



Asamblea General

Distr. general
14 de febrero de 2011
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

63° período de sesiones

Ginebra, 26 de abril a 3 de junio y 4 de julio a
12 de agosto de 2011

Responsabilidad de las organizaciones internacionales

Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	6
II. Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales	7
A. Comentarios generales	7
Consejo de Europa	7
Comisión Europea	7
Organización Internacional del Trabajo	8
Fondo Monetario Internacional	9
Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones	11
Organización del Tratado del Atlántico Norte	12
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	14
Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado	14



Banco Mundial	15
B. Comentarios concretos sobre el proyecto de artículos	16
1. Proyecto de artículo 1 – Alcance del presente proyecto de artículos	16
Consejo de Europa	16
Organización Internacional del Trabajo	16
Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones	17
2. Proyecto de artículo 2 – Términos empleados	18
Comisión Europea	18
Organización Internacional del Trabajo	18
Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones	19
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa	20
Banco Mundial	20
3. Proyecto de artículo 4 – Elementos del hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional	21
Comisión Europea	21
Organización Internacional del Trabajo	22
4. Proyecto de artículo 5 – Regla general sobre la atribución de un comportamiento a una organización internacional	23
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	23
Banco Mundial	23
5. Proyecto de artículo 6 – Comportamiento de órganos o agentes puestos a disposición de una organización internacional por un Estado u otra organización internacional	24

Comisión Europea	24
Organización Internacional del Trabajo	25
6. Proyecto de artículo 7 – Extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones	26
Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones	26
7. Proyecto de artículo 8 – Comportamiento que una organización internacional reconoce y adopta como propio	26
Comisión Europea	26
8. Proyecto de artículo 9 – Existencia de violación de una obligación internacional	27
Comisión Europea	27
Banco Mundial	27
9. Comentario introductorio del capítulo IV	28
Comisión Europea	28
10. Proyecto de artículo 13 – Ayuda o asistencia en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito	29
Comisión Europea	29
Organización Internacional del Trabajo	29
Banco Mundial	30
11. Proyecto de artículo 14 – Dirección y control ejercidos en la comisión del hecho internacionalmente ilícito	30
Banco Mundial	30
12. Proyecto de artículo 16 – Decisiones, autorizaciones y recomendaciones dirigidas a los Estados y las organizaciones internacionales miembros	31
Comisión Europea	31
Organización Internacional del Trabajo	31
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	31
13. Proyecto de artículo 30 – Reparación	32
Organización Internacional del Trabajo	32

	Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones	33
14.	Proyecto de artículo 31 – Irrelevancia de las reglas de la organización	33
	Consejo de Europa	33
	Comisión Europea	33
	Organización Internacional del Trabajo	34
15.	Proyecto de artículo 35 – Indemnización	34
	Organización Internacional del Trabajo	34
16.	Proyecto de artículo 36 – Satisfacción	34
	Organización Internacional del Trabajo	34
17.	Proyecto de artículo 39 – Medidas para asegurar el cumplimiento efectivo de la obligación de reparación	35
	Comisión Europea	35
	Organización Internacional del Trabajo	35
	Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones	35
18.	Proyecto de artículo 42 – Invocación de la responsabilidad por el Estado lesionado o la organización internacional lesionada	36
	Comisión Europea	36
	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa	36
19.	Proyecto de artículo 44 – Admisibilidad de la reclamación	36
	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa	36
20.	Proyecto de artículo 47 – Pluralidad de Estados u organizaciones internacionales responsables	36

Comisión Europea	36
21. Proyecto de artículo 50 – Objeto y límites de las contramedidas	37
Comisión Europea	37
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa	37
22. Proyecto de artículo 51 – Contramedidas tomadas por miembros de una organización internacional	37
Comisión Europea	37
23. Quinta parte – Comentarios generales	38
Organización Internacional del Trabajo	38
24. Proyecto de artículo 60 – Responsabilidad de un Estado miembro que trate de eludir el cumplimiento de sus obligaciones	39
Comisión Europea	39
25. Proyecto de artículo 61 – Responsabilidad de un Estado miembro de una organización internacional por el hecho internacionalmente ilícito de esa organización	39
Comisión Europea	39
26. Proyecto de artículo 63 – <i>Lex specialis</i>	39
Comisión Europea	39
Organización Internacional del Trabajo	41
Fondo Monetario Internacional	42
Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones	42
Organización del Tratado del Atlántico Norte	43
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	43
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa	44
Banco Mundial	44
III. Lista de documentos adjuntos a los comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales	45

I. Introducción

1. En su 61º período de sesiones (2009), la Comisión de Derecho Internacional aprobó en primera lectura el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales (A/64/10, párr. 50). En el párrafo 48 de su informe, la Comisión, de conformidad con los artículos 16 a 21 de su Estatuto, decidió pedir al Secretario General que transmitiera el proyecto de artículos a los gobiernos¹ y a las organizaciones internacionales para que hicieran comentarios y observaciones, con la petición de que esos comentarios y observaciones se presentaran al Secretario General antes del 1 de enero de 2011. El Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos, Asesor Jurídico, dirigió una comunicación de fecha 13 de enero de 2010 a 51 organizaciones y entidades internacionales para señalar a su atención el texto en primera lectura del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales e invitarlos a que presentaran sus comentarios de conformidad con la solicitud de la Comisión.

2. Al 11 de febrero de 2011, se habían recibido comentarios por escrito de las 21 entidades siguientes (las fechas de presentación figuran entre paréntesis): Consejo de Europa (24 de enero de 2011); Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCEN) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011)²; Comisión Europea (22 de diciembre de 2010); Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011); Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011); Organización Internacional del Trabajo (OIT) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011 y presentación a título individual de 20 de enero de 2011); Fondo Monetario Internacional (FMI) (5 de enero de 2011); Organización Marítima Internacional (OMI) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011); Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011); Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011); Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (20 de diciembre de 2010); Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (23 de diciembre de 2010); Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) (20 de diciembre de 2010); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011); Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT) (19 de diciembre de 2010); Organización Mundial del Turismo (OMT) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011); Organización Mundial de la Salud (OMS) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011); Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011); Organización Meteorológica Mundial (OMM) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011); Banco Mundial (29 de diciembre de 2010); y Organización Mundial del Comercio (OMC) (comunicación conjunta de 11 de enero de 2011). Esos comentarios, que se reproducen en la sección II *infra* ordenados por temas, se inician con comentarios generales y continúan con comentarios sobre proyecto de artículos concretos. En

¹ Los comentarios recibidos de los gobiernos figuran en el documento A/CN.4/636.

² La Secretaría recibió una comunicación conjunta de fecha 11 de enero de 2011 de las siguientes organizaciones internacionales: FIDA, OACI, OIM, OIT, OMI, Organización Mundial del Comercio (OMC), OMM, OMPI, OMS, OMT, OPCEN, UIT y UNESCO.

una comunicación de fecha 12 de enero de 2011, el Banco Asiático de Desarrollo indicó su respaldo a los comentarios del Banco Mundial de 29 de diciembre de 2010.

II. Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales

A. Comentarios generales

Consejo de Europa

1. El Consejo de Europa carece hasta el momento de una práctica concreta en materia de hechos ilícitos en virtud del derecho internacional que entrañen responsabilidad para la organización. En tales circunstancias los posibles comentarios no se basarían en la experiencia pertinente de incumplimiento de obligaciones internacionales y tendría más bien un carácter teórico. Además, el Consejo de Europa nunca ha tropezado con problemas en relación con el *ius gestionis*.

2. El Consejo de Europa acoge favorablemente el hecho de que el presente proyecto de artículos se inspire en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y considera que ese enfoque es un punto de partida acertado.

3. El Consejo de Europa espera con interés los futuros debates de la Comisión sobre el proyecto de artículos, lo que permitiría seguir analizando la aplicabilidad del proyecto de artículos a las diferentes organizaciones internacionales, teniendo en cuenta sus diferentes características respectivas y la especificidad del ordenamiento jurídico que rige las diferentes organizaciones internacionales: el tratado constitutivo, el acuerdo relativo a la sede y el derecho internacional general.

Comisión Europea

1. Uno de los principales comentarios generales que se ha destacado previamente es la necesidad de que el proyecto de artículos sea suficientemente amplio para dar cabida a las especificidades de la Unión Europea. En la mayoría de los convenios multilaterales actualmente es posible que la Unión Europea pase a ser una parte contratante junto con los Estados. La importante repercusión que la Unión Europea tiene en la práctica y la legislación convencionales internacionales obedece a sus características especiales como organización de integración (económica) regional. Los Estados miembros de la Unión han transferido competencias y facultades decisorias sobre diferentes asuntos a la Unión³, la cual, como consecuencia de ello, participa en el ámbito internacional por cuenta propia y en su propio nombre. El gran número de tratados internacionales concertados por la Unión Europea forma parte del derecho de la Unión. Esos acuerdos son vinculantes no sólo para las instituciones de la Unión Europea, sino también para sus Estados miembros. Además, a diferencia de las organizaciones internacionales tradicionales, la Unión Europea actúa y cumple sus obligaciones internacionales en gran medida por

³ Con la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa, los ámbitos de las políticas integradas de la Unión se han ampliado (con la excepción de la política exterior y de seguridad común); véanse las categorías y los ámbitos de competencias de la Unión que figuran en los artículos 2 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

conducto de sus Estados miembros y sus autoridades y no necesariamente por conducto de sus propios “órganos” o “agentes”. Por consiguiente, hay diferencias importantes entre, por una parte, las organizaciones internacionales tradicionales y, por otra, organizaciones tales como la Unión Europea, organización de integración (económica) regional con importantes facultades que le atribuye el derecho en materia de relaciones exteriores y que tienden a desarrollarse con el tiempo.

2. Habida cuenta de la regularidad con la que se la admite a participar en los tratados multilaterales junto con los Estados, la Unión Europea, en su calidad de organización de integración (económica) regional, ha configurado un derecho y una práctica importantes en materia de tratados. Con todo, este hecho se pone únicamente de manifiesto de manera muy limitada en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, tal como está actualmente redactado. Ello es un motivo de preocupación, dado que la Unión Europea es la organización internacional que posiblemente se verá más afectada por el proyecto de normas sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. No hay ninguna otra organización internacional en esa situación. Por el momento, la Unión Europea sigue sin estar convencida de que el proyecto de artículos y los correspondientes comentarios pongan debidamente de manifiesto la diversidad de las organizaciones internacionales. Varios proyectos de artículos parecen ser inadecuados o incluso inaplicables a organizaciones de integración regional como la Unión Europea, aun cuando se tengan en cuenta algunas de los matices que figuran actualmente en los comentarios. Además, algunos comentarios muestran que existe una práctica muy reducida o no pertinente para respaldar las disposiciones que sugieren. En tales casos, sigue planteándose la cuestión de si existe una base suficiente para que la Comisión de Derecho Internacional proponga la norma en cuestión.

3. Habida cuenta de tales observaciones, la Comisión Europea considera que la Comisión de Derecho Internacional debe examinar de nuevo si el proyecto de artículos y los comentarios, tal como están redactados actualmente, están en condiciones de ser aprobados por la Comisión en segunda lectura o si es necesario proseguir los debates y la labor al respecto.

Organización Internacional del Trabajo

1. El proyecto de artículos se atiene excesivamente a los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Se considera que el paralelismo entre los Estados y las organizaciones internacionales en relación con la cuestión de la responsabilidad no está justificado, habida cuenta de la diferente importancia entre ambos temas en el derecho internacional. En tanto que los Estados ejercen una jurisdicción general, las organizaciones internacionales ejercen una jurisdicción que está concretamente en función de las competencias que les otorgan expresa o tácitamente sus instrumentos constitutivos.

2. Las organizaciones internacionales, a diferencia de los Estados, realizan necesariamente sus actividades dentro del territorio de varios Estados. Como consecuencia de ello, muchos instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales contienen una disposición sobre la personalidad jurídica y la capacidad legal de las organizaciones internacionales dentro de sus Estados miembros. Algunos ejemplos son el artículo 39 de la Constitución de la OIT; el artículo 9, sección 2, del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional;

el capítulo 9, artículo 27, de la Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones; el artículo 5 del Convenio Internacional del Aceite de Oliva y de las Aceitunas de Mesa, de 2005; el artículo 5 del Convenio sobre la Patente Europea, etc.

3. Es importante distinguir entre los hechos internacionalmente ilícitos cometidos por organizaciones internacionales, los cuales constituyen una violación del derecho internacional, y los hechos ilícitos según la legislación nacional. Si bien la Comisión aclara que estos últimos hechos no están abarcados por el proyecto de artículos (párrafo 3 del comentario del proyecto de artículo 1), algunos de los ejemplos citados en los documentos son ambiguos. Uno de los principales argumentos del Relator Especial en favor de la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales era que la Corte Internacional de Justicia había manifestado en la opinión consultiva sobre la *Controversia relacionada con la inmunidad judicial de un Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos*⁴ que cabía exigir responsabilidad a las Naciones Unidas por los daños dimanantes de “tal hecho”⁵. Es importante recordar que “tal hecho” se refiere a declaraciones consideradas difamatorias por dos empresas comerciales, que normalmente constituyen violaciones de la legislación nacional. Dado que son cometidas por las Naciones Unidas o sus agentes en el desempeño de su cargo, se aplica la inmunidad procesal, si bien “el hecho” por el que se puede exigir responsabilidad a las razones internacionales constituye un hecho que sigue entrañando una violación de la legislación nacional y no un hecho internacionalmente ilícito.

4. Cuando las organizaciones internacionales actúan dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales, incluso cuando no cumplen un contrato comercial o un casco azul conduce incorrectamente, esto es, se cometen hechos que son contrarios a la legislación, esas violaciones del derecho no constituyen hechos internacionalmente ilícitos. Se trata simplemente de violaciones de la legislación nacional que quedan amparadas por la inmunidad procesal. Si se retirara esa inmunidad, las organizaciones internacionales quedarían sujetas a la jurisdicción de los tribunales nacionales. Por consiguiente, tales ejemplos no pueden servir directamente de base para examinar el tema que se debate en la Comisión, sino que únicamente sirven para respaldar el principio general de que cabe exigir responsabilidad a las organizaciones internacionales por los daños dimanantes de hechos considerados ilícitos en la legislación nacional. Por consiguiente, la OIT insta a la Comisión a que revise los ejemplos citados en los comentarios, como el accidente de automóvil en Somalia que se cita en el párrafo 5 del comentario general del capítulo II de la segunda parte o las situaciones que dan lugar a una indemnización por parte de las Naciones Unidas, que se mencionan en el comentario del proyecto de artículo 35 (véase el documento A/64/10, párr. 51).

Fondo Monetario Internacional

1. La preocupación primordial del Fondo Monetario Internacional guarda relación con el modo de enfocar la cuestión y con el hecho de que, para la preparación del proyecto de artículos, la Comisión se basa en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. El Fondo

⁴ *I.C.J. Reports 1999*, pág. 62.

⁵ *Ibid.*, págs. 88 y 89; párr. 66.

Monetario Internacional considera que ese enfoque está mal orientado por dos razones.

2. En primer lugar, hay una diferencia fundamental entre un Estado y una organización internacional. A diferencia de los Estados, las organizaciones internacionales no poseen una competencia general⁶. Por el contrario, la competencia jurídica de una organización se ve limitada por su instrumento constitutivo, el cual, junto con las normas y decisiones adoptadas en su virtud, constituye la *lex specialis*. La responsabilidad de la organización por las medidas adoptadas respecto de sus miembros debe determinarse mediante un examen de si actuó de conformidad con este marco jurídico o por el contrario infringió una norma imperativa de derecho internacional u otra obligación que hubiese aceptado voluntariamente. En su formato actual, el proyecto de artículos sugiere erróneamente que una organización internacional puede incurrir en responsabilidad respecto de sus miembros aun cuando observe su instrumento constitutivo, normas perentorias y otras obligaciones que haya aceptado concretamente. Este enfoque no está en consonancia con el principio de *lex specialis derogat legi generali*.

3. En segundo lugar, muchos de los proyectos de artículo no se prestan a una aplicación universal. Hay importantes diferencias entre los marcos jurídicos de las diferentes organizaciones internacionales y resulta muy difícil formular principios que se apliquen a todas las organizaciones. En tanto que todos los Estados poseen los mismos atributos, las organizaciones internacionales tienen diferentes objetivos, mandatos y facultades. En el proyecto de artículos no se tienen en cuenta esas diferencias y, como consecuencia de ello, se incluyen disposiciones que parecerían de importancia limitada por lo menos para algunas organizaciones internacionales (por ejemplo, las instituciones financieras internacionales). El Fondo Monetario Internacional duda de que sea apropiado incluir tales disposiciones en el proyecto.

4. Además, parece ser que muchas de las características del proyecto de artículos van más allá de las opiniones generalmente aceptadas sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. El Fondo Monetario Internacional reconoce que el artículo 1, párrafo 1, del Estatuto de la Comisión dispone que la Comisión “tendrá por objeto impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación”. Aunque la Comisión no ha proporcionado ninguna orientación acerca de en qué medida el proyecto de artículos representa la codificación o el desarrollo progresivo del derecho internacional, queda claro que la mayoría de los artículos constituyen un intento de contribución al desarrollo progresivo⁷. Este aspecto debe constar de manera expresa en el comentario.

⁶ En la opinión consultiva sobre la Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, la Corte Internacional de Justicia señaló que “[...] las organizaciones internacionales [...] no gozan, a diferencia de los Estados, de competencias generales. Las organizaciones internacionales se rigen por el “principio de especialidad”, es decir, están dotadas por los Estados que las crean de competencias de atribución cuyos límites dependen de los intereses comunes cuya promoción esos Estados les han encomendado”. *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, págs. 66 y ss., en especial pág. 78, párr. 25.

⁷ Un ejemplo es el proyecto de artículo 16, párrafo 2, en el que se dispone que una organización internacional incurre en responsabilidad simplemente si autoriza o recomienda que un Estado miembro cometa un hecho que sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por la organización.

Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones

1. Nuestras principales preocupaciones guardan relación con lo siguiente: el excesivo paralelismo entre el proyecto de artículos y los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos; la incertidumbre en cuanto al ámbito de aplicación del proyecto de artículos, en particular en lo concerniente a la responsabilidad de los Estados por comparación con las organizaciones internacionales; la ambigua interconexión entre el principio de la *lex specialis* y el papel asignado a las “reglas de la organización” y el hecho de que parezca que no se han tenido suficientemente en cuenta los diferentes tipos de organizaciones internacionales existentes con estructuras, funciones y mandatos muy diversos; la escasa atención prestada a la situación especial de las organizaciones internacionales en relación con la obligación de indemnizar; y las soluciones propuestas respecto de los actos *ultra vires* de un agente u órgano de una organización internacional.

2. La metodología seguida por la Comisión es un motivo de preocupación principalmente desde dos puntos de vista: en primer lugar, los proyectos de artículo se basan en un acervo muy reducido de prácticas, en buena medida emanadas de las actividades de unas pocas organizaciones internacionales; en segundo lugar, en los proyectos se tiene muy poco en cuenta la situación especial de las organizaciones internacionales por comparación con la de los Estados en lo concerniente a la responsabilidad de conformidad con el derecho internacional en general y, más concretamente, la reparación. Esas cuestiones surgen del método seguido por la Comisión, que utiliza los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos como punto de partida para su proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, aun cuando las dos situaciones son sumamente diferentes y plantean cuestiones jurídicas muy distintas. Las organizaciones internacionales y los Estados tienen personalidades jurídicas muy diferentes y el enfoque de la Comisión corre el riesgo de crear problemas prácticos, dado que las características específicas de las organizaciones internacionales únicamente se tienen en cuenta de manera muy limitada. En particular, la Comisión debe tener más en cuenta el hecho de que las organizaciones internacionales realizan necesariamente sus actividades en el territorio de Estados y el hecho de que desempeñan sus mandatos en el marco del principio de la especialidad.

3. La Comisión debería haber aplicado un enfoque más práctico y centrado únicamente en ámbitos en que tienen cabida normas comunes para todas las organizaciones internacionales, en que existe una práctica en la que basar tales normas y en que existe una necesidad práctica de codificación o de desarrollo progresivo del derecho internacional de resultados de las actividades y de la experiencia de las organizaciones internacionales.

4. También cabría prever, por lo menos si el precio de los artículos fuera finalmente aprobado en forma de convención internacional, la posibilidad de establecer un mecanismo análogo al de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, de 21 de noviembre de 1947, con arreglo al cual las cláusulas estándar y los anexos se sometían en primer lugar a la aprobación de las organizaciones internacionales correspondientes antes de someterlos a la aceptación de los Estados miembros. Además, en el marco de esa Convención se ha desarrollado una práctica consistente en supeditar la presentación de reservas al consentimiento de los organismos de que se trate. Una posibilidad aún más clara para proteger los intereses de las organizaciones internacionales sería que éstas pasaran a ser partes en una convención internacional que se ocupara de la responsabilidad de las organizaciones internacionales y estableciera para ellas obligaciones como en el caso de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 21 de marzo de 1986.

Organización del Tratado del Atlántico Norte

1. La OTAN desea expresar preocupación general por el hecho de que el proyecto de artículos y el comentario conexo no siempre parecen contemplar plenamente la situación concreta de organizaciones en las que, de resultas del carácter de la actividad que realizan u otros factores, los Estados miembros mantienen prácticamente la totalidad de la capacidad para adoptar decisiones y participan de manera cotidiana en la gobernanza y el funcionamiento de la organización.

2. Las observaciones siguientes guardan relación con la estructura de la organización, sus procedimientos de adopción de decisiones y su práctica respecto de las reclamaciones. La OTAN es una organización internacional en el sentido de lo dispuesto en el artículo 2 a) del proyecto de artículos y está sujeta al derecho internacional. Posee personalidad jurídica internacional y facultades para concertar tratados.

3. El Consejo del Atlántico Norte es la principal institución normativa y decisoria de la Alianza. El Consejo está integrado por representantes de todos los Estados miembros de la Alianza, reunidos en sesión permanente. El Consejo se reúne principalmente a nivel de representantes permanentes, quienes están destinados en la sede de la OTAN, aunque también se reúne, por lo general dos veces al año, a nivel de ministros de relaciones exteriores o de defensa y menos frecuentemente a nivel de jefes de Estado y de gobierno. El Consejo actúa con la misma autoridad y las mismas facultades decisorias y sus decisiones tienen el mismo rango y validez cualquiera que sea el nivel al que se reúna.

4. Las decisiones de la OTAN se toman por consenso después de la celebración de debates y consultas entre los representantes de los Estados miembros. No se procede a ninguna votación ni a la adopción de decisiones por mayoría. Todos los Estados miembros de la Alianza tienen el mismo derecho a expresar sus opiniones en el Consejo y no se adoptan decisiones hasta que todos los Estados están dispuestos a sumarse al consenso en su apoyo. Así pues, las decisiones constituyen la expresión de la voluntad colectiva de los Estados miembros soberanos, lograda mediante el consentimiento y el apoyo de todos. Cada Estado miembro es plenamente responsable de sus decisiones y se prevé que adopte las medidas necesarias para garantizar que cuenta con la capacidad jurídica y de otra índole que

se requiere a nivel nacional para poner en práctica las decisiones que el Consejo ha adoptado con la participación y el apoyo de ese Estado. El principio de la adopción de decisiones por consenso se aplica en toda la Alianza, lo que pone de manifiesto que son los Estados miembros los que deciden y que cada uno de ellos participa o tiene plenamente la oportunidad de participar en cada etapa del proceso de adopción de decisiones. Este principio se aplica en todos los niveles de la organización; todos los Estados miembros pueden participar —y en la práctica participan— en pie de igualdad en todos los comités y otros órganos subordinados de la OTAN.

5. En cuanto a las misiones de la OTAN, cada operación de la OTAN o dirigida por ella requiere un mandato del Consejo del Atlántico Norte. Los Estados representados en el Consejo tienen la facultad de adoptar por sí mismos decisiones sobre las operaciones dirigidas por la OTAN, aunque, en la práctica, sus decisiones normalmente son adoptadas sobre la base de resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o en respuesta a una solicitud de un determinado Estado o grupo de Estados que recaban la participación o el apoyo de la OTAN. En cada mandato se indican el objetivo y la finalidad de la operación. Los Estados miembros de la OTAN acuerdan en el marco del Consejo del Atlántico Norte el contenido concreto de una determinada misión y piden a las autoridades militares de la OTAN información sobre las necesidades militares para desempeñar con éxito la misión. Una vez que el Consejo del Atlántico Norte ha adoptado la decisión de poner en marcha una operación dirigida por la OTAN, las autoridades militares de la OTAN establecen un plan operacional que, a su vez, ha de ser aprobado por el Consejo; ese plan operacional incluye, entre otras cosas, normas de intervención (particularmente disposiciones sobre el uso de la fuerza); y normas sobre jurisdicción y reclamaciones. El mandato del Consejo del Atlántico Norte y el plan operacional militar generalmente reafirman de manera expresa el propósito de la nación de llevar a cabo la operación con pleno respeto del derecho internacional público aplicable, incluidos el derecho internacional humanitario y, según corresponda, los principios y normas de la legislación internacional en materia de derechos humanos.

6. En lo tocante a las reclamaciones contractuales que puedan surgir en el marco de una operación u otra actividad de la OTAN, es de destacar que se incluye una cláusula estándar de arbitraje en todos los contratos en que la organización es parte. En caso de que no se resuelvan de manera amistosa, las controversias que puedan surgir en el marco de una relación contractual pueden someterse a arbitraje de conformidad con los términos de esa disposición.

7. Lo último que hay que destacar, aunque quizás es lo que resulta más directamente pertinente para la cuestión de responsabilidad jurídica, son los procedimientos que utiliza la OTAN para atender a las reclamaciones. Los procedimientos aplicables a las reclamaciones surgidas entre los Estados miembros de la OTAN figuran en el artículo VIII del Acuerdo entre los Estados partes del Tratado del Atlántico Norte relativo a la condición de las fuerzas, de 19 de junio de 1951. Mediante el Acuerdo entre los Estados partes en el Tratado del Atlántico Norte y otros Estados participantes en la Asociación para la Paz relativo al estatuto de sus fuerzas, de 19 de junio de 1995, sus disposiciones también se aplican, *mutatis mutandis*, a todos los Estados participantes en el programa de la Asociación para la Paz.

8. En el caso de las operaciones realizadas conjuntamente con Estados que no son miembros de la OTAN ni participan en el programa de la Asociación para la Paz, las disposiciones sobre reclamaciones figuran normalmente en un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas o un acuerdo similar concertado entre la OTAN y ese Estado o Estados y abarcan a los Estados participantes no pertenecientes a la OTAN y a los Estados miembros de la OTAN.

9. Las disposiciones y los procedimientos de la OTAN en materia de reclamaciones llevan aplicándose eficazmente por la OTAN y sus Estados miembros durante unos 60 años y en el caso de los países asociados a la OTAN durante un periodo de tiempo más breve, aunque prolongado, y han servido de modelo para establecer relaciones similares en otros ámbitos de la comunidad internacional.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

1. Los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos tal vez no sean siempre aplicables a las organizaciones internacionales y, por ello, no deben servir de base para redactar los artículos sobre su responsabilidad. De hecho, si bien las organizaciones internacionales tienen personalidad jurídica internacional, a diferencia de los Estados no poseen una competencia general, sino que se ven limitadas por el alcance de su mandato, tal como se pone de manifiesto en sus instrumentos constitutivos. Así pues, compartimos la opinión de que la Comisión debe considerar la posibilidad de explicar en sus comentarios el alcance que debe atribuirse al proyecto de artículos como instrumento codificador del derecho vigente sobre la base de la práctica real.

2. En el actual proyecto de artículos no se indican los mecanismos para hacerlos cumplir ni las entidades que se encargarían de su interpretación. ¿Prevería la Comisión un órgano internacional o un tribunal nacional que tuviera esa competencia general respecto de las organizaciones? Como recordó el FMI⁸, ambos enfoques pueden no estar en consonancia con los instrumentos constitutivos de algunas organizaciones internacionales que indican precisamente cuáles son los mecanismos de interpretación o encargados de exigir el cumplimiento en el caso de ciertas cuestiones como la solución de controversias.

Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado

1. Los objetivos del UNIDROIT son examinar el modo de armonizar y coordinar el derecho privado de los Estados y grupos de Estados y preparar gradualmente la aprobación por los diferentes Estados de normas uniformes de derecho privado. A tal efecto, el UNIDROIT prepara proyectos de ley y de convenciones con el fin de establecer un derecho interno uniforme; prepara proyectos de acuerdo con miras a facilitar las relaciones internacionales en la esfera del derecho privado; realiza estudios de derecho privado comparado; procede al seguimiento de proyectos ya iniciados en cualquiera de esas esferas por otras instituciones con las que mantiene relaciones en la medida necesaria; organiza conferencias y publica trabajos que considera deben ser objeto de una amplia difusión. Además, el UNIDROIT desempeña la función de depositario de algunos de los instrumentos aprobados bajo sus auspicios y realiza actividades de información y de asistencia técnica.

⁸ Véase FMI, Observaciones generales, documento A/CN.4/545.

2. Aparte de las decisiones adoptadas por sus órganos sobre asuntos exclusivamente institucionales o financieros (aprobación del presupuesto, fijación de cuotas y nombramiento de agentes), el UNIDROIT no adopta decisiones vinculantes para sus Estados miembros. Los instrumentos aprobados bajo sus auspicios únicamente vinculan a los Estados que los hayan aceptado o ratificado o que se hayan adherido a ellos. Además, el UNIDROIT no es miembro de ninguna organización ni ninguna otra organización es miembro del UNIDROIT.

3. Hemos examinado detenidamente el proyecto de artículos y hemos llegado a la conclusión de que no es probable que las actividades del UNIDROIT den lugar a acciones u omisiones que entrañen el tipo de responsabilidad que el proyecto se propone regular.

Banco Mundial

1. En su informe inicial, el Grupo de Trabajo sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, establecido por la Comisión, aclaró que el término “responsabilidad”, tal como se utilizaba en este proyecto y en el anterior sobre la responsabilidad del Estado, se refería únicamente a las “consecuencias en virtud del derecho internacional de los hechos internacionalmente ilícitos” (véase el documento A/CN.4/L.622, párr. 4). De ello se infiere que el proyecto de artículos está integrado por normas secundarias y que la Comisión no se propone definir el contenido de las obligaciones internacionales que, cuando se infringen, dan lugar a responsabilidad. La definición del contenido de esas obligaciones corresponde de hecho a las normas primarias, no a las secundarias. Además, dada la diversidad que existe entre las organizaciones internacionales también en relación con las diferentes fuentes jurídicas de sus obligaciones internacionales, a la Comisión le resultaría prácticamente imposible formular normas sobre responsabilidad en las que se tuvieran en cuenta las obligaciones que recaen sobre las organizaciones internacionales de resultados de normas primarias.

2. Para evitar el riesgo de que el proyecto de artículos de la Comisión y los correspondientes comentarios puedan servir de pretexto para hacer valer obligaciones primarias imaginarias de organizaciones internacionales, la Comisión tal vez desee considerar la posibilidad de señalar expresamente en sus comentarios de los principios generales (capítulo I) que todas las referencias a las obligaciones primarias en el proyecto de artículos o en los comentarios conexos son simplemente ejemplos y no se hacen eco de conclusiones de la Comisión sobre tales obligaciones primarias, labor esta que no corresponde a la Comisión a los efectos de este proyecto.

3. Aunque los comentarios de buen número de proyectos de artículo contienen claras advertencias en relación con la escasa práctica existente (de ahí la utilización de palabras como “asimismo”, “analogía” y “parecería ser”), tal vez convenga que la Comisión considere la posibilidad de explicar en su comentario en qué medida considera que el proyecto de artículos codifica el derecho vigente y, siempre que ello sea así, señale los casos pertinentes de práctica real.

B. Comentarios concretos sobre el proyecto de artículos

Primera parte

Introducción

1. Proyecto de artículo 1

Alcance del presente proyecto de artículos

Consejo de Europa

El Consejo de Europa también espera con interés que la Comisión de Derecho Internacional siga estudiando la correlación entre el ámbito de aplicación del proyecto de artículos que figura en el proyecto de artículo 1 (responsabilidad internacional por un hecho que es ilícito en virtud del derecho internacional) y los comentarios que se refieren frecuentemente al *ius gestionis*.

Organización Internacional del Trabajo

1. En el proyecto de artículo 1 se dispone que el proyecto de artículos “se aplica” a la responsabilidad internacional de una organización internacional. Esta formulación plantea la cuestión de cuál es la base jurídica sobre la que se pretende “aplicar” el proyecto de artículos. Si el propósito es proponer un nuevo tratado internacional, la primera cuestión que hay que plantearse es quién debe ser invitado a negociar ese tratado y finalmente a concertarlo. ¿Debe ser un tratado concertado únicamente por organizaciones internacionales o únicamente por Estados o por ambos? Si el proyecto de artículos ha de ser ratificado sólo por Estados, ha de abordarse cabalmente la cuestión de la relación entre los instrumentos constitutivos existentes y las necesidades del nuevo tratado. Si el proyecto de artículos ha de “aplicarse” a las organizaciones internacionales en calidad de derecho convencional, parecería más conveniente que esas disposiciones vinculasen a tales organizaciones y no únicamente a Estados. En ese caso ello constituiría una nueva obligación jurídica respecto de la que las organizaciones internacionales habrían de obtener el consentimiento de sus órganos supremos, normalmente integrados por la mayoría de sus Estados miembros, cuando no por todos ellos. En este caso, por lo menos se debería permitir que las organizaciones internacionales participaran plenamente en el proceso de preparación de ese tratado y sus observaciones deberían tener una mayor influencia en las deliberaciones de la Comisión de Derecho Internacional. Tal vez se desee inspirarse en cierta medida en el modo en que las organizaciones internacionales participaron en la preparación y aplicación de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, de 1947, o preferiblemente en el modo en que las organizaciones internacionales pueden quedar vinculadas en virtud de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 1986.

2. Si lo que se pretende es que el proyecto de artículos codifique el derecho consuetudinario vigente, habrá que basarse en la práctica general y en la *opinio juris*. A la vista de los ejemplos citados por la Comisión, resulta difícil detectar cierta práctica general. Además, las opiniones manifestadas por las organizaciones internacionales muestran no solamente la falta de *opinio juris*, sino también una clara oposición a la existencia de algún derecho consuetudinario, salvo en el caso de una serie muy reducida de normas que pueden ser consideradas *jus cogens* en el

derecho internacional. Así pues, el proyecto de artículos no parece constituir una codificación del derecho vigente y su transformación en normas jurídicas vinculantes podría hacerse únicamente mediante un tratado internacional que entrañase un elevado nivel de participación de las organizaciones internacionales.

3. Incluso si el proyecto de artículos cuenta únicamente con el respaldo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, es importante que se desarrolle con arreglo a “las normas generales de derecho internacional, su instrumento constitutivo [de las organizaciones] o los acuerdos internacionales en que [las organizaciones] sean parte”, tal como la Corte Internacional de Justicia manifestó en la opinión consultiva sobre la *Interpretación del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto*⁹.

4. Además, tal vez sea prudente examinar qué resultados pueden dimanar de la aplicación práctica de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos antes de iniciar el debate sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Nueve años después de su aprobación por la Comisión, esos artículos siguen siendo examinados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sin que se haya pedido que se negocie un tratado internacional.

Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones

1. También compartimos algunas preocupaciones en relación con el alcance del proyecto de artículos. En particular, nos resulta difícil entender por qué la Comisión de Derecho Internacional ha incluido disposiciones sobre algunas cuestiones acerca de la responsabilidad de los Estados en relación con la de las organizaciones internacionales, en tanto que ha excluido otras cuestiones. Habida cuenta de la diferente personalidad jurídica de las organizaciones internacionales, la Comisión debería haberse atendido al título del tema que se le encomendó examinar, que se limita a la “responsabilidad de las obligaciones internacionales”; de lo contrario, debería haber aplicado sistemáticamente un enfoque más flexible, mediante la inclusión en el proyecto de artículos de todos los aspectos de la responsabilidad de los Estados que guardan relación con las organizaciones internacionales (incluida la responsabilidad de los Estados frente a las organizaciones internacionales).

2. Lamentablemente, en el proyecto de artículos no se ha optado por seguir sistemáticamente uno de esos dos enfoques: por una parte, en el párrafo 10 del comentario del proyecto de artículo 1, la Comisión explica que “los presentes artículos no abordan las cuestiones relativas a la responsabilidad internacional en que un Estado puede incurrir respecto de una organización internacional” (véase también el proyecto de artículo 18). Sin embargo, por otra parte en varios artículos

⁹ *I.C.J. Reports 1980*, pág. 73, en especial págs. 89 y 90, párr. 37.

se abordan tales cuestiones de manera expresa o como corolario (en particular, los proyectos de artículo 1 2), 32 2), 39, 49 y 57 a 61).

3. La Comisión debería seguir este segundo enfoque y abordar todos los aspectos de la responsabilidad de los Estados relacionados con las organizaciones internacionales. Contrariamente a lo que la Comisión señala en el mencionado comentario del proyecto de artículo 1, parece ser que los artículos sobre la responsabilidad del Estado ciertamente no abarcan todas las cuestiones vinculadas con la responsabilidad de los Estados en relación con las organizaciones internacionales. Si fuera ese el caso, debería señalarse de manera expresa en la disposición del proyecto de artículos y no únicamente en un comentario. No obstante, no nos cabe duda de que ese es el caso y opinamos que el enfoque iniciado en el proyecto de artículos que figura *supra* debe complementarse a fin de abordar de manera definitiva y total la interacción entre la responsabilidad de los Estados y las organizaciones internacionales con arreglo al derecho internacional. En caso de que el proyecto de artículos se ocupe de la responsabilidad de los Estados frente a las organizaciones internacionales, tal como sugerimos aquí, instamos a la Comisión y al Relator Especial a que examinen debidamente las diferentes posiciones de los Estados miembros de una organización internacional y de los Estados no miembros.

2. Proyecto de artículo 2

Términos empleados

Comisión Europea

La Comisión Europea observa que en el proyecto de artículo 2, apartado c), se hace referencia al término “agente”, aunque no se define. Tal vez sea conveniente que la Comisión de Derecho Internacional reexamine esta definición y la vincule con el proyecto de artículo 5, en el que se establece una norma general de atribución relacionada con el comportamiento de un “órgano” o un “agente”.

Organización Internacional del Trabajo

1. La definición de “organización internacional” que propone la Comisión de Derecho Internacional en el proyecto de artículo 2 agrega a la definición existente que los miembros de las organizaciones pueden ser “otras entidades”. Eso no parece agregar un elemento significativo a lo que ya queda abarcado por la primera parte de la definición, que parece ser suficientemente amplia para incluir la posibilidad de que sean miembros entidades distintas de los Estados. El hecho de que pueda haber otros miembros no parece que influya en la cuestión de la responsabilidad de las organizaciones internacionales. La OIT observa que una organización ya sugirió que suprimiera el texto¹⁰. No obstante, la OIT respalda plenamente la idea de no utilizar las palabras “organización intergubernamental”, ya que considera que con ello no se deja debidamente constancia de la estructura tripartita de la representación de los miembros en la OIT.

2. En anteriores comentarios de la OIT (véase el documento A/CN.4/568/Add.1) ya se exponían ciertas reservas en relación con la definición del término “agente”. La Comisión utilizó únicamente la última parte de la definición de ese término realizada por la Corte Internacional de Justicia. Al hacerlo, se perdieron importantes

¹⁰ A/CN.4/556, párr. 5 (comentario de la Organización Internacional de Policía Criminal).

precisiones como las palabras “a la que un órgano de la Organización ha encomendado”¹¹, con lo que se permitía que una entidad ajena a la organización determinara si ésta había actuado mediante una persona o entidad distinta de sus funcionarios. Este enfoque no tiene cuenta en las reglas de organización y se puede llegar a una conclusión incluso contraria a esas reglas en situaciones en que las partes conciertan acuerdos mediante los que se excluyen expresamente las relaciones con organismos. La explicación de “agente” que se propone en el proyecto de artículos no existe a nuestro entender en la práctica actual de las organizaciones internacionales ni en los principios generales del derecho que regula la actuación de los organismos; además, daría lugar a una importante modificación del modo en que actúan las organizaciones y desembocaría en un comportamiento excesivamente cauteloso en detrimento del desempeño de sus mandatos. Por ejemplo, el término “agente” no debería abarcar a los colaboradores externos (consultores) ni a subcontratistas tales como empresas u organizaciones no gubernamentales a las que se pueda contratar para que presten asistencia en la realización de algunas tareas institucionales. En los contratos concertados por la OIT se ha incluido sistemáticamente una cláusula de exclusión de la responsabilidad de la organización por los actos de los colaboradores externos o suministradores de servicios.

3. Además, la Comisión tal vez desee prestar atención a la situación de los representantes de Estados que desempeñan temporalmente funciones para la organización, aunque en su calidad de representantes nacionales, como los presidentes de reuniones y órganos, los miembros de diferentes órganos, como la propia Comisión, o los magistrados de los tribunales administrativos y los tribunales penales internacionales. En caso de que tales personas fueran consideradas agentes, ¿surgiría responsabilidad para la organización correspondiente?

4. En sus comentarios de 2006 (A/CN.4/568/Add.1), la OIT planteó la cuestión de las “entidades”, tales como las empresas privadas. Habida cuenta de la creciente tendencia a la asociación entre los sectores privado y público en las organizaciones internacionales, esa amplia definición de “agente” tal vez produzca consecuencias negativas de amplio alcance por lo que respecta a la continuación del desarrollo de esas nuevas tendencias.

Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones

No estamos seguros del papel que han de desempeñar en el proyecto de artículos las “reglas de la organización” que se definen en el proyecto de artículo 2,

¹¹ *Reparations for injuries suffered in the service of the United Nations*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1949*, pág. 174, en especial pág. 177.

apartado b)¹². En particular, nos resulta difícil entender cómo se conjugan el hincapié que se hace en las reglas de la organización y el principio de la relevancia de las reglas de la organización que se expresa en el proyecto de artículo 31.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

En el párrafo 4 del comentario del proyecto de artículo 2, la Comisión parece considerar que la OSCE, aunque no está establecida por un tratado, reúne los dos criterios previstos en el proyecto de artículo 2, apartado a), en el que se definen las organizaciones internacionales. Por el momento no existe un consenso entre los Estados de la OSCE en el sentido de que ésta debe cumplir una de las dos condiciones indicadas: si la OSCE posee su propia persona jurídica o si los instrumentos constitutivos de la OSCE (en primer lugar, el Acta Final de Helsinki y la Carta de París para una Nueva Europa) se rigen por el derecho internacional. Esas cuestiones están siendo examinadas por los órganos deliberativos y decisorios de la OSCE, cuya secretaría está dispuesta a informar a la Comisión de Derecho Internacional sobre los progresos realizados o la finalización de esas deliberaciones.

Banco Mundial

El proyecto de artículos no contiene una definición de “órgano”, en tanto que en el proyecto de artículo 2 c) figura la definición de “agente”. El texto actual puede mejorarse. En particular:

- Dado que la Comisión no ha definido el término “órgano”, ¿incluye también a los órganos la definición de “agente”? Por una parte, cabría inclinarse por dar una respuesta negativa a esa pregunta, ya que la Comisión utiliza las palabras “órgano o agente” (por lo que distingue claramente los términos) en varios proyectos de artículo; por otra parte, cabe sentirse tentado a dar una respuesta afirmativa a esa misma pregunta, ya que la Comisión señala que “la distinción entre órganos y agentes no parece pertinente a los efectos de la atribución de un comportamiento a una organización internacional”¹³. Para evitar equívocos sobre este punto, preferiríamos que, en el proyecto de artículos, la Comisión proporcionase una definición de “órgano” mediante una referencia a las reglas de la organización, por analogía con la definición del término que figura en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos¹⁴.
- En cuanto a la definición de “agente”, consideramos que se ha preferido utilizar la palabra “comprende” en lugar de las palabras “se entiende por” porque se tenía interés en que la atribución de un comportamiento no se restringiera indebidamente. No obstante, para garantizar la certidumbre, preferimos ciertamente que se utilicen las palabras “se entiende por” en lugar de la palabra “comprende” en la definición tanto de “agente” como de “órgano”.

¹² Varios asesores manifestaron preocupación respecto de la definición de “reglas de la organización”, que consideraban incompleta, y propusieron que se estableciera una jerarquía de reglas de la organización en el proyecto de artículo 2 o que, por lo menos, se destacara en su comentario.

¹³ Véase el párrafo 5 del comentario del proyecto de artículo 5.

¹⁴ Artículo 4 2) (“Comportamiento de los órganos del Estado”).

Segunda parte
El hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional

Capítulo I
Principios generales

3. Proyecto de artículo 4

Elementos del hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional

Comisión Europea

1. La Comisión Europea observa que la Comisión de Derecho Internacional decidió no incluir en el proyecto una disposición equivalente al artículo 3 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (“Calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito”). Las razones para no incluir una disposición equivalente en el proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales se exponen en los comentarios del proyecto de artículo 4, particularmente en los párrafos 4 y 5. En relación con la segunda oración del artículo 3 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, en esos comentarios se indica que las reglas internas de una organización internacional no se pueden distinguir claramente del derecho internacional. No obstante, si bien ese comentario puede ser adecuado en el caso de las organizaciones internacionales tradicionales, no parece que se ajuste a la situación de la Unión Europea. En esta última se interpreta en general, e incluso en su práctica judicial, que su ordenamiento interno está separado del derecho internacional.

2. En el histórico asunto relativo a *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sostuvo que el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea establecía un nuevo ordenamiento jurídico que se distinguía del derecho internacional general:

“(…) La Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional en beneficio del cual los Estados han limitado sus derechos soberanos, aunque dentro de esferas limitadas, y cuyos sujetos son no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales. Así pues, independientemente de la legislación de los Estados miembros, el derecho comunitario no sólo impone obligaciones a los individuos, sino que también se propone conferirles derechos que pasan a ser parte de su acervo jurídico. Esos derechos surgen no sólo cuando quedan garantizados expresamente por el Tratado, sino también por razón de las obligaciones que el Tratado impone de manera claramente definida a los individuos y a los Estados miembros, así como a las instituciones de la Comunidad”¹⁵.

3. Más recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea destacó, en un proceso por incumplimiento incoado por la Comisión Europea contra Irlanda en relación con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, denominado asunto relativo a la “fábrica Mox”, que:

¹⁵ Asunto 26/62, *Van Gend and Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal, pág. 1.

“... un acuerdo internacional no puede menoscabar el orden de las competencias fijado por los Tratados y, por lo tanto, la autonomía del sistema jurídico comunitario cuyo respeto garantiza el Tribunal”¹⁶.

Además, en la sentencia de 3 de septiembre de 2008, relativa al recurso de casación del asunto *Kadi y Al Barakaat*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea afirmó que incluso la Carta de las Naciones Unidas no podía prevalecer sobre las normas constitucionales que figuraban en los tratados constitutivos de la Unión Europea (el “derecho primario de la Unión Europea”) en relación con los principios generales del derecho de la Unión Europea, que incluía la protección de los derechos fundamentales¹⁷.

4. De ello se infiere que la relación entre la Unión y sus Estados miembros no se rige por los principios del derecho internacional, sino por el derecho de la Unión Europea como fuente independiente de derecho. Esto también puede tener repercusiones en los posibles conflictos entre el derecho de la Unión y los acuerdos internacionales de los Estados miembros concertados con terceros Estados o entre ellos mismos, en la medida en que tales acuerdos se refieran a asuntos regulados por el derecho de la Unión Europea¹⁸. Por ejemplo, según el derecho de la Unión Europea, el principio jurídico internacional de *pacta sunt servanda* se aplica a los acuerdos internacionales concertados con Estados no miembros de la Unión Europea, pero no necesariamente a los acuerdos concertados entre Estados miembros de la Unión, ya que tiene primacía el derecho de ésta.

5. La Unión Europea no niega que hay organizaciones internacionales que son indudablemente más “permeables” al derecho internacional que la Unión Europea y que, en el caso de esas organizaciones internacionales más tradicionales, pueden ser pertinentes los párrafos 4 y 5 del comentario del proyecto de artículo 4. No obstante, en el comentario debe quedar claro que no se aplican a la Unión Europea.

Organización Internacional del Trabajo

En el proyecto de artículo 4 se establece que un hecho internacionalmente ilícito puede existir en el caso de una omisión. En relación con este aspecto parece que hay una diferencia importante entre los Estados y las organizaciones internacionales. Si bien la decisión de actuar de un Estado depende de sus propios órganos y, por ello, se puede justificar como fundamento de la responsabilidad en el caso de una omisión, la situación de las organizaciones internacionales es diferente. Sus órganos ejecutivos actúan en virtud de un mandato otorgado por órganos rectores integrados por Estados. La propia realización no puede actuar si no media la voluntad de los Estados miembros y la capacidad de adoptar decisiones de estos depende de una avenencia que es difícil alcanzar. ¿Incurrirían en responsabilidad las Naciones Unidas por el hecho de que el Consejo de Seguridad no hubiera desempeñado la función que tiene asignada respecto de la paz y la seguridad internacionales? La cuestión de la omisión, situada en el contexto de lo que debería haber sido una decisión apropiada de actuar, es un concepto inadecuado para la

¹⁶ Asunto C-459/03, *Comisión c. Irlanda* (asunto de la fábrica Mox), sentencia de 30 de mayo de 2006 [2006] Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal, pág. 1-4635, párr. 123.

¹⁷ Asuntos C-402/05P and C-415/05P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation/Consejo de la Unión Europea, Comisión de las Comunidades Europeas* [2008], Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal, pág. 1-6351, párr. 308.

¹⁸ Véase el artículo 351 2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

mayoría de las decisiones (cuando no todas) adoptadas por organizaciones internacionales; en ese contexto, el proyecto de artículo 58 constituiría un obstáculo para llegar a la determinación de que existe responsabilidad por parte de la organización. Además, cuando las decisiones de actuar ya hubieran sido adoptadas por los órganos rectores y se hubiera producido una presunta omisión por parte de los órganos ejecutivos, la actuación infringiría las normas internas de la organización y el asunto se regularía por la *lex specialis* (proyecto de artículo 63).

Capítulo II

Atribución de un comportamiento a una organización internacional

4. Proyecto de artículo 5

Regla general sobre la atribución de un comportamiento a una organización internacional

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

El proyecto de artículo 5 se basa en un criterio funcional de atribución, según el cual el funcionario actúa como “agente” de la organización. A nuestro juicio, este criterio debe ser coherente y estar en consonancia con los comentarios del FMI previamente mencionados¹⁹ y con los criterios utilizados para determinar si el comportamiento de los funcionarios de la OCDE constituye o no constituye un acto en el ejercicio de sus funciones que quedaría encuadrado dentro de las inmunidades de la OCDE. Ciertamente el respeto de la inmunidad de una organización previsto en sus instrumentos constitutivos o en sus acuerdos sobre inmunidades resulta esencial para el desempeño de su misión, ya que protege a la organización frente a las actuaciones en los tribunales nacionales, que pueden tener opiniones divergentes sobre sus obligaciones internacionales. No obstante, el proyecto de artículos y sus correspondientes comentarios, tal como están actualmente redactados, pueden interpretarse en el sentido de que prevalecen sobre los instrumentos constitutivos o los acuerdos sobre prerrogativas de la organización.

Banco Mundial

1. El proyecto de artículo 5, que contiene la regla general sobre la atribución de un comportamiento, dispone en su párrafo 1 que el comportamiento de un órgano o un agente “en el ejercicio de las funciones de ese órgano o agente se considerará hecho de esa organización”. ¿Se quiere dar a entender con esta redacción que el criterio exclusivo de atribución es funcional? De ser así, cabe preguntarse si, en la práctica, no se requiere algo más para la atribución, a saber, que el agente no sólo haya ejercitado objetivamente funciones de la organización, sino que también haya actuado siguiendo las instrucciones y bajo el control de la organización en cuestión.

2. El párrafo 2 del proyecto de artículo 5 limita la pertenencia de las “reglas de la organización” a la determinación de las funciones de sus órganos y agentes. No obstante, en otro de los comentarios del proyecto de artículos la Comisión reconoce que las reglas de la organización “también pueden afectar a la aplicación de los principios y normas enunciados en la segunda parte en las relaciones entre una

¹⁹ Véase FMI, comentario sobre las normas sobre la atribución de un comportamiento, documento A/CN.4/545; véase también OIT, comentarios sobre la extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones, documento A/CN.4/568/Add.1.

organización internacional y sus miembros, por ejemplo en materia de atribución”²⁰. Habida cuenta de esta oportuna observación, la Comisión tal vez desee examinar de nuevo la cuestión de la pertinencia de las reglas de la organización para la atribución de un comportamiento y revisar en consecuencia el proyecto de artículo 5.

5. Proyecto de artículo 6

Comportamiento de órganos o agentes puestos a disposición de una organización internacional por un Estado u otra organización internacional

Comisión Europea

1. La disposición clave que se propone es una norma de “control efectivo”, que es como en definitiva se califica al control de hecho, y se ajusta a artículos equivalentes de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. La Comisión Europea observa que los comentarios de este proyecto de artículo se dedican en gran medida a la práctica de las Naciones Unidas y a realizar un examen de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Como muestran los comentarios, este Tribunal ha dictado hasta el momento varios nuevos fallos que confirman el controvertido criterio adoptado anteriormente en los asuntos *Behrami and Behrami v. France y Saramati v. France, Germany and Norway*, con el que discrepan el Relator Especial, la Comisión de Derecho Internacional y numerosos especialistas.

2. Independientemente de las razones de esas posiciones discrepantes, hay que preguntarse si la práctica internacional actual es suficientemente clara y si existe una *opinio juris* identificable que permita que la norma propuesta de la Comisión de Derecho Internacional (que hasta el momento no ha sido seguida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) sea codificada en el actual proyecto. No cabe duda de que esta sigue siendo una esfera controvertida del derecho internacional respecto de la que cabe esperar un criterio constante de la jurisprudencia no sólo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sino también de los tribunales nacionales, además de numerosos estudios especializados.

3. Parte del razonamiento que sustenta la norma establecida en el proyecto de artículo 6 y su comentario puede estribar en la percepción de que las organizaciones internacionales tienden a “eludir” responsabilidades por hechos internacionalmente ilícitos. Es de destacar que, por lo que respecta a la Unión Europea, de conformidad con disposiciones expresas de los tratados constitutivos, las instituciones de la Unión Europea son plenamente responsables entre sí y frente a los Estados miembros de la Unión por acciones y omisiones²¹. Además, los Estados no miembros de la Unión Europea, en virtud de disposiciones concretas de acuerdos internacionales concertados con la Unión, tienen la posibilidad de recurrir a los tribunales de la Unión Europea en los casos de presunta violación por la Unión Europea de los acuerdos concertados. En esos acuerdos también puede preverse la participación de partes contratantes no pertenecientes a la Unión Europea en actuaciones preliminares de referencia, que es una de las principales actividades del

²⁰ Párrafo 4 del comentario del proyecto de artículo 31.

²¹ Véanse los artículos 260, 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea²². Además, la Unión Europea tiene derecho a recurrir ante varios órganos de solución de controversias (incluidos los de la Organización Mundial del Comercio y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar), que prevén que los Estados no miembros de la Unión Europea incoen acciones contra actos de la Unión. Además, a diferencia de otras organizaciones internacionales, la Unión no se ampara en la inmunidad de jurisdicción cuando los actos realizados por la Unión Europea son impugnados por particulares, siempre que lo hagan ante tribunales de la Unión Europea²³. Toda persona física o jurídica (independientemente de su nacionalidad o lugar de residencia) puede incoar actuaciones contra una decisión que se haya tomado respecto de ella o que suscite su interés directo e individual²⁴.

Organización Internacional del Trabajo

El proyecto de artículo 6 no parece tener en cuenta el hecho de que hay dos modalidades en el derecho que rige las administraciones públicas internacionales, según las cuales los funcionarios nacionales son puestos a disposición de las organizaciones internacionales. Con arreglo a esas dos modalidades, anteriormente denominadas “préstamo” y “adscripción”, se distingue claramente el nivel de responsabilidad por los actos realizados por tales funcionarios y se descarta cualquier responsabilidad por sus acciones realizadas en el marco de acuerdos de “préstamo”. La OIT ya ha presentado su comentario sobre esta cuestión y pide respetuosamente a la Comisión que tenga en cuenta los comentarios de la OIT de 2006 en relación con el proyecto de artículo 5 (véase el documento A/CN.4/568/Add.1).

²² Véase, por ejemplo, el Convenio de Lugano, de 2007, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, concertado entre la Unión Europea, Suiza y otros Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, en cuyo Protocolo 2, artículo 2, se dispone que los Estados no miembros de la Unión Europea pueden participar mediante la presentación de memorias u observaciones escritas en actuaciones relativas a cuestiones prejudiciales sometidas por los tribunales de Estados miembros de la Unión Europea al Tribunal Europeo de Justicia.

²³ La Unión Europea se acoge a la inmunidad de jurisdicción cuando se actúa contra ella ante tribunales de Estados no miembros de la Unión Europea. La inmunidad invocada se basa en el principio de la funcionalidad, a saber, que la inmunidad abarca todos los actos necesarios para realizar las funciones y actividades oficiales de la organización. En lo concerniente a las acciones correspondientes a la política exterior y de seguridad común, hay disposiciones concretas incluidas en los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas, concertados por la Unión Europea, que se refieren a la inmunidad de jurisdicción civil y penal en los tribunales extranjeros y en las actuaciones por reclamaciones contra la Unión Europea.

²⁴ La competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de conformidad con los artículos 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, abarca una competencia exclusiva para decidir sobre la legalidad de las acciones (u omisiones) de las instituciones europeas que producen efectos jurídicos. No obstante, la competencia del Tribunal queda excluida respecto de las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, con algunas excepciones: véase el artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

6. Proyecto de artículo 7

Extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones

Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones

Las reglas aplicables a los hechos *ultra vires* de un órgano de un Estado en el proyecto de artículo 7 de los artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos no pueden aplicarse automáticamente a los hechos de un agente o un órgano de una organización internacional que únicamente puede ser declarada responsable en el marco del principio de la especialidad. Por lo menos debe establecerse un equilibrio más adecuado entre, por una parte, la atribución de los hechos *ultra vires* y la protección de los terceros que confían en la buena fe de los agentes u órganos que actúan más allá de su mandato y, por otra parte, el principio de especialidad y el hecho de que un agente u órgano que actúa *ultra vires* va más allá del mandato y las funciones encomendadas a una organización internacional por sus miembros. A este respecto, deben tenerse debidamente en cuenta los mecanismos y reglas de carácter interno. Por ejemplo, las reglas y prácticas establecidas aplicables a las prerrogativas e inmunidades de las organizaciones internacionales y sus agentes pueden servir para comprobar el carácter de los hechos en cuestión.

7. Proyecto de artículo 8

Comportamiento que una organización internacional reconoce y adopta como propio

Comisión Europea

En el párrafo 3 del comentario del proyecto de artículo 8, se hace referencia a una declaración de la Comunidad Europea en un asunto de la Organización Mundial del Comercio (*Comunidades Europeas – Clasificación aduanera de determinado equipo informático*). Esa declaración se cita en apoyo de la afirmación de que la práctica no siempre distingue claramente entre el reconocimiento de la atribución de un comportamiento o responsabilidad a una organización internacional. No obstante, la referencia a esa declaración parece fuera de lugar. En relación con el asunto mencionado de la Organización Mundial del Comercio, la Unión Europea declaró que estaba dispuesta a asumir plenamente la responsabilidad internacional por todas las medidas adoptadas en materia de concesiones arancelarias, ya que era exclusivamente competente sobre el tema y, por consiguiente, era la única entidad en condiciones de reparar la posible infracción, es decir, la única entidad que podía garantizar la restitución con arreglo a las normas de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio.

8. Proyecto de artículo 9

Existencia de violación de una obligación internacional

Comisión Europea

1. En el párrafo 2 del proyecto de artículo 9 se suscita nuevamente la cuestionable hipótesis genérica de que las “reglas de la organización internacional” pertenecen al ámbito del derecho internacional. Por las razones expuestas *supra*²⁵, la Unión Europea no acepta la afirmación de que su derecho interno forma parte de ese ámbito. Pediría que ese aspecto se dejara claro en los comentarios.

2. Además, la norma establecida en el artículo 9, párrafo 2, no parece estar en consonancia con el último proyecto de artículos. Esa incongruencia se pone de manifiesto cuando se compara el proyecto de artículo 9 con la primera oración del proyecto de artículo 31. En este último se dispone que una organización internacional responsable no puede invocar su derecho interno (“sus reglas”) como justificación del incumplimiento del proyecto de artículos sobre el contenido de la responsabilidad internacional. Por consiguiente, el proyecto de artículos, tal como está actualmente redactado, parece establecer que las reglas de la organización internacional deben considerarse irrelevantes para establecer el contenido de la responsabilidad de la organización, y posteriormente de los recursos, pero no de la existencia de la violación. Esto es incongruente y no parece que exista ningún fundamento para ello en los instrumentos constitutivos de muchas organizaciones internacionales.

3. Además, en el párrafo 9 del comentario del proyecto de artículo 9 se cita erróneamente el asunto C-316/91 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (*Parlamento c. Consejo*) para afirmar que una organización internacional puede quedar vinculada por una obligación de lograr un determinado resultado con independencia de que el comportamiento necesario sea observado por la organización misma o por uno o varios de sus Estados miembros. La Comisión Europea observa a este respecto que el asunto en cuestión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no se refería al límite entre la esfera “interior” y la esfera “exterior”, sino a un “acuerdo mixto”. Se trata de acuerdos que abarcan temas que entran dentro de la competencia de la Unión Europea y de los Estados miembros de la Unión y que, por consiguiente, son concertados conjuntamente por las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, como es el caso del Cuarto Convenio entre la Comunidad Económica Europea y los Estados de África, el Caribe y el Pacífico. En este caso concreto, que entraña una cooperación “bilateral” entre, por una parte, la Unión Europea y sus Estados miembros y, por otra, los Estados no miembros de la Unión Europea, todas las obligaciones convencionales obligan tanto a la Unión Europea como a sus Estados miembros, independientemente de la delimitación concreta de competencias internas. En suma, el asunto C-316/91 no aporta ninguna aclaración a la regla que actualmente figura en el proyecto de artículo 9.

Banco Mundial

1. De conformidad con el proyecto de artículo 9, párrafo 1, una organización internacional viola una obligación internacional cuando un hecho de esa

²⁵ Véanse los comentarios de la Comisión Europea en relación con el proyecto de artículo 4.

organización internacional no está en conformidad con lo que de ella exige esa obligación, “sea cual fuere el origen o la naturaleza de la obligación”. A continuación el párrafo 2 del mismo proyecto de artículo agrega que el párrafo 1 “incluye la violación de una obligación internacional que resulte de las reglas de la organización”. No obstante, en el párrafo 5 del comentario del proyecto de artículo 9 se reconoce que la naturaleza jurídica de las reglas de la organización “es, hasta cierto punto, controvertida” y, en cualquier caso, cabe seguir preguntándose “si todas las obligaciones emanadas de las reglas de la organización tienen que ser consideradas obligaciones internacionales”. Esa es la razón por la que en el párrafo 6 del comentario se aclara expresamente que el párrafo 2 “no pretende expresar una opinión categórica a este respecto [y] su único objeto es establecer que, en la medida en que una obligación dimanante de las reglas de la organización tiene que considerarse como una obligación de derecho internacional, se aplican los principios enunciados en el presente artículo”.

2. Precisamente porque estamos de acuerdo con la Comisión en su prudente enfoque respecto de este importante aspecto, consideramos que la aclaración que figura en el comentario sería más adecuada si se suprimiera el párrafo 2 del proyecto de artículo 9. De hecho, el párrafo 1 ya dispone que una violación es una violación sea cual fuere el origen o la naturaleza de la obligación que vincula a una organización internacional, con lo que claramente se da a entender que ese origen también puede encontrarse en las reglas de la organización. Por el contrario, el mantenimiento del párrafo 2 puede dar lugar erróneamente a la conclusión carente de fundamento (expresamente denegada en el comentario de la Comisión) de que la violación de una regla de la organización es necesariamente una violación de una obligación internacional.

Capítulo IV

Responsabilidad de una organización internacional en relación con el hecho de un Estado o de otra organización internacional

9. Comentario introductorio del capítulo IV

Comisión Europea

1. En el párrafo 4 se hace referencia a asuntos sometidos a tribunales u otros órganos internacionales en relación con la afirmación de que la cuestión de la responsabilidad internacional de una organización internacional no ha sido examinada *ratione personae*. La Comisión Europea duda de que ese comentario esté totalmente donde le corresponde. Además, es de destacar que todos los asuntos que se mencionan, menos uno, guardan relación con acciones interpuestas contra la Unión Europea y sus Estados miembros ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A este respecto, es de destacar que las causas que hubieran sido desestimadas por la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos no tienen la misma autoridad jurídica que las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Además, el panorama que ofrecen esas decisiones de la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos y las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos parece mucho más matizado de lo que al parecer se desprendería del actual texto introductorio del capítulo IV del proyecto. Las demandas contra la Unión Europea como organización han sido declaradas inadmisibles *rationae*

personae (CFDT²⁶). No obstante, la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos no desestimó las demandas relacionadas con hechos de la Unión Europea por considerarlas inadmisibles *rationae personae* cuando tales demandas se interponían contra uno o todos los Estados miembros de la Unión Europea y no contra ésta (*Senator Lines*²⁷; *Emesa Sugar*²⁸). Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que un Estado miembro de la Unión Europea puede ser considerado responsable de hechos relacionados con el derecho primario de la Unión Europea (*Matthews*²⁹) y de una disposición relacionada con la aplicación a nivel nacional del derecho secundario de la Unión Europea, independientemente de la naturaleza de la disposición de la Unión Europea y del hecho de que el Estado miembro disfrute o no disfrute de facultades discrecionales (*Cantoni*³⁰; *Bosphorus*³¹).

2. Asimismo es de destacar que la Unión Europea se encuentra en la actualidad negociando su adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, tal como se dispone en el artículo 6 2) del Tratado de la Unión Europea. Una vez que se produzca la adhesión de la Unión Europea, las demandas interpuestas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos referidos a la Unión Europea como organización dejarán de ser declaradas inadmisibles *ratione personae* siempre que la acción u omisión impugnada sea imputable en sí misma a la Unión Europea.

10. Proyecto de artículo 13

Ayuda o asistencia en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito

Comisión Europea

Dado que la ayuda o asistencia frecuentemente se utiliza en un contexto financiero, parecería conveniente que este proyecto de artículo y su interpretación se mantuvieran dentro de los límites más estrechos posibles para no disuadir a las organizaciones internacionales de proporcionar ayuda para el desarrollo. Dado que los requisitos para la aplicación de la norma parecen ser escasos (tener conocimiento), en el comentario debe agregarse algún elemento limitativo (propósito) en consonancia con los comentarios de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

Organización Internacional del Trabajo

La redacción del apartado a), que procede de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, tal vez haya de

²⁶ Comisión Europea de Derechos Humanos, Demanda núm. 8030177, *CFDT v. the European Communities and their Member States*, (1978).

²⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Demanda núm. 56672/00, *Senator Lines v. Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom*, Sentencia de 10 de marzo de 2004.

²⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Demanda núm. 62023/00, *Emesa Sugar v. the Netherlands*, Sentencia de 15 de enero de 2005.

²⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Demanda núm. 24833/94, *Matthews v. UK*, Sentencia de 18 de febrero de 1999.

³⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Demanda núm. 45/1995/551/637, *Cantoni v. France*, Sentencia de 15 de noviembre de 1996.

³¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Demanda núm. 450368/98 (*Bosphorus*), Sentencia de 30 de junio de 2005 (Gran Sala).

ser aclarada para determinar si las palabras “conociendo las circunstancias” se refieren al conocimiento de la organización de que está cometiendo un hecho internacionalmente ilícito.

Banco Mundial

1. No estamos totalmente convencidos de que la aplicación a las organizaciones internacionales de la disposición (basada en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos) relativa a la ayuda y asistencia en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito “no es problemática”, tal como sugiere el comentario de la Comisión³². De hecho, si no se circunscribe estrictamente a su debido ámbito, esa disposición resulta inquietante y puede producir un peligroso efecto desalentador en cualquier institución financiera internacional que proporcione asistencia a los prestatarios y beneficiarios que reúnan los requisitos necesarios. Si el origen del proyecto de artículo 13 sobre la responsabilidad de las organizaciones es el artículo 16 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado, consideramos que la aclaración que figura en el párrafo 4 del comentario del artículo 16 de los artículos de 2001 también se aplica al proyecto de artículo 13.

2. Nuestra hipótesis parece sustentarse en la nota 58 del comentario de la Comisión sobre el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, en la que se señala que “en la medida en que las disposiciones de los presentes artículos correspondan a las de los artículos sobre la responsabilidad del Estado, también cabe remitirse, cuando proceda, a los comentarios relativos a esos artículos anteriores”. Incluso si esta nota a pie de página permanece en el comentario después de la segunda lectura (y, *a fortiori*, si desaparece del comentario final), pedimos a la Comisión que sirva considerar la posibilidad de indicar expresamente en su comentario del proyecto de artículo 13 que las organizaciones que proporcionan asistencia financiera no asumen, por regla general, el riesgo de que la asistencia se utilice para llevar a cabo un hecho ilícito, tal como se señala claramente en el comentario de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

11. Proyecto de artículo 14

Dirección y control ejercidos en la comisión del hecho internacionalmente ilícito

Banco Mundial

1. En cuanto al requisito del “conocimiento”, agradeceríamos en el comentario de este proyecto de artículo y en el del anterior, relativo a la “ayuda y asistencia”, una clara indicación de que se trata de un conocimiento real (no presunto), tal como de hecho ha indicado la Comisión en el párrafo 9 de su comentario del artículo 16 en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

2. En cuanto a la “dirección y el control”, ¿qué son? De resultas de un acuerdo entre una institución financiera internacional y un prestatario o beneficiario, la dirección y el control de la ejecución de actividades relativas a un proyecto o

³² Comentario del proyecto de artículo 13.

programa nunca se transfiere realmente, ya que la responsabilidad respecto de la ejecución sigue recayendo en el prestatario o beneficiario, en tanto que la institución financiera internacional participa como mucho en el proceso de supervisión. Sin embargo, la supervisión no es “control” ni “dirección”. Tal como se señala acertadamente en el comentario de la correspondiente disposición de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, el control “se refiere a los casos de dominación sobre la comisión de un hecho ilícito y no solamente al ejercicio de supervisión”³³. La inclusión de una aclaración expresa a tal efecto en el comentario del proyecto de artículo 14 sería fundamental para comprender con exactitud el texto y disipar cualquier posible preocupación sobre el significado y los efectos de esa disposición.

12. Proyecto de artículo 16

Decisiones, autorizaciones y recomendaciones dirigidas a los Estados y las organizaciones internacionales miembros

Comisión Europea

En sus anteriores contribuciones (véase el documento A/CN.4/568/Add.1), la Unión Europea ha manifestado que, a su entender, el hecho de sostener que una organización internacional incurre en responsabilidad sobre la base de meras “recomendaciones” formuladas a un Estado u organización internacional es ir demasiado lejos. Se sigue dando el caso de que en el comentario no se cita ninguna autoridad para sustentar esa norma. Además, todo el proyecto de artículo y su comentario parecen inspirarse en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Bosphorus*. A este respecto, es de destacar, tal como se ha mencionado *supra*, que la Unión Europea se encuentra negociando en la actualidad su adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Organización Internacional del Trabajo

En el proyecto de artículo 16 no sólo se hace referencia a decisiones y autorizaciones, sino también a recomendaciones. Parecería que las recomendaciones, por su naturaleza, son hechos no vinculantes y que, para que se cometa un hecho internacionalmente ilícito como consecuencia de una recomendación, es necesario que intervenga un hecho: la decisión del Estado u otra organización internacional de cometer ese hecho. Así pues, se rompería la cadena de causalidad.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

Un hecho ilícito cometido por un país miembro al poner en práctica una decisión o recomendación de una organización no puede atribuirse a esa organización porque falta la dirección o el control de la organización en relación con el propio hecho. Así, únicamente el país miembro sería responsable del modo en que se pone o no se pone en práctica la decisión o recomendación. Se entiende que una organización, mediante una decisión o recomendación, no pedirá a un país miembro que incumpla alguna de sus obligaciones internacionales. En otras palabras, tal como manifestó el FMI (véase el documento A/CN.4/556, secc. II.N), la especificación de un objetivo determinado por parte de una organización

³³ Párrafo 7 del comentario del artículo 17.

internacional, que el país miembro decide lograr incumpliendo sus obligaciones internacionales, no puede dar lugar al incumplimiento de tales obligaciones por la organización ni a la atribución de responsabilidad a la organización.

Tercera parte

Contenido de la responsabilidad internacional de una organización internacional

Capítulo I

Principios generales

13. Proyecto de artículo 30

Reparación

Organización Internacional del Trabajo

1. A fin de determinar la existencia de práctica, la Comisión y su Relator Especial citaron, en particular, los ejemplos de la jurisprudencia de los tribunales administrativos, utilizada para respaldar las propuestas respecto de posibles reparaciones de las organizaciones internacionales por hechos internacionalmente ilícitos³⁴, que no son pertinentes para el examen de la responsabilidad de las organizaciones internacionales con arreglo al derecho internacional. Los tribunales administrativos han sido establecidos como parte de las “reglas de la organización” y las distintas organizaciones “matrices” les han conferido diferentes mandatos. Por ejemplo, la reposición de un funcionario, como medida que puede ser ordenada por un tribunal administrativo, no existe en los estatutos de todos los tribunales administrativos. Por ello, la OIT considera que esa práctica no es pertinente para el debate sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales con arreglo al derecho internacional general. Además, es importante distinguir entre los hechos cometidos por organizaciones internacionales cuando son internacionalmente ilícitos, es decir, violaciones del derecho internacional, y los que son ilícitos según la legislación nacional.

2. Otro posible problema que plantean los ejemplos citados por el Relator Especial es la situación singular de la Unión Europea³⁵. Los ejemplos de responsabilidad de las organizaciones que son a su vez miembros de otras organizaciones, como la Unión Europea, y que, por tanto, están sujetas a los órganos judiciales o cuasijudiciales de las organizaciones de las que son miembros, no constituirían necesariamente la práctica aplicable a todas las demás organizaciones internacionales “tradicionales”. La Comisión tal vez desee revisar los ejemplos que la han llevado a formular algunas conclusiones a fin de asegurarse de que se aplican únicamente a esas situaciones singulares.

3. El criterio de “reparar íntegramente” puede dar lugar a que se tenga la idea de exigir a las organizaciones internacionales que mantengan un fondo para imprevistos o que dispongan de un seguro de elevada cuantía para garantizar su solvencia, en caso de tener que hacer frente a esas obligaciones, o cualquier otro tipo de mecanismo destinado a que los Estados miembros contribuyan a pagar dichas obligaciones en caso de que surjan. Las organizaciones internacionales son, en principio, no generadoras de beneficios y no pueden ampararse en un sistema

³⁴ Quinto informe, A/CN.4/583 y Corr.1, párr. 43.

³⁵ Tercer informe, A/CN.4/553, párrs. 11 y 12.

fiscal para financiar sus actividades. Tienen que recurrir a los fondos que se les asignen. Si tuvieran que aportar fondos para obligaciones eventuales, como una posible indemnización, habrían reducido sus fondos destinados al cumplimiento de los mandatos que originariamente se les encomendaron. Al imponer esa obligación paralela a las organizaciones internacionales, la Comisión corre el riesgo de limitar ciertamente sus futuras actividades. El requisito de “reparar íntegramente” puede dar lugar, en el caso de indemnización, a la desaparición de la organización internacional correspondiente. La Comisión tal vez desee considerar algunos límites a la obligación de indemnizar, tal como se hizo en el caso de la satisfacción.

Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones

Nos preocupa el hecho de que la Comisión parece haber prestado escasa atención a la situación especial de las organizaciones internacionales en relación con la obligación de indemnizar. Si las obligaciones internacionales estuvieran obligadas a “reparar íntegramente el perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito”, eso podría dar lugar a un riesgo excesivo, habida cuenta de que, en general, las organizaciones internacionales no generan sus propios recursos financieros, sino que dependen de contribuciones obligatorias o voluntarias de sus miembros. Esto podría ser poco realista, ya que, si el hecho internacionalmente ilícito de una organización causa un grave daño, la organización podría no disponer de los fondos necesarios para indemnizar íntegramente o, en la situación contraria, el pago de una indemnización podría poner en peligro sus actividades y mandatos.

14. Proyecto de artículo 31

Irrelevancia de las reglas de la organización

Consejo de Europa

El proyecto de artículo 31 puede dar lugar a algunas vacilaciones, ya que parece difícil responsabilizar a una organización internacional de las disposiciones de su tratado constitutivo que sean ilícitas con arreglo al derecho internacional. El significado de la palabra “reglas” en el párrafo 1 de este proyecto de artículo debería ser objeto de aclaraciones.

Comisión Europea

Como se ha comentado *supra* en relación con el proyecto de artículo 9, no es coherente que en el proyecto de artículos se señale, por una parte, que la organización internacional responsable no puede invocar su derecho interno (“sus reglas”) como justificación del incumplimiento de sus obligaciones (proyecto de artículo 31 1)) y, por otra parte, que una violación del derecho interno de la

organización puede constituir una violación del derecho internacional (proyecto de artículo 9 1)).

Organización Internacional del Trabajo

Las reglas de las organizaciones no deben compararse con las reglas internas de los Estados, como se hizo en el proyecto de artículo 31, en el que la Comisión se limita a establecer un paralelismo con el principio de que un Estado no puede invocar su derecho interno como justificación del incumplimiento de sus obligaciones. Sigue siendo importante aclarar si las “reglas de la organización” forman parte del derecho internacional o representan un sistema *sui generis*. En la situación descrita en el proyecto de artículo 31, cabe detectar un conflicto de normas al mismo nivel que la jerarquía de normas que estaba justificada en el contexto de la responsabilidad del Estado. Cabe incluso imaginarse la precedencia de los instrumentos constitutivos. Por ejemplo, si una organización internacional, por decisión de sus órganos, se abstiene de proporcionar asistencia técnica a un Estado miembro con el que tiene concertado un tratado válido, ¿habría un conflicto entre dos obligaciones internacionales del mismo nivel o debería prevalecer la obligación derivada del instrumento constitutivo de la organización? ¿Acaso las reglas de la organización deberían excluir la ilegalidad del incumplimiento de obligación internacional y construir una justificación suficiente para no reparar? O por el contrario, ¿debería tener la responsabilidad un carácter exclusivamente objetivo, lo que significa que una organización sería responsable de no haber cumplido una obligación internacional pese a que sus órganos rectores hubieran pedido que actuara de ese modo? En el capítulo V del proyecto de artículos no parece abordarse adecuadamente esa cuestión.

15. Proyecto de artículo 35

Indemnización

Organización Internacional del Trabajo

[Véase el comentario que se hace en relación con el proyecto de artículo 30 *supra*.]

16. Proyecto de artículo 36

Satisfacción

Organización Internacional del Trabajo

En cuanto a la satisfacción, que es una de las posibles formas de reparación por parte de las organizaciones internacionales, hay una diferencia entre la responsabilidad de los Estados y la de las organizaciones internacionales. En tanto que está debidamente establecida la regla del derecho internacional consuetudinario en cuanto a quién representa a un Estado en las relaciones internacionales, eso no resulta obvio para las organizaciones internacionales, habida cuenta en particular de que hay diferentes órganos que pueden constituir la fuente del hecho internacionalmente ilícito que ha de ser reparado. Los ejemplos citados por el Relator Especial (véase el documento A/CN.4/583 y Corr.1, párrs. 50 a 52) y la Comisión de Derecho Internacional muestran que hay confusión en esa esfera. Si bien los jefes ejecutivos constituyen una parte visible de la organización, rara vez están facultados por el instrumento constitutivo para representar a la organización

en relación con esos asuntos. Así pues, parece importante agregar una precisión al final del párrafo 2 del proyecto de artículo 36, que podría consistir en las palabras “de conformidad con la reglas de la organización de que se trate” o una referencia al “órgano competente”.

17. Proyecto de artículo 39

Medidas para asegurar el cumplimiento efectivo de la obligación de reparación

Comisión Europea

La norma propuesta en el proyecto de artículo 39 parece basarse primordialmente en otra anterior, a saber, la del asunto del *Consejo del Estadio*. Por lo que respecta a la Unión Europea, no parece ser necesario que el proyecto de artículos incluya una norma genérica de esa índole. En cualquier caso, es de destacar que la Unión Europea tiene una partida presupuestaria en la que se consigna una reserva para hacer frente a circunstancias imprevistas.

Organización Internacional del Trabajo

En el párrafo 3 del comentario del proyecto de artículo 30, relativo a la reparación, se señala claramente que las organizaciones internacionales pueden no disponer de todos los medios necesarios para prestar las reparaciones exigidas, especialmente como consecuencia de la insuficiencia de los recursos financieros. No obstante, este comentario no se tiene en cuenta, dada la explicación de que la insuficiencia no puede exonerar a la organización responsable de las consecuencias jurídicas resultantes de su responsabilidad en virtud del derecho internacional. Aunque el principio general puede ser aceptable, parece entrañar problemas su aplicación práctica en lo concerniente a la indemnización. En este contexto, resulta bien acogido el proyecto de artículo 39 por constituir un enfoque innovador, aunque es menester reforzarlo. Sin embargo, parece ser superfluo el requisito de que los Estados miembros han de actuar de conformidad con las reglas la organización.

Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones

El proyecto de artículo 39 constituye una medida en la dirección adecuada, aunque no resulta suficiente. Dado que el proyecto de artículos se enmarca en gran medida dentro del proceso de desarrollo progresivo del derecho internacional, esta podría ser una ocasión única para exponer la obligación de los Estados miembros de proporcionar medios financieros suficientes a las organizaciones en relación con su responsabilidad.

Cuarta parte
Modos de hacer efectiva la responsabilidad internacional
de una organización internacional

Capítulo I
Invocación de la responsabilidad de una organización internacional

18. Proyecto de artículo 42

Invocación de la responsabilidad por el Estado lesionado o la organización internacional lesionada

Comisión Europea

La Unión Europea puede recurrir ante varios órganos internacionales de solución de controversias que permiten que los Estados no pertenecientes a la Unión Europea incoen acciones contra ella (por ejemplo, los órganos de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar). Además, los Estados no pertenecientes a la Unión Europea, en virtud de disposiciones expresas de acuerdos internacionales concertados con la Unión Europea, tienen la posibilidad de recurrir a los tribunales de la Unión en los casos de presunta violación de un acuerdo por la Unión Europea. Además, como ya se ha mencionado, cuando la Unión Europea se adhiera al Convenio Europeo de Derechos Humanos, los Estados no pertenecientes a la Unión Europea podrán interponer demandas contra la Unión Europea sobre la base de las disposiciones “interestatales” del Convenio.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

En el apartado b), inciso ii), la conjunción “y”, dentro de las palabras “la situación de todos los demás Estados y organizaciones internacionales”, debe sustituirse por la palabra “u”.

19. Proyecto de artículo 44

Admisibilidad de la reclamación

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

En el proyecto de artículo 44, cabría la posibilidad de agregar, preferiblemente antes del párrafo 2, una referencia al carácter funcional de las reclamaciones de una organización internacional contra otra organización internacional o un Estado sobre la base del criterio del “agente” (proyecto de artículo 2 c)).

20. Proyecto de artículo 47

Pluralidad de Estados u organizaciones internacionales responsables

Comisión Europea

En cuanto al proyecto de artículo 47, se hace una remisión a las observaciones formuladas *supra* en relación con el párrafo 9 del comentario del proyecto de artículo 9. El asunto C-316/91 (*Parlamento c. Consejo*), planteado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se examina acertadamente aquí como ejemplo de acuerdo “mixto”, en el que del lado de la Unión Europea se integran como partes no sólo la Unión, sino también sus Estados miembros. Asimismo es de destacar que, si

bien la Unión Europea y todos sus Estados miembros son miembros de la Organización Mundial del Comercio, la mayoría de las controversias se suscitan únicamente contra la Unión Europea, a la que se hacen cumplir las correspondientes decisiones.

Capítulo II Contramedidas

21. Proyecto de artículo 50

Objeto y límites de las contramedidas

Comisión Europea

En lo tocante al párrafo 4 del comentario, es de destacar que la Organización Mundial del Comercio cuenta con un régimen concreto de “contramedidas” en el marco de los artículos 21 y 22 del Entendimiento sobre solución de diferencias. En la medida en que tales contramedidas estén autorizadas por un tratado, es cuestionable que no constituyan verdaderos ejemplos de contramedidas con arreglo al derecho internacional general.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

La OSCE está de acuerdo con la posibilidad de que se adopten contramedidas por las organizaciones internacionales o contra ellas, contramedidas que han de distinguirse de las sanciones que una organización puede imponer a sus miembros con arreglo a sus normas internas. Las disposiciones pertinentes del proyecto de artículos (proyectos de artículo 21 y 50 a 56) se aplican únicamente a la primera categoría de medidas. Algunas contramedidas concretas relacionadas con el incumplimiento de obligaciones contraídas con otras organizaciones internacionales o Estados pueden, sin embargo, afectar eventualmente a terceras partes, como, por ejemplo, los beneficiarios de un programa ejecutado conjuntamente por dos o más organizaciones internacionales y Estados, lo cual es común en la OSCE. En este contexto, la cesación de la (financiación de la) ejecución del proyecto correspondiente, como contramedida contra un miembro, puede afectar también al Estado en que se esté ejecutando el proyecto o a los beneficiarios de este último. Aunque los proyectos de artículo se ocupan de las repercusiones que las contramedidas pueden producir en la entidad destinataria (véase el proyecto de artículo 53), también puede resultar útil abordar la cuestión de las repercusiones de las contramedidas en las entidades no destinatarias. Esta cuestión puede quedar abarcada por una explicación concreta en el comentario.

22. Proyecto de artículo 51

Contramedidas tomadas por miembros de una organización internacional

Comisión Europea

El proyecto de artículo 51, apartado a), plantea de nuevo la cuestión, ya mencionada *supra*, del rango en el derecho internacional del derecho interno de una organización. Es muy dudoso que este proyecto de artículo pueda aplicarse a la Unión Europea para abarcar la hipótesis de contramedidas con arreglo al derecho internacional entre la organización y sus Estados miembros. Ello se pone parcialmente de manifiesto en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión

Europea que se examina en el párrafo 6 del comentario, en el que acertadamente se señala que la existencia de vías de recurso judiciales en la Unión Europea parece excluir a los Estados miembros de la Unión Europea de recurrir a las contramedidas contra ésta.

Quinta parte
Responsabilidad de un Estado en relación con el hecho de una organización internacional

23. Comentarios generales

Organización Internacional del Trabajo

1. La Organización Internacional del Trabajo ya expresó en sus comentarios de 2006 sus reservas sobre lo que parecía ser una responsabilidad conjunta de los Estados y las organizaciones internacionales (véase el documento A/CN.4/568/Add.1). Para determinar el derecho de las Naciones Unidas a formular una reclamación internacional, el punto de partida para la Corte Internacional de Justicia era el argumento de que la organización ocupaba una posición que en ciertos aspectos se desviaba de la de sus miembros. Resulta difícil conciliar esta postura con la de la Comisión, según la cual “el hecho de que la organización posea una personalidad jurídica independiente no excluye la posibilidad de que un comportamiento determinado sea atribuido a la vez a la organización y a uno o varios de sus miembros o a todos sus miembros”³⁶. A menos que la propia organización autorice a sus miembros a actuar en su nombre (“a través de los Estados miembros”), como, por ejemplo, cuando, debido a la imposibilidad de que la organización acepte la obligación internacional (véase, por ejemplo, el Dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, del Tribunal Europeo de Justicia) o cuando el tratado establece una responsabilidad compartida, no parece haber una razón clara para que, por ejemplo, los Estados miembros deban incurrir en responsabilidad por las decisiones adoptadas por órganos de la organización, habida cuenta en particular de que pueden adoptarse (y usualmente se adoptan) por mayoría de votos.

2. Los conceptos de ayuda y asistencia (proyecto de artículo 57) y más aún los de dirección y control (proyecto de artículo 58), por no mencionar el de “coacción” (proyecto de artículo 59), parecen denegar una personalidad jurídica diferenciada a las organizaciones internacionales. La justificación para “levantar el velo de la organización” no se encuentra en los comentarios de la Comisión y el paralelismo entre los correspondientes artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos no parece ser útil para distinguir entre una participación en el proceso de adopción de decisiones de una organización con arreglo a sus normas pertinentes y las situaciones previstas en los proyectos de artículo. Es preciso aclarar las repercusiones que “el número de miembros” y “la naturaleza de la participación” pueden tener en este contexto.

3. Podría parecer que la distinción entre miembros y no miembros —o por lo menos en qué calidad actúan los Estados en cada situación— puede ser importante en las situaciones previstas en los proyectos de artículo 57 a 59. Los Estados miembros actúan dentro de las organizaciones internacionales y al mismo tiempo mantienen relaciones jurídicas externas con ellas. No parece que se hayan tenido debidamente en cuenta los diferentes niveles de relaciones entre una organización

³⁶ Párrafo 10 del comentario del proyecto de artículo 2.

internacional y sus Estados miembros. Por ejemplo, los Estados miembros contribuyen financieramente a las actividades de las organizaciones no sólo (o incluso cada vez menos) mediante sus contribuciones al presupuesto ordinario, sino también mediante sus contribuciones voluntarias de carácter presupuestario o extrapresupuestario. La responsabilidad en este tipo de relación se basa en la *lex specialis* de las normas aprobadas internamente y el derecho convencional general.

24. Proyecto de artículo 60

Responsabilidad de un Estado miembro que trate de eludir el cumplimiento de sus obligaciones

Comisión Europea

Nos remitimos al comentario del proyecto de artículo 16 *supra*. Parecen aceptables las mejoras realizadas en la redacción del presente proyecto de artículo por comparación con versiones anteriores. En cuanto a la cuestión de la “intención”, el concepto de “tratar de eludir” el cumplimiento requiere la existencia de una intención, aun cuando ésta pueda inferirse de las circunstancias, tal como se indica en el párrafo 7 del comentario.

25. Proyecto de artículo 61

Responsabilidad de un Estado miembro de una organización internacional por el hecho internacionalmente ilícito de esa organización

Comisión Europea

1. La Comisión Europea considera que el texto del proyecto de artículo 61 a) debería ser el siguiente: “a) De conformidad con las reglas de la organización, ha aceptado la responsabilidad por ese hecho”.

2. Parece dudoso que el concepto de “confianza”, al que se hace referencia en el proyecto de artículo 61, párrafo 1 b), sea un concepto viable. En el párrafo 9 del comentario no parece respaldarse esa norma en términos generales. Parece basarse en un único laudo arbitral, el de *Westland Helicopters*, que puede servir de apoyo a la norma, pero que parece haber sido dictado en circunstancias bastante excepcionales.

3. En general, la cuestión primordial que plantea ese proyecto de artículo 61 es la de la “permeabilidad” de las organizaciones internacionales respecto del derecho internacional. El texto de los proyectos de artículo y los comentarios, tal como están redactados, parecen indicar a los terceros Estados que existe una incertidumbre jurídica en lo tocante a dónde se encuentran concretamente los límites.

Sexta parte

Disposiciones generales

26. Proyecto de artículo 63

Lex specialis

Comisión Europea

1. Hay numerosas razones para considerar que la Unión Europea es una organización internacional diferente de otras organizaciones internacionales más

tradicionales. Las características especiales de la Unión Europea son muchas y pueden resumirse de la manera siguiente:

- Los Estados miembros de la Unión Europea han transferido a ésta competencias (y, por consiguiente, la facultad de adoptar decisiones) sobre diversos asuntos. La línea general que separa las competencias de los Estados miembros y las de la Unión Europea se encuentra en constante evolución de conformidad con las normas de los tratados constitutivos y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- En muchos casos la Unión Europea puede actuar en su propio nombre en la esfera internacional. Puede pasar a ser miembro de una organización internacional cuando las disposiciones convencionales de esta última así lo permitan; puede concertar tratados bilaterales en su propio nombre con Estados no miembros de la Unión Europea y entidades no pertenecientes a ella; puede pasar a ser parte en acuerdos multilaterales en su propio nombre y por cuenta propia; y también puede ser parte en su propio nombre en acciones legales internacionales. En los casos en que la Unión Europea no puede ejercer su competencia en la esfera internacional por no estar facultada para ello “a nivel de beneficiario” (particularmente cuando los tratados y organizaciones internacionales no permiten que sean parte sujetos jurídicos internacionales distintos de los Estados), la Unión Europea tal vez tenga que seguir recurriendo a actuar a través de sus Estados miembros. No obstante, en tales casos los Estados miembros de la Unión Europea no actúan en su propio nombre, sino en nombre y en función de los intereses de la Unión Europea.
- El carácter especial de la Unión Europea como consecuencia de la transferencia de facultades produce repercusiones en la libertad que tienen sus Estados miembros a los efectos de actuar en el ámbito internacional; la Unión Europea actúa en gran medida a través de sus Estados miembros y no meramente a través de sus propios “órganos” y “agentes”, como las organizaciones internacionales clásicas.
- Los Estados miembros de la Unión Europea y sus autoridades están obligados a cumplir las decisiones vinculantes y las políticas aprobadas por la Unión Europea con arreglo a sus reglas internas³⁷. Ello exige normas especiales de atribución y responsabilidad en los casos en que los Estados miembros de la Unión Europea únicamente aplican de hecho una norma vinculante de la organización internacional. En otras palabras, la Unión Europea ejerce el control normativo de los Estados miembros, quienes actúan por consiguiente como agentes de la Unión y no por su propia cuenta cuando aplican el derecho de la Unión.
- En los ámbitos de competencia de la Unión Europea, solamente ésta puede poner fin a las infracciones del derecho internacional que tengan su origen en las normas o prácticas de la Unión Europea: los Estados miembros pueden carecer de facultades para hacerlo a título individual.

³⁷ Véase el Tratado de la Unión Europea, artículo 4 3), párrafos 2 y 3: “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión”.

- La transferencia de facultades a la Unión Europea por parte de sus Estados miembros respecto de diferentes temas significa que la Unión Europea puede actuar en el ámbito internacional a) en su propio nombre y con exclusión de sus Estados miembros; b) a través de sus Estados miembros; y c) en ocasiones junto con sus Estados miembros, cuando estos últimos mantienen competencias sobre temas junto con la Unión Europea (de manera transitoria o permanente).
- Las normas relativas a la transferencia de facultades figuran en los tratados constitutivos de la Unión Europea y en la jurisprudencia de su más alto tribunal, a saber, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La judicatura de la Unión Europea interpreta que ese conjunto de normas internas de la Unión Europea que rige las relaciones entre ésta como organización y sus Estados miembros tiene un carácter constitucional y no constituye derecho internacional. En una serie de asuntos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sostenido la opinión de que el derecho internacional puede impregnar el orden constitucional interno de la Unión Europea únicamente en las condiciones establecidas por esta última; y que ningún tratado internacional puede trastocar la distribución constitucional de facultades entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

2. Aunque la Unión Europea tal vez sea actualmente la única organización que tiene todas las características especiales internas y externas descritas *supra*, tarde o temprano habrá otras organizaciones regionales que se encuentren en las mismas condiciones. En la medida en que el proyecto de artículos, aun teniendo en cuenta los comentarios, en la actualidad no se hace debidamente eco de la situación de las organizaciones de integración (económica) regional como la Unión Europea, parecería especialmente importante que el proyecto previese expresamente la hipótesis de que no todas sus disposiciones pueden aplicarse a las organizaciones de integración (económica) regional (“*lex specialis*”).

Organización Internacional del Trabajo

1. Esta es una disposición clave del proyecto de artículos y la Comisión tal vez desee considerar la posibilidad de conferirle una mayor preeminencia dentro de la estructura general. Las actividades encaminadas a lograr el desarrollo progresivo del derecho internacional no deberían repercutir negativamente en el derecho vigente. El comportamiento de los Estados en diversas organizaciones internacionales varía con mucha frecuencia. De hecho, las normas de las organizaciones rara vez son idénticas y esto puede demostrar que los Estados no desean necesariamente tener un conjunto uniforme de normas aplicables a todas las organizaciones internacionales. Así pues, la tarea de establecer normas uniformemente aplicables para regular la cuestión de su responsabilidad resulta muy compleja, incluso con la salvedad del proyecto de artículo 63.

2. Aunque tienen cierto peso los argumentos de que la cuestión de la responsabilidad de un Estado no miembro podría haberse abordado mejor en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, la relación entre los Estados miembros y la organización (incluidas las situaciones descritas en los proyectos de artículo 61 y 62) debería analizarse teniendo presente el sistema jurídico interno de cada organización, establecido por los instrumentos constitutivos y desarrollado por las normas internas y la práctica de la organización.

Esas normas representan la *lex specialis* y la relación entre el Estado miembro y la organización internacional no debe estar supeditada a las normas generales del derecho internacional en lo que atañe a las cuestiones reguladas por las normas internas. Así pues, el alcance del proyecto de artículo 63 ha de entenderse de manera amplia y no sólo como pertinente para la determinación de la responsabilidad de una organización internacional, sino también como anticipación de posibles normas de derecho internacional general sobre la responsabilidad con las que coexista, siguiendo el principio de *lex specialis derogat legi generali*. Con arreglo a esa argumentación, la Comisión tal vez desee reexaminar también el párrafo 2 del proyecto de artículo 9. La OIT ya ha formulado amplias observaciones sobre esa disposición en sus comentarios de 2006 (véase el documento A/CN.4/568/Add.1).

Fondo Monetario Internacional

Aunque consideramos alentadora la inclusión del proyecto de artículo 63 en el proyecto de artículos y su reconocimiento de la importancia primordial de la *lex specialis*, creemos que es necesario que quede mucho más claro cuál es el alcance de esa disposición y el modo en que condiciona a otras disposiciones. La propia exposición y el comentario conexo deberían redactarse de nuevo para dejar claro que, tal como se ha señalado *supra*, la responsabilidad de una organización internacional por los hechos realizados respecto de sus miembros quedará determinada en función de su instrumento constitutivo y las normas y decisiones que se adopten de conformidad con él, junto con las normas imperativas de derecho internacional y otras obligaciones que la organización haya contraído voluntariamente. La aclaración del alcance y las repercusiones del proyecto de artículo 63 será fundamental a los efectos de que la Comisión comience su segunda lectura del proyecto de artículos, y a este respecto alentamos firmemente a la Comisión a que aproveche la oportunidad para hacerlo.

Comunicación conjunta del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Turismo, la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Internacional de Telecomunicaciones

Es ambigua la interconexión entre el principio de la *lex specialis* y el papel asignado en el proyecto de artículos a las “reglas de la organización”. Podemos aceptar que un único texto abarque todas las cuestiones de la responsabilidad de las organizaciones internacionales. No obstante, de ser así, debe prestarse especial atención al principio de especialidad, que es uno de los principales factores que diferencian la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales de la de los Estados. Por eso, sugerimos que, en las disposiciones introductorias del proyecto de artículos, se incluya una disposición en la que se especifique expresamente que la responsabilidad de las organizaciones internacionales se define por el principio de especialidad. Nos preocupa que, en el caso de que el proyecto de artículos siga la misma trayectoria que los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos

internacionalmente ilícitos y su utilización quede exclusivamente a cargo de los gobiernos, los órganos judiciales y otros intérpretes, el hecho de basarse en gran medida en los artículos sobre la responsabilidad del Estado dé lugar a que no pueda hacerse cumplir en la práctica o a que las organizaciones internacionales sean consideradas cada vez más como Estados desde el punto de vista de su responsabilidad con arreglo al derecho internacional, lo que produciría consecuencias imprevisibles a largo plazo.

Organización del Tratado del Atlántico Norte

Por lo que respecta a las palabras “normas especiales de derecho internacional, incluidas las reglas de la organización que sean aplicables a las relaciones entre una organización internacional y sus miembros”, cabe señalar que la norma interna fundamental que rige el funcionamiento de la organización —la adopción de decisiones por consenso— no figura en los tratados constitutivos de la OTAN ni en otras normas oficiales, sino que es el resultado de la práctica de la organización.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

1. Los instrumentos constitutivos y las normas y los procedimientos internos de las organizaciones internacionales son la fuente primaria de las obligaciones de las que dimana su responsabilidad y deben examinarse. El proyecto de artículo 63 es una disposición clave. Ciertamente el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales no debe aplicarse si las condiciones, el contenido o la materialización de la responsabilidad se rigen por “normas especiales de derecho internacional, incluidas las reglas de la organización que sean aplicables a las relaciones entre una organización internacional y sus miembros”. Estamos de acuerdo con la opinión de que la legalidad de un hecho de una organización internacional y los mecanismos de responsabilidad deben determinarse primordialmente sobre la base de sus instrumentos constitutivos, sus normas internas y su procedimiento.

2. La responsabilidad de una organización internacional únicamente puede hacerse valer cuando un hecho constituye claramente una violación de sus instrumentos constitutivos, sus normas internas y sus procedimientos o cuando se ajusta a ellos pero constituye una violación de normas imperativas.

3. La Comisión, en su segunda lectura, debe revisar el proyecto de artículos y los correspondientes comentarios de manera tal que no quepa duda del carácter primordial de la *lex specialis* y del carácter residual de las normas generales sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Esta afirmación se ve corroborada por el hecho de que el propio objetivo de la ley especial es sustituir a las normas generales, salvo que el asunto que se ventile se rija por una norma imperativa.

4. Al aplicar el principio de la *lex specialis*, apoyamos el papel de las organizaciones internacionales en el establecimiento de definiciones internas para ciertos términos. Observamos en particular que en el proyecto de artículos falta una definición del término “órgano”. No obstante, habida cuenta de la diversidad de organizaciones internacionales, no propugnamos una definición genérica, sino que se considere que son las normas internas de cada organización internacional las que se aplican para definir lo que constituye un “órgano” de la organización.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

Dado que las organizaciones internacionales no poseen una competencia general y, por consiguiente, actúan con arreglo al principio de especialidad, es importante reconocer el hecho de que, en varios casos, las normas específicas de cada organización reemplazarían a las normas generales del proyecto de artículos. Por consiguiente, se propone que la Comisión considere la posibilidad de incluir el pertinente proyecto de artículo 63 (*Lex specialis*) en la primera parte (Introducción) del proyecto de artículos, en calidad de un nuevo proyecto de artículo 3. Con la excepción de la existencia de una norma imperativa de derecho internacional general, el principio de la *lex specialis* es clave para resolver el posible conflicto que entrañe calificar un hecho de una organización internacional como “ilícito o no” con arreglo al derecho internacional general frente al derecho interno de la organización internacional de que se trate.

Banco Mundial

1. Con sólo tener en cuenta a) el carácter casi universal de las instituciones de Bretton Woods (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y, en cualquier caso, el hecho de que las instituciones financieras internacionales actúan por regla general dentro de sus países miembros; b) el gran alcance de las “reglas de la organización” de las instituciones financieras internacionales; y c) las disposiciones detalladas que figuran en sus acuerdos financieros acerca de las consecuencias dimanantes de la violación de obligaciones primarias, resulta evidente que las ocasiones para recurrir a las normas sobre la responsabilidad al margen de la ley especial son bastante escasas (cuando no inexistentes) en el contexto de las actividades de las instituciones financieras internacionales.

2. El proyecto de artículos contiene, en el proyecto de artículo 63, relativo a la *lex specialis*, lo que probablemente es una disposición clave. Aunque la redacción actual del proyecto de artículo 63 puede ciertamente mejorarse, tal como han sugerido en sus comentarios otras organizaciones internacionales, su papel crucial dentro del plan trazado en el proyecto de artículos resulta incuestionable. Sobre esa base, nos tomamos la libertad de alentar vivamente a la Comisión a que, cuando proceda a su segunda lectura, revise el proyecto de artículos y los correspondientes comentarios de manera tal que no quepa duda del carácter primordial de la *lex specialis* y del carácter residual de las normas generales sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

3. En el párrafo 6 del comentario del proyecto de artículo 63, la Comisión indica que el proyecto de artículo en cuestión “tiene por objeto hacer que sea innecesario incluir en *muchos* de los artículos anteriores una cláusula como ‘sin perjuicio de normas especiales’” (se ha agregado la cursiva). ¿Por qué esta referencia a “muchos” de los artículos anteriores en lugar de una referencia a todos ellos, como no sea para conservar los efectos de las normas imperativas de *jus cogens*? En otras palabras, ¿qué otros proyectos de artículo sobre las normas generales, distintas de las de *jus cogens*, no están condicionados por la ley especial? Nos resulta difícil imaginar que lo esté alguno.

4. En el párrafo 5 del comentario del proyecto de artículo 4, se lee que “sería cuestionable afirmar que el derecho interno de la organización siempre prevalece sobre la obligación que según el derecho internacional incumbe a la organización

respecto de un Estado miembro”. Una vez más, como el derecho interno de la organización es, por regla general, el elemento integrante más importante (cuando no el único) de la *lex specialis*, ¿ninguna norma especial prevalecerá sobre *todas* las obligaciones internacionales distintas de las dimanantes del *jus cogens*? No podemos imaginar ninguna norma dispositiva (por contraposición a la imperativa) que constituya una excepción, precisamente porque, en relación con cualquier cuestión que no se rija por una norma imperativa, toda obligación general queda condicionada y reemplazada por la ley especial, lo que constituye el objetivo mismo de dicha ley. Por consiguiente, alentamos a la Comisión a que revise la oración mencionada, lo que entraña suprimirla o condicionarla conservando el papel prevaleciente de la ley especial.

5. Alentamos a la Comisión a que, en su segunda lectura, se asegure de que la expresión “derecho internacional” (que no se define en el proyecto de artículos) se utilice con un significado uniforme en todo el texto y que, además, tenga debidamente en cuenta toda ley especial aplicable. Por ejemplo, ¿tienen las palabras “según el derecho internacional” un significado único e idéntico en el texto actual del proyecto de artículo 4, apartado a), relativo a los elementos del hecho internacionalmente ilícito, y en el proyecto de artículo 5, párrafo 1, relativo al comportamiento de un órgano o agente considerado como hecho de la organización? Y, de ser así, ¿se entiende que las palabras “derecho internacional” abarcan en ambos proyectos de artículo el derecho internacional general y toda ley especial aplicable?

III. Lista de documentos adjuntos a los comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales³⁸

Consejo de Europa

Resumen de la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, titulada “The Court’s Competence in respect of Acts of International Organizations”.

Organización del Tratado del Atlántico Norte

Artículo VIII del Acuerdo entre los Estados partes del Tratado del Atlántico Norte relativo a la condición de las fuerzas, hecho en Londres, 19 de junio de 1951.

³⁸ Los documentos adjuntos a los comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales se pueden consultar en la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos.