contrario, y no es función de la Comisión expresar ninguna opinión al respecto.

14. Por último, en lo que se refiere a las obligaciones impuestas por normas imperativas, en el informe no se dice nada sobre la posibilidad de autorizar a las organizaciones internacionales a actuar en contra de esas normas. Eso sería una extraña afirmación, tanto si se basase en el artículo 5 común de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 como si se fundase en cualquier otra disposición.

¹⁰² *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, págs. 85 a 90.

El problema que el orador ha mencionado se plantea en el contexto de la Carta de las Naciones Unidas. Cuando se trata del uso de la fuerza, es difícil que las organizaciones internacionales se encuentren en la misma posición que los Estados y reaccionen, por ejemplo, en caso de legítima defensa colectiva. Los Estados pueden actuar entonces de forma justificada al recurrir a la fuerza no obstante lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta, pero ¿sería eso válido en el caso de una organización internacional? Con todo, no es necesario que la Comisión exprese ninguna opinión al respecto. La Comisión, si bien debe examinar todas las cuestiones que son pertinentes a la exclusión de la ilicitud, incluso si son de carácter técnico, no debe ocuparse de cuestiones que no se consideran como tales, ni siquiera implícitamente. Si algunos de los comentarios hechos en el informe parecen ambiguos, se pueden aclarar a su debido tiempo.

15. El Sr. KOLODKIN dice que, en líneas generales, apoya las observaciones del Relator Especial. Muchas de las cuestiones planteadas por el Sr. Momtaz no guardan relación con el tema que se examina.

16. El Sr. CHEE, refiriéndose a la naturaleza de las actividades militares realizadas en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, dice que la CIJ, en su opinión consultiva formulada en 1962 en el asunto *Certaines dépenses des Nations Unies*, distinguió entre las operaciones de observación de la paz, de imposición de la paz y de mantenimiento de la paz. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, por su propia naturaleza, no están dirigidas contra ningún Estado y no constituyen medidas comprendidas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La distinción hecha en la opinión consultiva de 1962 ha llevado a que las operaciones de mantenimiento de la paz se calificaran de operaciones del «Capítulo VI y medio» por Dag Hammarskjöld.

17. El Sr. ECONOMIDES dice que, aunque le han sorprendido las observaciones del Sr. Momtaz, está de acuerdo con su fondo. No ve cómo un informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales puede abordar cuestiones tan cruciales como el alcance de la legítima defensa, las facultades del Consejo de Seguridad en lo que se refiere a las normas de *jus cogens* o las circunstancias en las que se puede recurrir a la fuerza aparte de los casos de legítima defensa. No obstante, el Relator Especial ha aliviado los temores del orador al señalar que el informe no tiene nada que ver con esas cuestiones y que, si contiene cualquier comentario que pueda ser interpretado erróneamente y pueda llevar a malentendidos, habrá que corregirlo. El orador encomia los comentarios del Sr. Momtaz, particularmente en lo que se refiere a la legítima defensa, noción que siempre ha de interpretarse de manera restrictiva.

18. El Sr. BROWNLIE dice que la cuestión de lo que él prefiere denominar «justificaciones» es un aspecto muy difícil del tema que se estudia, al igual que lo es, de hecho, en el contexto de la responsabilidad de los Estados. Ello es importante, porque la Comisión ha adoptado la metáfora de la responsabilidad de los Estados como punto de partida para su examen del tema de la responsabilidad de las organizaciones internacionales,

y ha conferido al Relator Especial una autorización, tal vez incluso un mandato, para que examine la cuestión sobre esa base. A posteriori, está claro que, en el contexto del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, la cuestión de las justificaciones nunca se trató debidamente. Con cada nuevo asunto que se ha sometido a la CIJ y con cada nuevo arbitraje, se ha ido viendo cada vez más claramente que el tema no estaba maduro; sin embargo, la Comisión adoptó por no reconocer la realidad, con lo que ahora tiene un espléndido conjunto de artículos sobre las justificaciones en el contexto de la responsabilidad de los Estados, artículos que son muy difíciles de aplicar. La Comisión abordó después otro tema sobre el cual había mucha menos práctica y mucho menos apoyo en fuentes jurídicas, y dispuso que su intrépido Relator Especial lo estudiase. Ningún relator especial se aventurará jamás a afirmar que no hay pruebas suficientes que apoyen absolutamente cualquier norma sobre cualquier cuestión dada.

19. No obstante todo esto, se ha presentado a la Comisión una exposición audaz, bien organizada y clara de los problemas. La única reserva general del orador al respecto es que el informe es excesivamente sucinto. En cuanto a la importante cuestión de si hay una práctica estatal sobre las contramedidas en relación con las organizaciones internacionales, el orador señala que en el párrafo 22 se hace referencia a la monografía de Pierre Klein¹⁰³, pero no se explica qué apoyo presta esa monografía y tampoco se da ninguna información sobre la práctica seguida ni sobre las opiniones sustentadas. A veces se habría visto con satisfacción que el Relator Especial diese más información sobre los elementos basándose en los cuales preparó su informe.

20. El orador no tiene ningún problema en lo que concierne al consentimiento, a la fuerza mayor o a las normas imperativas, pero experimenta considerables dificultades con algunas de las demás categorías. La analogía de las relaciones interestatales, que constituye la base de los trabajos de la Comisión sobre el tema, fue sometida a particular tensión cuando se planteó la cuestión de las justificaciones. La legítima defensa es el ejemplo perfecto de esto: la geografía política y estratégica de la legítima defensa en lo que concierne a las relaciones interestatales es completamente distinta de su equivalente en las actividades de las organizaciones internacionales. La cuestión del mantenimiento de la paz ilustra las dificultades existentes. En el párrafo 15 del informe se utiliza la categoría de la legítima defensa como tal, desde el punto de vista del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, y se subraya que las organizaciones internacionales tienen evidentemente tal derecho. El orador no sigue, en absoluto, ese razonamiento. Ciertamente es que tiene que haber alguna analogía, pero no parece correcto afirmar que se trata del mismo derecho. Como se puede ver en el párrafo 17, las opiniones han evolucionado y, por ejemplo, en una operación de mantenimiento de la paz se puede recurrir a la fuerza para proteger a una misión. Esto le parece razonable. El orador no se opone a la idea de que haya un artículo que regule la situación en la que una organización

¹⁰³ *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruselas, Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1998.

internacional, actuando dentro de su mandato, tenga derecho a recurrir a la fuerza para alcanzar sus objetivos o para realizar una misión especial autorizada, tal vez ajena a los objetivos normales de la organización, tal vez realizada por una organización regional o por el Consejo de Seguridad. El caso clásico es el de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo, creada el 14 de julio de 1960 por la resolución 143 (1960) del Consejo de Seguridad: el mandato conferido para el mantenimiento de la paz incluía el derecho a la libertad de circulación y autorizaba a recurrir a la fuerza para despejar barricadas¹⁰⁴. Esas son medidas legales adoptadas en cumplimiento de la misión. Por consiguiente, la legítima defensa es solamente una de las diversas medidas legales que una organización internacional puede tener que tomar como parte de su mandato. La Comisión tiene que estudiar más a fondo esa categoría; a juicio del orador, la expresión «legítima defensa» es inadecuada.

21. El Relator Especial ha reconocido que las contramedidas plantean dificultades particulares; de hecho, en la última frase del párrafo 23 del informe señala que puede haber buenas razones para diferir a una etapa posterior el examen de las condiciones en las cuales una organización tiene derecho a recurrir a la adopción de contramedidas contra otra organización. El orador, personalmente, desearía tener más detalles sobre la práctica de las organizaciones en esa materia. Una vez más, la analogía de las relaciones interestatales no funciona bien en el contexto de las contramedidas.

22. El proyecto de artículo 21, sobre el peligro extremo, parece ser parte del estado de necesidad. El orador no cree que sea necesario un artículo separado, pero, si se opta por mantenerlo, la legalidad debe estar condicionada por la indemnización. Se tiende a regular la indemnización formulando una reserva al respecto, como se ha hecho con la cláusula «sin perjuicio» en el proyecto de artículo 24. Esto recuerda al orador el derecho de la responsabilidad civil extracontractual. Conforme a la doctrina del privilegio incompleto, en la jurisprudencia de los Estados Unidos, si un buque causa daños a un embarcadero en el que se ha visto forzado a echar amarras durante una tormenta, esto no constituye un hecho ilícito civil en el sentido corriente, sino un hecho ilícito condicional que puede compensarse mediante el pago de una indemnización no penal que tenga un importe razonable para sufragar el costo de la reparación. En ocasiones, las fuentes de derecho interno son de interés en tales cuestiones.

23. La categoría del estado de necesidad es una categoría que nunca ha hecho muy feliz al orador, aunque ha sido ampliamente reconocida en el artículo 25 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado¹⁰⁵ y aunque también ha sido aceptada, con algunas reservas, por la CIJ en el asunto *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*. La Comisión, si va a mantener el estado de necesidad, debe atribuir más importancia al problema de la proporcionalidad, y de

nuevo se plantea la cuestión de si se debe tratar de forma más positiva la indemnización.

24. El Sr. ECONOMIDES dice que le complace que el Sr. Brownlie haya puesto en tela de juicio si las contramedidas al nivel interestatal pueden equipararse a las contramedidas al nivel de las organizaciones internacionales. La cuestión plantea un problema de fondo. Las contramedidas han sido siempre una práctica arcaica, anacrónica y un tanto primitiva que hace caso omiso del derecho internacional; una práctica, además, que se basa en la fuerza y se ejerce unilateralmente. El orador se pregunta si tal práctica debe transponerse al derecho de las organizaciones internacionales. ¿Qué justificación existe para recomendar que se recurra a la adopción de contramedidas en vez de agotar todos los procedimientos existentes en derecho internacional para dirimir las diferencias pacíficamente? Está en juego una cuestión más general de principio que merece ser examinada atentamente.

25. El Sr. KOSKENNIEMI está de acuerdo con el Sr. Brownlie en la complejidad de la legítima defensa y de las contramedidas cuando se aplican a las organizaciones internacionales. Sería interesante examinar a fondo cómo hay que modificar los conceptos interestatales de contramedidas y de legítima defensa para que sean aplicables a las actividades en que participan organizaciones internacionales. No obstante, la Comisión se enfrenta a un dilema: si desea mantener un debate sustantivo sobre la legítima defensa, las contramedidas y el estado de necesidad en lo que concierne a las organizaciones internacionales, el informe no contiene la información necesaria sobre la práctica existente. Si la Comisión, por el contrario, no desea iniciar ese debate, tendrá que seguir la estructura del informe sobre la responsabilidad de los Estados y limitarse a señalar que las mismas «justificaciones», como ha dicho el Sr. Brownlie, son aplicables, *mutatis mutandis*, a las organizaciones internacionales. Sobre la base de la información disponible, el orador cree que la Comisión ha de adoptar este último enfoque, aun cuando ello tal vez sea intelectualmente insatisfactorio y poco atractivo. Ése parece ser el planteamiento por el que ha optado el Relator Especial, quien ha señalado que las cuestiones suscitadas por el Sr. Momtaz, aunque interesantes, no guardan relación con la cuestión. Así pues, bien los miembros deben citar problemas prácticos con respecto a las organizaciones internacionales para dar un contenido sustantivo al debate sobre la forma en que se deben modificar los conceptos de legítima defensa, contramedidas y estado de necesidad, bien la Comisión debe circunscribirse a las propuestas, bastante limitadas, hechas por el Relator Especial.

26. El Sr. GAJA (Relator Especial) dice que indudablemente hay que abordar las cuestiones del estado de necesidad y de la legítima defensa. El orador ha tratado de obtener toda la información posible sobre la práctica, ha pedido a las organizaciones internacionales que le proporcionen más datos sobre la práctica y acogerá con satisfacción cualquier información pertinente que los miembros puedan aportar. Algunas cuestiones, tales como las planteadas por el Sr. Momtaz, se dejaron deliberadamente al margen en los trabajos sobre la responsabilidad de los Estados y no es necesario tratarlas en el contexto actual. En cambio, a juicio del orador, las

¹⁰⁴ Véanse en particular las resoluciones del Consejo de Seguridad 161 (1961), de 21 de febrero de 1961, y 169 (1961), de 24 de noviembre de 1961, en las que el Consejo autoriza «el uso de la fuerza, en caso necesario, como último recurso».

¹⁰⁵ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, págs. 85 a 90.

contramedidas no deben estudiarse en la actual fase de los trabajos. Se abordarán ampliamente en el contexto de la aplicación de la responsabilidad internacional. El orador desea simplemente decir que, si se autorizan las contramedidas, las medidas tomadas como contramedidas no serían ilegales.

27. El Sr. Sreenivasa RAO dice que los debates han sido fructíferos por cuanto han aclarado, de una vez por todas, cuáles son las cuestiones que el Relator Especial considera que carecen de importancia en el contexto actual. La responsabilidad de los Estados y la responsabilidad de las organizaciones internacionales son cuestiones paralelas pero muy diferentes. El derecho inmanente de legítima defensa reconocido a los Estados por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas es una cosa; la legítima defensa como circunstancia que excluye la ilicitud cuando intervienen organizaciones internacionales o entidades distintas de los Estados es otra cuestión muy distinta. Cabe sostener que las medidas tomadas por Estados o por organizaciones internacionales contra un ataque armado de una entidad distinta de un Estado es una circunstancia que excluye la ilicitud, pero tal derecho es inferior al derecho de legítima de defensa reconocido en el Artículo 51.

28. El Sr. MATHESON dice que los informes del Relator Especial sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales han sido concienzudos, concisos y metódicos en sus investigaciones y en su análisis jurídico, así como perspicaces en su valoración de las consideraciones prácticas. El cuarto informe no es una excepción. En general, hay que tener debidamente en cuenta que la competencia y las responsabilidades de las organizaciones internacionales se han ampliado sobremanera en los últimos decenios. En muchos casos, las organizaciones han asumido funciones plenamente comparables a las de los Estados, particularmente en lo que se refiere a la gobernanza de los territorios sometidos a control internacional. De ahí se desprende que los motivos para la exclusión de la ilicitud deben ser análogos en el caso de las organizaciones internacionales y en el de los Estados; de lo contrario, las organizaciones internacionales no podrían desempeñar eficazmente las funciones que les ha encomendado la comunidad internacional, o podrían encontrarse en la imposibilidad de hacer frente a situaciones de emergencia o a circunstancias que pudieran poner en peligro su misión o las vidas y el bienestar de personas inocentes. En el comentario se debe aclarar, donde proceda, que sólo se piensa en unas circunstancias limitadas análogas a aquéllas que dieron lugar a disposiciones similares en los artículos sobre la responsabilidad de los Estados.

29. Pasando a artículos concretos, dice que es evidente la necesidad del proyecto de artículo 17, sobre el consentimiento, porque el consentimiento puede excluir la ilicitud en muchas situaciones, desde el caso prosaico de la autorización para utilizar información del dominio privado hasta el caso, más serio, de la irrupción armada en el territorio de un Estado. El orador también cree que el proyecto de artículo 18 sobre la legítima defensa es claramente necesario, puesto que las organizaciones internacionales tienen ahora que intervenir en situaciones que entrañan grandes riesgos para la vida y para la seguridad. El Sr. Momtaz ha planteado interesantes cuestiones sobre el alcance del derecho de legítima defensa, pero el orador

está de acuerdo con el Relator Especial en que no sería prudente que la Comisión tratase de definir, ni en el texto ni en el comentario, el alcance de ese derecho o las circunstancias en que es posible ejercerlo. Esa cuestión ha de dejarse para su examen por el Consejo de Seguridad, por otro órgano facultado para autorizar la legítima defensa en el caso de una operación de mantenimiento de la paz o, en el caso de la defensa colectiva, por una organización de seguridad colectiva o por sus miembros. Evidentemente, el proyecto de artículo 18 ha de interpretarse sin perjuicio del derecho del Consejo de Seguridad a autorizar a una organización internacional, conforme al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, a hacer un uso de la fuerza que vaya más allá de la legítima defensa, y en el comentario tal vez se debiera aclarar esto.

30. Con respecto al proyecto de artículo 19, es necesario reconocer la legitimidad de las contramedidas en el caso de las organizaciones internacionales, al igual que en el caso de los Estados. Como los Estados, las organizaciones internacionales han de tener la posibilidad de tomar medidas legales para hacer frente a medidas ilegales de otras entidades.

31. En cuanto a la fuerza mayor, el orador no tiene ningún problema con el artículo 20 propuesto, pero, lo mismo que el Sr. Mansfield, tiene dificultades con la afirmación que se hace en el párrafo 31 del informe en el sentido de que la fuerza mayor consistente en la insuficiencia de los fondos puede utilizarse como excusa para que una organización internacional no cumpla sus obligaciones. Esto haría que las consecuencias de tales incumplimientos financieros no tuvieran que ser sufridas por la organización y por sus miembros, sino por otras partes que hubieran tratado de buena fe con la organización. La falta de recursos financieros no es una «fuerza irresistible» o un «acontecimiento imprevisto» a los efectos de la fuerza mayor, sino, antes bien, un acontecimiento previsible y corriente. La organización debe gestionar sus finanzas y sus compromisos de forma tal que pueda hacer frente a tales déficits de financiación, en vez de verse simplemente relevada del cumplimiento de sus obligaciones.

32. Con respecto al peligro extremo, el orador está de acuerdo en que las organizaciones internacionales deben beneficiarse de una excepción tal como la contenida en el proyecto de artículo 21. Ahora bien, puede ser que, como ha señalado la Sra. Escarameira, haya que modificar la redacción del párrafo 1, dado que las organizaciones internacionales son, en la actualidad, frecuentemente responsables de las vidas y la seguridad de muchas personas en situaciones de peligro.

33. El proyecto de artículo 22, sobre el estado de necesidad, tal vez sea la más controvertida de todas las disposiciones. El orador, como el Sr. Mansfield, tiene grandes dudas sobre la forma en que se ha recogido ese principio en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados. No obstante, si se reconoció esa justificación en el caso de los Estados, probablemente se debería hacer lo mismo en el caso de las organizaciones internacionales. Tales organizaciones, aunque en su mayor parte no tienen los mismos intereses que los Estados, en algunas situaciones pueden tener unos intereses «esenciales» comparables y estar obligadas a protegerlos. Por consiguiente, el orador

no se opone en principio al proyecto de artículo 22, pero sugeriría que se aclarase que ese artículo está destinado principalmente a regular situaciones en que hay organizaciones internacionales que ejercen funciones similares a las de los Estados, por ejemplo cuando están encargadas de la gobernanza de un territorio y de la protección de las vidas y el bienestar de su población.

34. Con respecto al cumplimiento de las normas imperativas, el orador no tiene ningún problema con el artículo 23 propuesto, pero tiene dificultades con el párrafo 48 del informe, del que parece desprenderse que el consentimiento para una intervención militar puede darse en casos específicos y no por adelantado para una categoría definida de situaciones. A su juicio, los Estados tienen el derecho soberano a consentir de antemano en que realicen actividades militares en su territorio otros Estados u organizaciones internacionales, como de hecho se hace frecuentemente. La Comisión no debe tratar, ni en el comentario ni en los proyectos de artículos, de resolver problemas tan controvertidos y tan difíciles sobre la esencia de las normas imperativas o sobre su relación con otros principios jerárquicos del derecho internacional, cuestión que se está examinando en relación con el tema de la fragmentación del derecho internacional.

35. Por último, el orador no tiene ningún problema con el proyecto de artículo 24, que lógicamente es paralelo a las cláusulas de exoneración o limitación de responsabilidad incluidas en los artículos sobre la responsabilidad de los Estados. Para concluir, dice que es partidario de que se remitan al Comité de Redacción los artículos propuestos.

36. El Sr. YAMADA elogia el informe del Relator Especial, conciso y bien razonado, con el que está de acuerdo casi en su totalidad. Es grato ver que las organizaciones internacionales están demostrando ahora un profundo interés por los trabajos de la Comisión sobre el tema.

37. Las circunstancias que excluyen la ilicitud constituyen un sector en el que no hay ninguna razón para apartarse de los principios sustantivos enunciados en las disposiciones sobre la responsabilidad de los Estados. Esos principios se están convirtiendo en derecho internacional consuetudinario y serán examinados en breve por la Asamblea General. La Comisión no debe inducir a confusión proponiendo alteraciones de esos principios sustantivos. En consecuencia, el orador apoya las propuestas del Relator Especial, con las que se introducen solamente los cambios necesarios en el texto y algunas mejoras de redacción.

38. El orador es partidario de que se aplase el examen del proyecto de artículo 19, sobre las contramedidas, hasta que se tome una decisión sobre si se debe abordar en el proyecto de artículos que se examina la cuestión de las contramedidas adoptadas por una organización internacional contra un Estado. En consecuencia, con la excepción del proyecto de artículo 19, las disposiciones propuestas en el informe deben remitirse al Comité de Redacción.

Se levanta la sesión a las 11.30 horas.

2878.ª SESIÓN

Jueves 18 de mayo de 2006, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA

Miembros presentes: Sr. Addo, Sr. Baena Soares, Sr. Brownlie, Sr. Candioti, Sr. Chee, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sr. Economides, Sra. Escarameia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Kateka, Sr. Kemicha, Sr. Kolodkin, Sr. Koskeniemi, Sr. Mansfield, Sr. Matheson, Sr. Momtaz, Sr. Opertti Badan, Sr. Sreenivasa Rao, Sr. Rodríguez Cedeño, Sr. Valencia-Ospina, Sra. Xue, Sr. Yamada.

Responsabilidad de las organizaciones internacionales (continuación) (A/CN.4/560, secc. C, A/CN.4/564 y Add.1 y 2, A/CN.4/568 y Add.1, A/CN.4/L.687 y Add.1 y Corr.1)

[Tema 4 del programa]

CUARTO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

1. El Sr. KEMICHA felicita al Relator Especial por la calidad de su trabajo. Señala que, por razones de coherencia con el texto sobre la responsabilidad del Estado, el Relator Especial ha evitado, sin gran convicción a juicio del orador, las circunstancias que excluyen la ilicitud que no eran consideradas como tales en ese texto, como la hipótesis en que la organización internacional actúa bajo coacción, hipótesis a la que el Relator Especial hace referencia en el párrafo 8 de su informe.

2. En lo que concierne al consentimiento, el ejemplo de las misiones de observación de elecciones es plenamente pertinente, y el proyecto de artículo 17 no suscita ninguna dificultad. En cambio, la legítima defensa tal vez dé la ocasión de medir los límites de la transposición, justificada en la mayoría de los casos, de los artículos relativos a la responsabilidad del Estado a los artículos concernientes a la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Al igual que el artículo 21 sobre la responsabilidad del Estado¹⁰⁶, el proyecto de artículo 18 exige que la medida de legítima defensa sea «lícita» y haya sido «tomada de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas». El orador suscribe la propuesta de la Sra. Escarameia de que no se haga referencia únicamente a la Carta de las Naciones Unidas, sino, más en general, al derecho internacional. Por lo demás, el propio Relator Especial declara, en el párrafo 18 de su informe, que la posibilidad de invocar la legítima defensa no debería limitarse a las Naciones Unidas.

3. En lo que hace a las contramedidas, el orador señala que el Relator Especial se pregunta si es procedente incluir un artículo basado en el artículo 22 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado¹⁰⁷ sin saber si se abordará o no la cuestión de las contramedidas

¹⁰⁶ *Ibíd.*, págs. 78 y 79.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, págs. 79 y 80.