

de una organización internacional de la personalidad jurídica distinta de esa organización. Hubiera sido útil incluir un breve resumen de esas opiniones. En cuanto a la referencia que se hace en el párrafo 67 del informe al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, se pregunta cómo afectarán las disposiciones de ese tratado a la responsabilidad de los Estados no nucleares que son a la vez Partes en el Tratado y miembros de la OTAN, si dichos Estados se amparan en el paraguas nuclear ofrecido por otros Estados que poseen armas nucleares. ¿Estarán dichos Estados infringiendo el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares?

62. A su juicio, no procede que el Estado transfiera ciertas funciones soberanas a una organización internacional si no están abiertos los «demás recursos jurídicos» a que se alude en el párrafo 69. Aunque el criterio de la equivalencia se examina en el párrafo 70, no se ha incluido en el artículo 28 del proyecto, ni tampoco se menciona en éste la existencia de otros eventuales recursos jurídicos como vía para atacar un hecho potencialmente ilícito. Entiende que la frase que figura en el apartado *b* del párrafo 1 del artículo 28 del proyecto «habría entrañado el incumplimiento de esa obligación» se aplica también al criterio de la equivalencia y a la existencia de otros recursos jurídicos. En tal caso, debe precisarse así en el comentario.

63. La última sección del capítulo estimula la reflexión, ya que contiene gran abundancia de opiniones de la doctrina y de información y se examinan dos ejemplos de la práctica de una forma muy ilustrativa. Ahora bien, entiende que las referencias a las decisiones a propósito del Consejo Internacional del Estaño (párr. 79) no son totalmente pertinentes, ya que la responsabilidad de los miembros derivaba exclusivamente de la situación de quiebra del Consejo. Las decisiones de los tribunales no proporcionan base para concluir que los Estados miembros deben ser responsables del hecho ilícito de la organización a la que pertenezcan.

64. La delegación de China suscitó en la Sexta Comisión el importante problema de hasta qué punto los Estados miembros son responsables de una decisión ilícita de la organización²¹⁹. El Relator Especial se ha declarado con razón de acuerdo con una serie de posiciones autorizadas de órganos como el Instituto de Derecho Internacional (resolución II/1995), al escribir que, como la organización internacional posee personalidad jurídica separada y el proceso decisorio está abierto a la participación de todos los Estados miembros, y dado que, una vez adoptadas las decisiones, son exclusivamente imputables a la organización y no a cada uno de los Estados miembros, no se plantea el problema de la responsabilidad subsidiaria, independiente o solidaria. El Relator Especial expone fundadas razones de principio en apoyo de esa tesis en el párrafo 94 del informe. No obstante, la verdadera razón de fondo de que la Comisión se ocupe de esta cuestión es que, a veces, un grupo de miembros de una organización impone decisiones ilícitas a pesar de la tenaz oposición de otros miembros. ¿Serán responsables estos últimos de decisiones que posteriormente resultaron ser ilícitas?

²¹⁹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Sexta Comisión, 11.ª sesión (A/C.6/60/SR.11) y corrección, párrs. 51 a 53.*

Ese fue el aspecto crucial que sin duda impulsó a China a declarar que sólo los miembros que votaron en favor de la decisión deben ser internacionalmente responsables de sus consecuencias²²⁰.

65. Si bien la mayoría de las tesis que se exponen en el informe son válidas en la gran mayoría de los casos, hay que reflexionar muy detenidamente sobre el texto del artículo 29 del proyecto. Ello no obstante, el orador es partidario de que se remitan al Comité de Redacción los proyectos de artículos contenidos en el cuarto informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

66. El Sr. GAJA (Relator Especial) precisa que los comentarios formulados por los Estados en la Sexta Comisión, a los que hace referencia en el párrafo 64 de su informe, son enteramente ajenos a la cuestión que debate actualmente la Comisión. Dichos comentarios, que se formularon a propósito del artículo 15 del proyecto, están recogidos en una nota y serán examinados ulteriormente. Los únicos comentarios relacionados directamente con el programa que se examina están reproducidos *in extenso* en el párrafo 65 del informe.

Se levanta la sesión a las 13.00 horas.

2892.ª SESIÓN

Miércoles 12 de julio de 2006, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA

Miembros presentes: Sr. Addo, 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. Niehaus, Sr. Operti Badan, Sr. Pellet, 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 PRESIDENTE invita a los miembros de la Comisión a que prosigan el examen de la parte final del cuarto informe del Relator Especial sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales (A/CN.4/564 y Add.1 y 2).

2. La Sra. ESCARAMEIA dice que los artículos 25, 26 y 27 que se proponen en el párrafo 63 del informe plantean dos problemas. El primero de ellos, al que ya aludió en

²²⁰ *Ibíd.*, párr. 53.

la sesión precedente el Relator Especial, se refiere a la relación que existe entre el Estado y la organización internacional. En el párrafo 62 del informe, el Relator Especial indica que el Estado que presta ayuda o asistencia a una organización internacional, o la dirige y controla, o ejerce coacción sobre ella puede ser o no un Estado miembro. Ahora bien, los artículos 25 a 27 no contienen ninguna indicación a ese respecto. Cabe preguntarse, sobre todo a propósito de la coacción, si se contempla o no la aplicación torcida de las normas de la organización por un Estado miembro que constituya coacción. El texto de los artículos 25 a 27 no está claro en este punto, de manera que podría mejorarse insertando después de «un Estado» y «organización internacional», que figuran en la primera línea de los tres artículos, las palabras «sea o no miembro de la organización internacional» y «por cualquier medio», respectivamente. El segundo problema, que afecta esencialmente al artículo 27, apunta a la posibilidad de un ámbito concurrente con el del artículo 29: en efecto, cabe preguntarse cómo distinguir las situaciones contempladas, respectivamente, en los artículos 27 y 29. La oradora indica que volverá sobre este particular cuando analice el artículo 29.

3. En cuanto al artículo 28, que contempla una situación perfectamente posible y que es inversa de la prevista en el artículo 15, ha quedado claramente explicado por el Relator Especial y debe aprobarse.

4. En lo que respecta a la responsabilidad de los miembros de una organización internacional cuando ésta es responsable (párrafos 75 a 96 del informe), es interesante observar, a propósito de la jurisprudencia citada por el Relator Especial, que en la causa en que fueron partes Westland Helicopters Ltd. y la Organización Árabe para la Industrialización, la decisión de los tribunales se fundó en el elemento intencional, en la equidad y en la creencia de terceros. En cuanto a la causa relativa al Consejo Internacional del Estano (párr. 79), merece señalarse la importancia que se atribuyó al instrumento constitutivo de la organización. Por último, en lo que respecta al incidente aludido en el párrafo 83, el hecho de que la organización interesada sólo tuviera dos Estados (Egipto e Israel) y tal vez los términos del instrumento constitutivo, podrían explicar la posición canadiense expuesta en la carta citada en el referido párrafo.

5. Pasando a los comentarios que la Comisión recabó de los Estados y de las organizaciones internacionales sobre la eventual existencia de hipótesis en que un Estado hubiera sido considerado responsable del hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional de la que sea miembro²²¹, cabe concluir que no existe una responsabilidad general, aunque existen diversas excepciones. Por ejemplo, Belarús hace referencia a los recursos limitados y al reducido número de miembros de la organización, así como al alto nivel de control que ejercen algunos de sus miembros; Austria menciona la negligencia en la supervisión, Italia las circunstancias excepcionales, y China alude a la votación en favor de una decisión ilícita o a la aplicación de la misma por parte del Estado miembro interesado (véase el párrafo 85 del informe). También son interesantes las observaciones de

INTERPOL a propósito del instrumento constitutivo de la organización (A/CN.4/568, secc. F); sin duda es también pertinente la circunstancia de que el acto constitutivo prevea o no la responsabilidad de los Estados miembros frente a los terceros Estados.

6. Al formular el artículo 29, el Relator Especial parece haberse inspirado en la resolución II/1995 adoptada por el Instituto de Derecho Internacional en su período de sesiones de Lisboa, y ha obrado acertadamente. Ahora bien, quizás habría que ser un poco más preciso: por ejemplo, en el apartado *a* se podría indicar cómo aceptó el Estado, insertando las palabras «en el instrumento constitutivo o de cualquier otra forma». El apartado *b* no plantea ningún problema. También se podría añadir un nuevo apartado *c* que ofrecería indicios sobre la responsabilidad o ausencia de responsabilidad de los Estados miembros y permitiría tener en cuenta argumentos como el de que sería injusto que pusiera en juego su responsabilidad el Estado que en vano hizo todo lo posible en el seno de una organización internacional para evitar que ésta cometiera un hecho ilícito. Entre estos indicios podrían figurar, por ejemplo, el número de miembros y el nivel de control que ejercen algunos Estados miembros, así como la posición del Estado interesado cuando se adoptó la decisión de la organización conducente al hecho ilícito.

7. Para terminar, la Sra. Escameia dice que no ha comprendido claramente, a pesar de las explicaciones del Relator Especial, por qué no se aplicarían las mismas normas a las organizaciones internacionales miembros. También convendría examinar la naturaleza de la responsabilidad de los Estados u organizaciones internacionales miembros.

8. El Sr. PELLET señala, a propósito de los párrafos 53 a 57 del cuarto informe, que está de acuerdo con las propuestas del Relator Especial y, en cuanto al problema que se plantea furtivamente en el párrafo 57, estima que no conviene abordar en el propio proyecto la cuestión de la eventual responsabilidad de entidades distintas de los Estados u organizaciones internacionales por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional de la que sean miembros estas entidades que no son ni estatales ni interestatales. Admitiendo que el problema pueda plantearse concretamente, cosa de la que puede dudarse, basta con mencionarlo en el comentario. En cambio, como la Sra. Escameia, el Sr. Pellet tampoco comprende por qué el Relator Especial ha excluido a las organizaciones internacionales en el texto de los artículos que propone, siendo así que del párrafo 56 de su informe parece desprenderse la intención contraria. A este respecto, hay varias soluciones posibles, por ejemplo, retocar los referidos artículos empleando la fórmula «un Estado o una organización internacional miembro» o insertar una disposición separada en la que se indique que los artículos *x* a *y* son aplicables *mutatis mutandis* a las organizaciones internacionales miembros.

9. En lo que concierne a los párrafos 58 a 63, se ha reprochado con frecuencia al Relator Especial que se inspire en exceso en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos²²². Ahora bien, este

²²¹ Véase la nota 214 *supra*.

²²² *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párr. 76.

criterio debe aprobarse por cuanto el problema se plantea del mismo modo y así parece ocurrir en las hipótesis previstas en los artículos 25 a 27 propuestos por el Relator Especial. No hay nada de particular que decir acerca de ellos, salvo que no es absolutamente seguro que deba omitirse una disposición paralela al artículo 19 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado²²³, como dice el Relator Especial en el párrafo 63 de su informe, pero sin explicar por qué, siendo así que el problema se plantea de la misma manera para las organizaciones internacionales que para los Estados.

10. Las cosas se ponen serias con la sección C sobre el uso por un Estado que es miembro de una organización internacional de la personalidad jurídica distinta de esa organización (párrs. 64 a 74) y el proyecto de artículo 28 (párr. 74), que se refiere a una interesante hipótesis; el texto propuesto, enteramente convincente, puede considerarse como una ilustración muy general de la prohibición del abuso de derecho; tal vez sería conveniente precisarlo en el comentario futuro a esta disposición. Por lo demás, y dicho sea de paso, en relación con este concepto del abuso de derecho, cabe preguntarse si el Relator Especial no va algo lejos al hablar en el párrafo 72 de su informe, tras pasar revista a los asuntos que cita —*Waite et Kennedy, Matthews* o *Senator Lines*— de los Estados que encomiendan a una organización funciones con el fin de eludir sus obligaciones internacionales. Para el orador no es ese el fin perseguido, pero sí ha sido el resultado logrado, lo cual es diferente; en efecto, los Estados en cuestión no tenían en modo alguno el propósito de eludir su responsabilidad y es injusto afirmar lo contrario. Ahora bien, ello plantea un problema en cuanto a la redacción del artículo 28: ¿debe incluirse o no el factor intencional al que parece darse la máxima importancia en la presentación del Relator Especial? En caso afirmativo, la redacción actual es aceptable, pero si, como estima el orador, el problema no estriba en determinar si el Estado tenía el designio de eludir su obligación internacional, sino sólo en comprobar el hecho de que su participación en la organización le permite eludir su responsabilidad, entonces hay que revisar la redacción del apartado *a* del párrafo 1, ya que el verbo «traspasar» implica claramente la existencia de este designio, que carece de pertinencia en este contexto. En realidad, la mayoría de las veces, el traspaso de funciones no tiene por objeto eximir al Estado de su responsabilidad, aunque en la práctica conduzca a este resultado.

11. El artículo 28 del proyecto reclama dos observaciones de menor cuantía: en primer lugar, no se alcanza a ver por qué este texto sólo se refiere a los Estados. Por más que parezca razonable prescindir de las entidades distintas de los Estados, no se comprende por qué no se mencionan aquí, al lado de los Estados, a las organizaciones internacionales. En segundo lugar, el orador no está seguro de que en el artículo 28 del proyecto haya que emplear una terminología diferente de la del artículo 15 para contemplar de hecho realidades idénticas; tampoco se alcanza a ver, dicho sea de paso, cómo puede ser «poco clara» la palabra «sustraer», como han indicado algunos; incluso si así fuera, siempre podrá modificarse el texto en segunda lectura, pero la coherencia del proyecto en primera lectura es más importante que las consideraciones invocadas por el Relator Especial en el párrafo 73 de su informe.

12. Es evidente que la sección del informe sobre la responsabilidad de los miembros de una organización internacional cuando ésta es responsable y el artículo 29 que figura en la misma (párr. 96) plantean los problemas más interesantes y difíciles. Ambos representan el verdadero núcleo del tema, pues no se trata ya simplemente de reproducir mecánicamente disposiciones análogas. Cabe incluso ir más allá: en efecto, si no se planteara el problema que se aborda en esta sección, el tema de la responsabilidad de las organizaciones internacionales no tendría ningún interés especial, ya que bastaría con aplicar por analogía las normas relativas a la responsabilidad del Estado. La especificidad y el interés del tema residen precisamente en la responsabilidad de los miembros de la organización internacional en la hipótesis de la responsabilidad de esta última y, por esa razón, el Sr. Pellet estima que esta sección debería ser el centro de la reflexión de la Comisión. Por su parte, la ha leído con enorme interés, pero también con alivio: en efecto, al leer los precedentes informes del Relator Especial, le asaltó el temor de que éste se declarara a favor de la «transparencia» de las organizaciones internacionales y dejase de lado el principio fundamental, indiscutible y sólidamente establecido, al menos desde que en 1949 la CIJ formuló su opinión consultiva en el asunto *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*; en dicha opinión se lee que las organizaciones son sujetos del derecho internacional que poseen una personalidad jurídica propia, la cual separa y se interpone entre los Estados y el hecho internacionalmente ilícito de la organización internacional. El orador indica que reiteradamente sintió inquietud al examinar los informes precedentes del Relator Especial, y particularmente el tercer informe, presentado en 2005²²⁴, a causa de la tendencia doctrinal, a su juicio errónea, que manifiesta el Relator Especial en dichos informes. En cambio, el cuarto informe está a este respecto totalmente exento de ambigüedad, por lo que el orador aprueba sin reserva las conclusiones recogidas en los párrafos 90 y 96, así como el principio expuesto en el párrafo introductorio del artículo 29, esto es, que «un Estado miembro [en lugar de “un Estado que sea miembro”] de una organización internacional no será responsable por un hecho internacionalmente ilícito de esa organización», a la vez por razones lógicas, doctrinales y de jurisprudencia que el Relator Especial expone muy bien en la sección y que parecen enteramente convincentes. En cambio, se comprende mal por qué ese principio fundamental queda circunscrito a los Estados miembros, ya que, como el propio Relator Especial admite expresamente en el párrafo 95, nada impide que ese principio se aplique a las organizaciones internacionales miembros.

13. Las dos excepciones a este principio enunciadas en los apartados *a* y *b* del artículo 29 del proyecto no plantean ningún problema, aunque el orador alberga ciertas dudas en cuanto al empleo de la expresión *à compter sur sa responsabilité* en la versión francesa sobre la cual deberá pronunciarse el Comité de Redacción. Sea como fuere, estas excepciones son, a juicio del orador, las únicas admisibles y lo dice con tanta más firmeza cuanto que algunas de las fórmulas utilizadas en el informe son ambiguas. Por ejemplo, en la versión francesa del párrafo 93 del informe, el Relator Especial alude a *deux des exceptions mentionnées*

²²³ *Ibid.*, págs. 74 y 75.

²²⁴ *Anuario... 2005*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/553.

dans les paragraphes qui précèdent, lo que parece llevar a pensar que habría más de dos excepciones al principio; quizás se trata de un error de traducción. De todas formas, el orador coincide con la Sra. Escarameia que ha señalado certeramente que las organizaciones internacionales pueden tropezar con dificultades a la hora de hacer frente a las consecuencias concretas de su responsabilidad. No obstante, si se estimase necesario flexibilizar las consecuencias de este principio, tal vez el Relator Especial podría proponer, dentro del marco del desarrollo progresivo, salvedades o modalidades de hacer efectiva la responsabilidad en la segunda parte de su informe. En todo caso, en cuanto a la propia responsabilidad o a las consecuencias inmediatas del hecho internacionalmente ilícito, el principio que se enuncia en el artículo 29 no debería tener otras excepciones que las que se mencionan. El orador señala asimismo, en el párrafo 93 del informe que «no siempre estaría justificada una distinción entre los Estados que votan a favor y los demás Estados». Ahora bien, esta distinción no es nunca pertinente en materia de responsabilidad; no tiene ninguna razón de ser y traerla a colación equivale a negar la existencia de la organización. Así pues, sobre este particular, el orador se opone radicalmente a la propuesta de la Sra. Escarameia de agregar un apartado *c* en el artículo 29. Poco importa la actitud de los Estados ante una cuestión concreta, ya que, al ingresar en una organización internacional, aceptan la existencia de ésta y quedan por tanto ligados por sus actos. El Sr. Pellet se opone firmemente a que el Comité de Redacción contemple ninguna solución parecida, de lejos o de cerca, a la sugerida.

14. En cuanto al problema tan delicado de la naturaleza subsidiaria, solidaria, o mancomunada de la responsabilidad de los Estados, a la que el Relator Especial aludió el día anterior al presentar su informe, pero sin dar una respuesta verdadera, el orador recuerda que los Estados y las organizaciones internacionales miembros sólo pueden ser responsables si con su comportamiento han aceptado expresa o implícitamente su responsabilidad. Aparentemente, todo depende de lo que los Estados hayan efectivamente aceptado, y la responsabilidad diferirá de carácter en función del contenido y las circunstancias de la aceptación; si de las palabras o del comportamiento del Estado no se desprende claramente nada, debe presumirse que la responsabilidad será exclusivamente subsidiaria. Así debe indicarse expresamente, a juicio del orador, bien en el artículo 29 del proyecto, o bien en la segunda parte del proyecto sobre los modos de hacer efectiva la responsabilidad; la decisión corresponderá en todo caso al Relator Especial. El problema de la naturaleza de la responsabilidad eventual de los Estados en relación con el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional se plantea también en el ámbito del artículo 28 e incluso en los artículos 25, 26, 27 y 27 *bis* omitido, ya que corresponde al artículo 19 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado. El Relator Especial debería encontrar en la práctica argumentos a favor del principio de la responsabilidad subsidiaria, salvo si el propio Estado admite una responsabilidad mancomunada o solidaria.

15. El Sr. GAJA (Relator Especial) señala en la versión francesa de su informe dos problemas de traducción. El primero afecta al párrafo 72, cuya penúltima frase no se ajusta enteramente al original inglés en la medida en que la expresión *dans le but* resalta en exceso la intención.

Asimismo, en la primera frase del párrafo 93, donde dice *Deux des exceptions mentionnées* debería decir *Les deux exceptions mentionnées*.

16. El Sr. BROWNLIE no puede aprobar el artículo 29 y tampoco comparte los argumentos expuestos por el Sr. Pellet para justificar el principio recogido en el mismo, esto es, el principio general de la ausencia de responsabilidad de los Estados miembros de una organización internacional por el hecho internacionalmente ilícito de la organización. Por otra parte, las dos excepciones previstas en los apartados *a* y *b* de este artículo no son auténticas excepciones, ya que, en realidad, pueden aplicarse en todas las hipótesis posibles. Para el orador, este artículo enuncia un principio no sólo inexacto, sino también contrario al derecho internacional general y a los principios que rigen el derecho de los tratados y la responsabilidad de los Estados, ya que su aplicación permitiría a los Estados eludir sus obligaciones concertando un tratado multilateral que instituya una organización internacional.

17. El Sr. PELLET estima para empezar que, en su razonamiento, el Sr. Brownlie mezcla la responsabilidad por un hecho internacionalmente ilícito y la responsabilidad sin infracción. Ahora bien, incluso en caso de responsabilidad sin infracción, los Estados prevén expresamente que su responsabilidad será subsidiaria respecto de la de las organizaciones internacionales o complemento de ella, lo que demuestra *a contrario* que, en defecto de disposición contraria, la organización internacional sería *a priori* responsable. En segundo lugar, el Sr. Brownlie trae a colación el derecho de los tratados para afirmar que el Estado no puede invocar la celebración de un tratado para eludir su responsabilidad. Pero no debe olvidarse que según el artículo 28 del proyecto, si los Estados tratan de eludir sus obligaciones, son responsables. El artículo 29 no debe interpretarse de manera aislada; una lectura conjunta con el artículo 28 permite, a su juicio, acallar la inquietud manifestada por el Sr. Brownlie. Por último, el orador estima que el argumento principal a favor del artículo 29 propuesto por el Relator Especial es un argumento de lógica jurídica. Las organizaciones internacionales existen, tienen personalidad jurídica propia y no pueden descargar su propia responsabilidad en sus Estados miembros.

18. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, dice que el Comité de Redacción debería examinar el artículo 29, a fin de velar por la coherencia de su título con su contenido. Asimismo, el Comité de Redacción debería revisar el texto del apartado *a* del párrafo 1 del artículo 28, a fin de precisar los tipos de comportamiento que se contemplan con la expresión «evita el cumplimiento de una obligación internacional». También a propósito de este mismo apartado, el Presidente se pregunta si, al aludir a «ciertas funciones», se trata de las funciones específicas del Estado miembro o las funciones de la organización internacional, por lo que desearía recibir aclaraciones sobre el particular. En cuanto a los artículos 25, 26 y 27 del proyecto, suscribe plenamente las observaciones del Sr. Pellet y pide al Relator Especial y al Comité de Redacción que den un trato equitativo a los Estados que ayuden o asistan a una organización internacional en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito y a las organizaciones internacionales que se conduzcan de manera análoga.

19. El Sr. CANDIOTI pregunta al Relator Especial si no convendría mencionar, en las excepciones recogidas en el artículo 29, las normas de la organización, ya que puede suceder que en ellas se prevea la responsabilidad del Estado por el hecho de una organización internacional.

20. El Sr. ECONOMIDES dice que la cuestión aludida por el Sr. Candiotti es muy importante, tanto más cuanto que este principio está recogido en la resolución II/1995 del Instituto de Derecho Internacional²²⁵. Su aplicación puede efectuarse por la vía de la *lex specialis*. Los instrumentos constitutivos de las organizaciones pueden prever diversos sistemas de responsabilidad mancomunada, solidaria o subsidiaria. El tema examinado concierne a la responsabilidad solidaria de un Estado miembro; si el Relator Especial no lo ve de este modo, convendría insertar sin tardanza en el texto del artículo 29 del proyecto la excepción propuesta por el Sr. Candiotti.

21. El Sr. GAJA (Relator Especial) estima que algunos problemas planteados por los miembros de la Comisión merecerían un examen más atento, por lo que prefiere no pronunciarse sobre ellos en este momento. Sin embargo, recuerda, a propósito de la alusión a la *lex specialis*, que la Comisión tuvo que establecer una norma general. Reconoce que puede haber divergencias en cuanto a su contenido. La idea de incluir en el artículo 29 una referencia a las normas de la organización internacional tendría sentido si dichas normas previeran la aceptación de la responsabilidad frente a terceros Estados. Por último, queda por determinar la ubicación de los artículos 28 y 29 dentro del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. A este respecto, la Comisión tiene diversas posibilidades, pero el Relator Especial estima, como ya trasluce en el informe, que este aspecto podría encargarse al Comité de Redacción.

22. El Sr. BROWNLIE reitera que, como los apartados *a* y *b* del artículo 29 del proyecto no enuncian realmente excepciones, sino elementos normativos que resultan aplicables de todas formas, este artículo es a la vez redundante y sorprendente. En cambio, el artículo 27, en el que se ilustra perfectamente la aplicación de los principios generales del derecho internacional de la responsabilidad a situaciones concretas, confirma su punto de vista en el sentido de que una organización internacional no puede sustraerse a los principios generales del derecho internacional. Se pregunta si el Relator Especial extendería esta idea de la ausencia de responsabilidad a los delitos internacionales. Según el derecho de los tratados, no se puede obligar a un tercer Estado contra su voluntad. No se puede pedir a un Estado que soporte el daño causado por una organización sin ofrecerle una posibilidad de volverse contra los Estados miembros de la organización si ésta no toma las disposiciones necesarias.

23. El Sr. Sreenivasa RAO dice que del artículo 29 se desprende claramente que las organizaciones internacionales son responsables de todas sus decisiones y que los Estados miembros sólo ponen en juego su responsabilidad si la han aceptado expresamente o si han inducido al tercero lesionado a darla por sentada. Sin embargo, puede suceder que una organización internacional no pueda

hacer frente a sus propias responsabilidades, por ejemplo porque carece de medios para ello o porque se encuentra en suspensión de pagos. En tal caso, la responsabilidad recae inevitablemente sobre los Estados miembros.

24. El principio general del artículo comentado es que una organización es responsable de sus propios actos en tanto en cuanto las decisiones se hayan tomado de acuerdo con las normas y en toda legitimidad. Sobre este aspecto, el proyecto de artículos es claro y no se presta a controversia. Lo que preocupa a algunos es el silencio en que se dejan algunas situaciones concretas. Por ejemplo, las grandes organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, deben adoptar con frecuencia decisiones con repercusiones importantes, a propósito de las cuales es posible que los Estados miembros tengan opiniones muy diferentes. Es posible que se adopte una decisión de estas características incluso si algunos Estados miembros objetan en cuanto a su licitud. En tal caso, cabe preguntarse quién será responsable si de esa decisión resulta un daño. En una organización pequeña, el Estado que desaprueba una decisión puede abandonar la organización, pero no se puede abandonar una organización como las Naciones Unidas. En realidad, en las grandes organizaciones, el Estado no tiene más opción que la de permanecer y asumir la responsabilidad de todo lo que ocurra.

25. Para terminar, el Sr. Sreenivasa Rao dice que la Comisión debe ser consciente de que en el proyecto de artículos no se contemplan todas las situaciones y que no se han abordado algunos problemas.

26. El Sr. GAJA (Relator Especial), en respuesta a la pregunta acerca de si la responsabilidad del Estado miembro de una organización internacional es solidaria o de otra naturaleza, dice que así lo hubiera precisado en el artículo 29 si lo hubiera redactado de acuerdo con el punto de vista del Sr. Brownlie, quien parece pensar que los Estados son siempre responsables. Ello no es así, por lo que dicho artículo guarda silencio sobre el particular: todo depende de las circunstancias. En cuanto a la preocupación del Sr. Sreenivasa Rao a propósito de las consecuencias que tendría que asumir el Estado minoritario por efecto de la decisión adoptada por la organización bajo la influencia de los Estados mayoritarios, sólo es pertinente si uno se sitúa desde el punto de vista del Sr. Brownlie. En la perspectiva del Relator Especial, no tiene razón de ser porque los Estados no son responsables.

27. El Sr. BROWNLIE precisa que no ha afirmado que los Estados sean siempre responsables. Lo que le molesta es que el artículo 29 hable de la ausencia de responsabilidad de los Estados, como si se tratara de un principio general.

28. El PRESIDENTE tiene la impresión de que el Sr. Brownlie y el Relator Especial dicen lo mismo, pero de manera diferente.

29. El Sr. PELLET no cree en absoluto que estén diciendo lo mismo. La posición del Sr. Brownlie tiende a la transparencia de la organización internacional, mientras que la del Relator Especial, que es la que él comparte personalmente, tiende hacia la opacidad de la organización y hacia el velo que representa su personalidad jurídica.

²²⁵ Véase la nota 216 *supra*.

30. El orador hace suyas las últimas observaciones del Relator Especial. En respuesta al Sr. Brownlie, subraya que no se trata en modo alguno de decir que las organizaciones internacionales se sustraigan a los principios del derecho internacional general, sino más bien que, en ciertos casos, la responsabilidad de aquéllas puede entrar en juego de una manera concurrente con la de los Estados. No está seguro de haber comprendido claramente la inquietud del Sr. Sreenivasa Rao, pero es inimaginable que el Estado miembro de una organización internacional pueda quedar al margen de la responsabilidad de esta última, alegando que desaprueba la decisión. Sobre este particular, yerra el Sr. Sreenivasa Rao, no solamente en el plano de los principios, sino también en el de la práctica. De todas formas, no alberga ninguna preocupación, pues observa que, según el artículo 29, los Estados *no* son responsables.

31. A juicio del orador, el problema sobre el que han debatido el Sr. Candioti y el Sr. Economides está ya resuelto por las dos excepciones previstas en el artículo 29. El Estado puede haber aceptado la responsabilidad frente al tercero lesionado, bien en el instrumento constitutivo (apartado *a*) o bien en las normas internas de la organización (apartado *b*). Ahora bien, es cierto que los instrumentos constitutivos pueden contener normas especiales y el principio de *lex specialis* que sin duda la Comisión adoptará *in fine* así lo preverá.

32. El Sr. DUGARD, tras felicitar al Relator Especial por la calidad de su informe, piensa también que los artículos del proyecto examinados han de aportar un complemento necesario al capítulo IV (Responsabilidad de una organización internacional en relación con el hecho de un Estado o de otra organización internacional). Ciertos Estados, en particular los Estados poderosos, tienden efectivamente a manipular las organizaciones internacionales, y la Comisión debe tener en cuenta esta circunstancia. A su entender, la expresión «hecho internacionalmente ilícito» engloba tanto los que son ilícitos desde el punto de vista del derecho internacional general como los que infringen gravemente el instrumento constitutivo de la organización. En lo que concierne a los artículos 25 a 27 del proyecto, en el párrafo 62 del cuarto informe se enuncia el principio rector, según el cual la influencia que puede calificarse de ayuda o asistencia, dirección o control o coacción debe haber sido ejercida por el Estado miembro como entidad jurídica distinta de la organización, y el Estado miembro no puede ser considerado responsable por el solo hecho de haber participado en el proceso decisorio de la organización. El orador aprueba los artículos 25, 26 y 27 del proyecto, pero tiene un problema con el apartado *b* de los artículos 25 y 26, en cuya virtud el Estado sólo sería internacionalmente responsable si hubiera cometido el hecho internacionalmente ilícito. Puede darse el caso de que el acto cometido por la organización internacional con la ayuda o asistencia o bajo la dirección y control de un Estado sea un hecho internacionalmente ilícito, sin que ese Estado haya cometido un hecho internacionalmente ilícito. Por ejemplo, si el Estado, llamémosle Utopía, ayuda a las Naciones Unidas a emplear la fuerza, si el empleo de la fuerza es ilícito y Utopía es consciente de ello, este Estado será internacionalmente responsable, ya que el hecho sería también internacionalmente ilícito si fuera perpetrado por la propia

Utopía. En tal caso, resultaría aplicable lo previsto en los apartados *a* y *b*. Pero si Utopía ayuda a las Naciones Unidas a ejercer presión económica sobre otro Estado y si la Organización actúa para ello de manera ilícita, por ejemplo, sin respetar las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas, quien comete un hecho internacionalmente ilícito es la Organización, pero no Utopía. Por ello, el Sr. Dugard sugiere al Relator Especial que examine la conveniencia de suprimir el apartado *b* en los artículos 25 y 26 del proyecto.

33. En cuanto al artículo 29, es bien sabido, como claramente lo indica el artículo 34 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que ésta no tiene competencia en lo que concierne a las organizaciones internacionales en materia contenciosa. Cuando una organización internacional desea proceder contra un Estado por incumplimiento de una decisión de la organización, puede designar a otro Estado el cual se encargará de entablar el procedimiento ante la Corte. Así sucedió, por ejemplo, en 1960 cuando Etiopía y Liberia demandaron a Sudáfrica ante la Corte a propósito de Namibia (asunto *Sud-Ouest africano*). Es cierto que la tentativa no prosperó, ya que la Corte consideró que ambos Estados no habían demostrado la existencia de un interés jurídico en cuanto al objeto de la demanda [véase el párrafo 99 del fallo], pero está claro que esta decisión carece de fundamento y por ello fue claramente rechazada en el artículo 48 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos²²⁶. En este sentido, la evolución del derecho en lo que concierne a las obligaciones *erga omnes* autoriza ahora a los Estados a entablar procesos de este tipo. En otras palabras, una organización internacional puede confiar a uno de sus Estados miembros la presentación de una demanda ante la CIJ. Ahora bien, se trata de determinar si puede darse el fenómeno inverso, es decir, si el Estado lesionado puede demandar a la organización internacional ante la Corte. Es evidente que la respuesta es negativa. ¿Podrá entonces demandar a un Estado miembro de la organización para manifestar su descontento frente a un acto de la organización, por ejemplo, porque ésta le impuso sanciones económicas de manera ilícita y ahora quiere pedir reparación? Al parecer, el artículo 29 del proyecto no autorizaría esta línea de acción, ya que fija como condición de la responsabilidad del Estado miembro su comportamiento y no la pertenencia a la organización. Es cierto que resulta extremadamente difícil asociar la responsabilidad y la pertenencia en estos casos, pero si la organización internacional comete un hecho internacionalmente ilícito contra un Estado, éste tiene que disponer de una vía de recurso contra la organización o contra sus Estados miembros. El problema estriba entonces en saber cómo identificar a los Estados responsables. China ha sugerido que se atienda al sentido del voto del Estado en la organización, pero el Sr. Dugard considera que esta solución no es satisfactoria. Quizás podría tratarse de identificar al Estado instigador del hecho ilícito de la organización o que le dio constantemente su apoyo. El Sr. Dugard piensa que el Relator Especial se ha dejado influir en exceso por la resolución II/1995 adoptada por el Instituto de Derecho Internacional en su período de sesiones de Lisboa y que

²²⁶ *Anuario...* 2001, vol. II (segunda parte) y corrección, págs. 134 a 137; véanse en particular los párrafos 11 y 12 del comentario, pág. 136.

se menciona en el párrafo 89 de su informe. En realidad, el Instituto tenía en la mente la decisión de la Cámara de los Lores en el asunto del Consejo Internacional del Estaño y no examinó la cuestión dentro de la perspectiva más amplia de la manipulación de una organización internacional por parte de los Estados. En todo caso, dicha resolución va más allá que la propuesta del Relator Especial, puesto que en el apartado *b* de su artículo 5 estipula que, en circunstancias especiales, los miembros de una organización internacional pueden ser responsables por efecto de las obligaciones de la organización, en virtud de un principio general aplicable del derecho internacional como la aquiescencia o el abuso de derecho. El orador propone que se agregue en el artículo 29 una disposición análoga a este apartado *b* o indicar que podrá ser considerado responsable el Estado instigador del hecho ilícito de la organización y al que apoyó constantemente, siendo consciente de sus consecuencias. Otros miembros de la Comisión han sugerido al Relator Especial que ensanche el alcance del artículo 29 para contemplar otras hipótesis.

34. El Sr. PELLET dice que el problema planteado por el Sr. Dugard es importante, pero sin pertinencia en este caso concreto. La circunstancia de que las organizaciones internacionales carezcan de legitimación activa ante la CIJ no tiene nada que ver con su responsabilidad. Si hubiera que cambiar algo, sería el Estatuto de la Corte, que ha quedado superado por el extraordinario auge de las organizaciones internacionales. Ahora bien, no se alcanza a ver por qué esta circunstancia debería inducir a la Comisión a alterar su posición sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. No hay que confundir los problemas de procedimiento y de recurso con los problemas de fondo y de responsabilidad.

35. El Sr. MATHESON dice que los artículos 25 a 27 no reclaman ningún comentario por su parte, ya que constituyen una adaptación directa de las disposiciones equivalentes del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado; en realidad bastaría con una sola cláusula que previera la aplicación de estas disposiciones *mutatis mutandis* a las organizaciones internacionales, pero la manera como el Relator Especial ha abordado la cuestión más en detalle es también aceptable. Sin embargo, debe subrayarse claramente, por ejemplo en el comentario, a la luz de lo que ya se dice en el párrafo 62 del informe, que el Estado no pone en juego su responsabilidad si participa meramente en el proceso decisorio de la organización internacional, sino sólo si actúa como entidad jurídica distinta de ésta. En caso contrario, el proceso decisorio interno de las organizaciones internacionales podría verse gravemente coartado, y los Estados podrían mostrarse reticentes a resolver problemas internacionales en el marco de la organización.

36. En cuanto al artículo 28, no tiene equivalente en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado. Se trata de una disposición útil, ya que un Estado sería indiscutiblemente responsable si tratara deliberadamente de sustraerse a sus obligaciones internacionales sirviéndose de su eventual control sobre una organización. Sin embargo, en su formulación actual, este artículo podría interpretarse en el sentido de que hace a los Estados responsables por hechos que no son ilícitos o

que serían más bien imputables a la organización. Si un Estado traspasa ciertas funciones a una organización, no ha de ser necesariamente responsable de la forma en que ésta ejerza esas funciones. La conclusión contraria sería incompatible con la personalidad jurídica independiente de la organización. Es también posible que un Estado traspase a una organización internacional funciones que, en ciertas condiciones, serían ilícitas si las realizara el propio Estado. Así sucede cuando los Estados Miembros de las Naciones Unidas piden al Consejo de Seguridad que recurra a la fuerza, o cuando los Estados miembros de una organización regional piden a ésta que imponga sanciones que ellos mismos individualmente no podrían imponer. Sería absurdo insinuar que estos mecanismos entrañan el «incumplimiento» de las obligaciones internacionales individuales de dichos Estados. De conservarse el artículo 28, habría que modificarlo de manera que sólo fuera aplicable cuando uno o varios Estados utilicen una organización internacional como fachada para eludir sus propias obligaciones. A este respecto, el orador piensa que el término «evitar», por más que sea controvertido, sigue siendo apropiado —explicado adecuadamente— para distinguir entre una delegación normal de funciones y el hecho de eludir deliberadamente una obligación. En todo caso, la solución incumbe al Comité de Redacción.

37. En cuanto al artículo 29, prevé prudentemente que el Estado miembro de una organización sólo será responsable del hecho internacionalmente ilícito de esta organización en circunstancias muy limitadas, es decir, cuando ha aceptado su responsabilidad frente al tercero lesionado y cuando ha inducido a este último a confiar en su responsabilidad. En este último caso, el orador sugiere que se precise claramente que, en todo caso, el tercero sólo podrá confiar en la responsabilidad del Estado dentro de límites razonables.

38. El Sr. MANSFIELD aprueba la decisión del Relator Especial de transponer y no remitirse simplemente a las disposiciones de proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado que prevén la hipótesis de que un Estado ayude a otro a cometer un hecho internacionalmente ilícito²²⁷. Ni que decir tiene que, si un Estado puede ayudar o asistir a otro en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, o dirigirle o controlarle en su comisión, puede hacer exactamente lo mismo con una organización internacional; sería sorprendente no abordar esta cuestión en un capítulo dedicado a la responsabilidad de los Estados por el hecho ilícito de una organización internacional. Así pues, los artículos 25 a 27 resultan satisfactorios y pueden remitirse al Comité de Redacción. Éste podrá examinar, como ha sugerido el Sr. Dugard, si el apartado *b* de los artículos 25 y 26 resulta realmente necesario, pero, en opinión del orador, la cuestión merece una reflexión más detenida.

39. El uso por un Estado miembro de una organización internacional de la personalidad distinta de ésta es un problema más complejo, pero que conduce a una conclusión igualmente clara. Si no una organización internacional no puede eludir una obligación internacional amparándose en la personalidad jurídica diferente de sus miembros

²²⁷ *Ibid.*, págs. 69 a 75 (proyectos de artículos 16 a 19).

y haciéndoles cometer un acto que sería ilícito si fuera ejecutado por la propia organización, el razonamiento inverso es perfectamente válido. El ejemplo de los Estados que adquieren o fabrican armas nucleares a través de una organización para eludir las obligaciones resultantes del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares es particularmente convincente, incluso si probablemente y a la luz de los términos de dicho Tratado, esos actos constituirían en realidad una infracción directa de sus obligaciones.

40. El artículo 28 del proyecto proporciona una buena base de trabajo y, por tanto, podría también remitirse al Comité de Redacción; por su parte, éste debería deliberar, como ha sugerido el Relator Especial, sobre la conveniencia de precisar que la organización internacional no está ligada por la obligación contemplada. El Comité debería examinar también la posibilidad de recalcar, sin recurrir a un criterio subjetivo, que es inaceptable que un Estado se sirva de una organización internacional como instrumento para eludir sus obligaciones internacionales.

41. La hipótesis contemplada por el artículo 29 suscita sin duda controversia, aunque al parecer conduce inevitablemente a la conclusión de que los Estados no son normalmente responsables de los hechos ilícitos de la organización internacional de la que son miembros. De no aceptarse esta conclusión, existiría una contradicción con el principio sólidamente establecido, según el cual la organización internacional tiene una personalidad jurídica distinta de la de sus miembros, lo que tendría a su vez graves repercusiones en la gestión y en el proceso decisorio de la organización y sobre todo en la capacidad de ésta para responder de sus actos de manera transparente, cosa que es esencial. Pero, existen también circunstancias en las que debería considerarse responsable al Estado: se trata de las contempladas en los apartados *a* y *b*. El artículo 29 del proyecto enuncia con gran precisión los principales puntos planteados, y refleja razonablemente la práctica. El orador recomienda, por consiguiente, que se remita dicho artículo al Comité de Redacción.

Se levanta la sesión a las 12.30 horas.

2893.ª SESIÓN

Jueves 13 de julio 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, Sra. Escarameia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Kateka, Sr. Kemicha, Sr. Kolodkin, Sr. Koskenniemi, Sr. Mansfield, Sr. Matheson, Sr. Melescanu, Sr. Momtaz, Sr. Niehaus, Sr. Operti Badan, 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. KOSKENNIEMI expresa su agradecimiento al Relator Especial por el análisis, cuidadosamente matizado pero claro, que ha hecho de los problemas clave que plantean las relaciones entre las organizaciones internacionales y sus Estados miembros. Los proyectos de artículos 25 a 29 plantean la cuestión de la imagen de las organizaciones internacionales en el mundo, y el intercambio de opiniones que ha habido entre el Sr. Brownlie y el Sr. Pellet ha demostrado hasta qué punto pueden diferir las percepciones a ese respecto. El Sr. Brownlie ha dado una imagen de las organizaciones internacionales como órganos transparentes y ha negado que exista ninguna analogía con las sociedades nacionales de responsabilidad limitada. Conforme a esa visión, los Estados que tienen una posición de fuerza con respecto a las organizaciones internacionales de las que son miembros no podrían ocultarse tras una empresa. Por el contrario, el Sr. Pellet ha expuesto la opinión de que desde hace varios decenios se ha tratado de elaborar un derecho de las organizaciones internacionales que permita a los Estados aunar sus fuerzas en organizaciones con personalidad jurídica propia, y que ese derecho conferiría a tales organizaciones la condición de sujetos de derecho y les permitiría asumir obligaciones y las responsabilidades consiguientes. La imagen de las organizaciones internacionales por la que opte la Comisión determinará la posición de ésta para con los proyectos de artículos 25 a 29.

2. Los proyectos de artículos 25 a 28 forman un todo sin solución de continuidad. Cuando un Estado presta ayuda o asistencia, dirige y controla o coacciona a una organización internacional, o cuando trata de utilizar esa organización como fachada para conseguir sus propios fines y, al así hacerlo, viola sus obligaciones, la situación resultante responde a la imagen dada por el Sr. Brownlie, por cuanto los principales actores son Estados que están manipulando a la organización de alguna manera. En ese caso, aunque, desde el punto de vista formal se haya recurrido a los medios y a los procedimientos de una organización internacional, la responsabilidad debe atribuirse a los Estados en cuestión y no a la organización. El orador, aunque está de acuerdo con esa visión, estima que en los párrafos 62 y 67 del informe se ha atribuido una importancia desmedida a la hipótesis de que es relativamente fácil distinguir entre, por una parte, la situación en que un Estado participa de buena fe en el proceso normal de adopción de decisiones como miembro de la organización de conformidad con las normas de ésta y, por otra parte, los casos en que un Estado dirige y controla o coacciona a la organización. No obstante, de hecho es difícil establecer tal distinción, ya que, aunque un Estado pueda pretender que está actuando de buena fe como miembro de la organización y que está siguiendo los reglamentos de ésta, a cualquier observador exterior puede resultarle evidente que ese Estado está de hecho dirigiendo y controlando o coaccionando a la organización.