



Asamblea General

Distr.
LIMITADA

A/CN.4/L.622
6 de junio de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL
54º período de sesiones
Ginebra, 29 de abril a 7 de junio de 2002
y 22 de julio a 16 de agosto de 2002

**GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LAS
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

Informe del Grupo de Trabajo

La responsabilidad de las organizaciones internacionales:
alcance y orientación del estudio

I. Introducción

1. Tras la decisión de la Comisión de incluir el tema "Responsabilidad de las organizaciones internacionales" en su programa de trabajo, la Comisión, en su 2717ª sesión, celebrada el 8 de mayo de 2002, estableció un Grupo de Trabajo sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. En la misma sesión, la Comisión decidió designar al Relator Especial, Sr. Giorgio Gaja, Presidente del Grupo de Trabajo. El Grupo de Trabajo estaba integrado como sigue: Sr. G. Gaja, Presidente (Relator Especial); Sr. J. C. Baena-Soares, Sr. I. Brownlie, Sr. E. Candioti, Sr. R. Daoudi, Sra. P. Escameia, Sr. S. Fomba, Sr. M. Kamto, Sr. J. L. Kateka, Sr. M. Koskenniemi, Sr. W. Mansfield, Sr. B. E. Simma, Sr. P. Tomka, Sr. C. Yamada y Sr. V. Kuznetzov (ex officio).

2. El Grupo de Trabajo celebró tres sesiones, los días 16 y 29 de mayo y 5 de junio de 2002.

3. El presente documento tiene por fin facilitar las deliberaciones que la Comisión deberá realizar en las sesiones plenarias en la segunda parte del actual período de sesiones sobre el tema "Responsabilidad de las organizaciones internacionales". Si bien es posible que durante el estudio del tema se plantee la necesidad de reconsiderar las decisiones tomadas, algunas indicaciones preliminares sobre el alcance del tema y sobre la orientación general del estudio proporcionarán una guía útil al Relator Especial para la preparación de los informes que se examinarán en futuros períodos de sesiones.

II. Alcance del tema: a) El concepto de la responsabilidad

4. La Comisión utilizó el término "responsabilidad" en los artículos sobre "Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos" [en adelante, responsabilidad del Estado] con referencia a las consecuencias en virtud del derecho internacional de los hechos internacionalmente ilícitos. Cabe suponer que el sentido de "responsabilidad" en el nuevo tema incluye por lo menos el mismo concepto. Así pues, el estudio debe abarcar la responsabilidad en que incurren las organizaciones internacionales por sus hechos ilícitos. Debe cubrir también razonablemente cuestiones conexas que se dejaron de lado en los artículos sobre la responsabilidad del Estado: por ejemplo, como se indicaba en el párrafo 4 del comentario del artículo 57, "los casos en que la organización internacional es el agente y el Estado es considerado responsable en virtud de su participación en el comportamiento de la organización o de su calidad de miembro de la misma"¹.

5. Los artículos sobre la responsabilidad de los Estados pretenden establecer solamente normas de derecho internacional general y dejar de lado "las condiciones de existencia de un hecho internacionalmente ilícito" y las cuestiones relativas al "contenido de la responsabilidad internacional de un Estado" que se rige "por normas especiales de derecho internacional" (art. 55). Parece justificarse un enfoque similar con respecto a las organizaciones internacionales. Esto no excluiría la posibilidad de que se extrajeran algunas indicaciones para el establecimiento de normas generales de las "normas especiales" y de la práctica de su

¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/56/10), pág. 401.

aplicación. De la misma manera, las normas generales de derecho internacional podrían ser pertinentes para interpretar las "normas especiales" de la organización.

6. Puede surgir responsabilidad de las organizaciones internacionales con respecto a los Estados miembros y no miembros. En el caso de las organizaciones internacionales que no son universales, es más probable que haya responsabilidad en relación con los Estados no miembros. En lo que respecta a los Estados miembros, la gran variedad de relaciones existentes entre las organizaciones internacionales y sus Estados miembros y la aplicabilidad a esta cuestión de varias normas especiales -en su mayor parte las "normas de la organización" pertinente- en caso de falta de cumplimiento de sus obligaciones por una organización internacional con respecto a sus Estados miembros o por estos últimos con respecto a la organización limitará probablemente la importancia de las normas generales a este respecto. Sin embargo, las cuestiones relativas a la responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos no deben excluirse del estudio del tema solamente porque se plantean entre una organización internacional y sus miembros.

7. Las cuestiones de la responsabilidad de las organizaciones internacionales están con frecuencia ligadas a las relativas a la responsabilidad civil (liability) de las mismas organizaciones en virtud del derecho internacional, tales como las concernientes al daño causado por los objetos espaciales, de que pueden ser responsables las organizaciones internacionales en virtud del párrafo 3 del artículo XXII del Convenio de 1972 sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales y posiblemente también de acuerdo con una norma paralela de derecho internacional general o en virtud de la aplicación de los principios generales de la ley. Las cuestiones de responsabilidad y de responsabilidad civil (liability) están con frecuencia entrelazadas, porque es posible que el daño sea causado en parte por actividades ilícitas y en parte a raíz del incumplimiento de obligaciones de prevención o de otras obligaciones. Sin embargo, dado que la Comisión ha decidido que el tema de la responsabilidad internacional (international liability) sea un tema separado, que se está examinando actualmente, parece preferible por el momento aplazar la consideración de las cuestiones de la responsabilidad civil (liability) de las organizaciones internacionales en espera del resultado de la labor de la Comisión en el contexto de ese estudio, y no considerar esas cuestiones en el contexto de la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

III. b) El concepto de las organizaciones internacionales

8. Los convenios aprobados bajo los auspicios de las Naciones Unidas restringen el significado del término organizaciones internacionales a las organizaciones intergubernamentales, lo que implica que se trata de organizaciones que los Estados han establecido por medio de un tratado o excepcionalmente, como en el caso de la OSCE, sin un tratado. Así pues, por ejemplo, el apartado i) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales establece que "se entiende por organización internacional" una "organización intergubernamental". Este concepto cubre sin duda la mayoría de las entidades respecto de las cuales es posible que se planteen cuestiones de responsabilidad con arreglo al derecho internacional. Cabe suponer que el derecho internacional dota a esas organizaciones internacionales de personería jurídica porque de otra manera su conducta se atribuiría a sus miembros y no se plantearía entonces ninguna cuestión de responsabilidad en virtud del derecho internacional.

9. La definición de organización internacional dada anteriormente incluye entidades de carácter muy dispar. Los miembros, las funciones, las formas de deliberar y los medios a su disposición varían tanto que, en lo que hace la responsabilidad, tal vez no sea razonable buscar normas generales que se apliquen a todas las organizaciones intergubernamentales, especialmente con respecto a la cuestión de la responsabilidad en que pueden incurrir los Estados por actividades de la organización de que son miembros. Tal vez sea necesario elaborar normas específicas para diferentes categorías de organizaciones internacionales.

10. Algunas organizaciones internacionales, como la Organización Mundial del Turismo, tienen miembros que son Estados y miembros que no son Estados. El estudio podría incluir también cuestiones de responsabilidad en relación con este tipo de organización.

La responsabilidad de los miembros que no son Estados no necesita examinarse directamente, pero podría tenerse en cuenta en la medida en que afecta a la responsabilidad de los Estados miembros.

11. El tema se ampliaría considerablemente si se incluyeran también en el estudio las organizaciones que los Estados establecen con arreglo a leyes nacionales, por ejemplo con

arreglo a la ley de un Estado particular, y las organizaciones no gubernamentales. Así pues, tal vez sea preferible dejar de lado las cuestiones relativas a la responsabilidad de este tipo de organizaciones, por lo menos provisionalmente.

IV. Relaciones entre el tema de la responsabilidad de las organizaciones internacionales y los artículos sobre la responsabilidad del Estado

12. El proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales tendrá que ser formalmente un texto independiente de los artículos sobre la responsabilidad del Estado. Esto no excluiría necesariamente la opción de hacer referencia en el nuevo texto a las normas adoptadas en el contexto de la responsabilidad del Estado y redactar disposiciones específicas para las cuestiones que no pudieran tratarse adecuadamente mediante esa referencia, o de dejar de lado sin perjuicio algunos de esos temas. Esta opción tendría la ventaja de permitir que se redactara un texto relativamente breve en que se pondrían de relieve las cuestiones específicas. Sin embargo, se correría con ello el riesgo de subestimar los aspectos específicos del tema, especialmente en los casos en que hay poca práctica relativa a las organizaciones internacionales. Es posible que algunas de las cuestiones en las cuales los artículos sobre la responsabilidad del Estado reflejan normas de derecho internacional consuetudinario con respecto a los Estados sólo puedan ser objeto de desarrollo progresivo en lo que concierne a las organizaciones internacionales. Cualquiera sea la forma de redacción que se elija, los aspectos específicos del tema deberán estudiarse con sumo cuidado.

13. La situación no puede asimilarse enteramente a la que se produjo en el caso del derecho de los tratados. En ese contexto, mucho antes de que la Comisión terminara sus trabajos con respecto a las organizaciones internacionales se había aprobado y había entrado en vigor un convenio de codificación relativo a los tratados entre los Estados; además, la Conferencia de Viena de 1986 llegó a la conclusión de que las normas que rigen los tratados de las organizaciones internacionales debían alinearse en su mayor parte con las de la Convención de 1969. El resultado fue la reproducción textual en la Convención de 1986 de muchas disposiciones de la Convención de 1969. Esto no podía escapar a la crítica de que la tarea había sido innecesaria: habría sido en general suficiente decir que se consideraba que lo que se aplicaba a los Estados se aplicaba también a las organizaciones internacionales. En la esfera de la responsabilidad el panorama es diferente. La Asamblea General recomendó a la atención de

los Estados los artículos relativos al Estado, pero se ha aplazado la adopción de una decisión sobre las medidas futuras. Cabría aducir que las cuestiones que se refieren específicamente a la responsabilidad de las organizaciones internacionales son más numerosas que en el caso de los tratados. Así pues, se justifica más la redacción de un texto amplio, al menos por el momento, en el caso de la responsabilidad que en el caso del derecho de los tratados

14. Dada la calidad de los resultados de la extensa labor completada por la Comisión en el año 2001 y también la necesidad de mantener cierta coherencia en los productos de la Comisión, será preciso tener constantemente en cuenta los artículos sobre la responsabilidad del Estado. Ellos deben considerarse una fuente de inspiración, ya sea o no que se justifique la incorporación de soluciones análogas con respecto a las organizaciones internacionales. La identificación más precisa de lo que se aplica específicamente a las organizaciones internacionales, así como la evolución de la situación con respecto a los artículos sobre la responsabilidad del Estado, indicará si es posible y correcto hacer referencia a las normas que se aplican a los Estados en relación con parte del tema. Si en la labor inicial de la Comisión sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales se encaran cuestiones que son indudablemente específicas, se minimizará el riesgo de tener que volver a redactar parte del texto.

V. Cuestiones de atribución

15. Una de las cuestiones que se ha considerado fundamento en la práctica con respecto a la responsabilidad de las organizaciones internacionales se refiere a la atribución de comportamientos ilícitos a una organización o a sus Estados miembros o a algunos de ellos; en algunos casos, el comportamiento podría atribuirse a la vez a una organización y a sus Estados miembros. En el comentario del artículo 57 de los artículos sobre la responsabilidad de los Estados se señalaba que "el artículo 57 no excluye del alcance de los artículos toda cuestión relativa a la responsabilidad de un Estado por su propio comportamiento, es decir por el comportamiento que se le puede atribuir conforme al capítulo II de la primera parte, que no sea el comportamiento de un órgano o de una organización internacional"². Sin embargo, el pasaje citado del comentario no implica que el comportamiento de un órgano de los Estados se atribuirá necesariamente al Estado, como parecería desprenderse del artículo 4. En el comentario

² *Ibíd*, pág. 402.

se menciona una excepción al indicar que en el caso en que "un Estado adscribe funcionarios a una organización internacional de manera que actúen como órganos o funcionarios de esa organización, su comportamiento será imputable a la organización, no al Estado que los ha adscrito, y no está comprendido en el alcance de los artículos"³.

16. El caso en que un órgano del Estado se "presta" a una organización internacional no es el único que da lugar a la cuestión de determinar si el comportamiento de un órgano del Estado debe atribuirse al Estado o a la organización. Es posible que haya que considerar también los casos en que el comportamiento de un órgano del Estado es ordenado por una organización internacional o se produce en un ámbito que recae dentro de la competencia exclusiva de una organización. Por ejemplo, el anexo IX de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar establece en el párrafo 1 del artículo 5 que las organizaciones y sus Estados miembros deben hacer, al adherirse a la Convención, "una declaración en la que se especificarán las materias regidas por esta Convención respecto de las cuales sus Estados miembros que sean Partes en la Convención le hayan transferido competencias"; con arreglo al párrafo 1 del artículo 6 "La responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones establecidas en la Convención o por cualquier otra trasgresión de ésta incumbirá a las Partes que tengan competencia con arreglo al artículo 5 de este anexo". Es evidente que es necesario realizar un estudio más a fondo de estas cuestiones que el que se hizo en oportunidad de la redacción del comentario del artículo 57 sobre la responsabilidad de los Estados.

VI. Cuestiones relativas a la responsabilidad de los Estados miembros por un comportamiento que se atribuye a una organización internacional

17. La cuestión de si los Estados pueden ser responsables de las actividades de las organizaciones internacionales de que son miembros es probablemente la más contenciosa del tema que se examina. Dado que está parcialmente vinculada a la cuestión de la atribución, tal vez sea preferible ocuparse de ella inmediatamente después esa cuestión. Algunos casos de responsabilidad de los Estados miembros encuentran un paralelo en el capítulo IV de la primera parte de los artículos sobre la responsabilidad del Estado. En este capítulo, que se refiere a las relaciones entre Estados, se consideran solamente los casos en que un Estado presta ayuda o

³ *Ibíd.*, pág. 400.

asistencia, dirige y controla, o coacciona a otro Estado en relación con la comisión de un hecho internacionalmente ilícito. La responsabilidad de los Estados puede también quedar comprometida en otras circunstancias. Como ya se ha señalado, la estructura y funciones diferentes de las organizaciones internacionales podría llevar a soluciones diversificadas para las cuestiones que se examinan.

18. Cuando los Estados son responsables de un hecho internacionalmente ilícito del que es también responsable una organización internacional de que son miembros, es necesario averiguar si hay una responsabilidad conjunta o una responsabilidad mancomunada y solidaria, o si la responsabilidad de los Estados miembros es sólo subsidiaria.

19. Una cuestión en que hay alguna práctica, si bien limitada, y que debería probablemente examinarse, se refiere a la responsabilidad de los Estados en el caso de falta de cumplimiento de obligaciones asumidas por una organización internacional posteriormente disuelta. Por otra parte, la cuestión de la sucesión de las organizaciones internacionales plantea varios problemas que no parecen recaer dentro del tema de la responsabilidad de las organizaciones internacionales y que podrían dejarse de lado.

VII. Otras cuestiones relativas a la generación de responsabilidad para una organización internacional

20. Los artículos sobre la responsabilidad del Estado proporcionan un modelo para la estructura de las partes restantes relativas a la generación de responsabilidad para las organizaciones internacionales. Sería preciso considerar así sucesivamente las cuestiones relacionadas con el quebrantamiento de obligaciones internacionales, la responsabilidad de una organización en conexión con los actos de otra organización o de un Estado y las circunstancias que excluyen la ilicitud, incluidos los descargos de responsabilidad y algunas formas de consentimiento.

21. Si se considera que el comportamiento de un órgano de un Estado se atribuye al mismo Estado incluso si es ordenado por una organización internacional, la cuestión de determinar si la organización es responsable en este caso debería examinarse junto con los casos de prestación de ayuda o asistencia, dirección y control, o coacción a un Estado por una organización en relación con la comisión de un hecho internacionalmente ilícito.

VIII. Cuestiones relativas al contenido y a la aplicación de la responsabilidad internacional

22. Las partes segunda y tercera de los artículos sobre la responsabilidad de los Estados se refieren solamente al contenido de la responsabilidad de un Estado con respecto a otro Estado y a la aplicación de la responsabilidad en las relaciones entre los Estados. El párrafo 2 del artículo 33 dice que la segunda parte "se entiende sin perjuicio de cualquier derecho que la responsabilidad internacional del Estado pueda generar directamente en beneficio de una persona o de una entidad distinta de un Estado". Aunque el comentario del artículo 33 no se refiere específicamente a las organizaciones internacionales, es evidente que pueden considerarse entidades distintas de los Estados con respecto a las cuales el Estado es responsable.

23. Parecería lógico ampliar el estudio para incluir las consecuencias legales de los hechos internacionalmente ilícitos de una organización internacional. Esto es lo que se llama "contenido de la responsabilidad internacional" en los artículos sobre la responsabilidad del Estado. Si el nuevo proyecto de artículos sigue modalidades similares a las adoptadas en la segunda parte de los artículos sobre la responsabilidad del Estado, no sería necesario especificar si los derechos correspondientes a las obligaciones de la organización responsable corresponden al Estado, a otra organización o a una persona o entidad distinta de un Estado o una organización.

24. Dado que el nuevo tema se refiere a la responsabilidad de las organizaciones internacionales, no incluye cuestiones relacionadas con las reclamaciones que las organizaciones internacionales podrían plantear contra los Estados. Sin embargo, en la medida en que abarca las reclamaciones que las organizaciones internacionales podrían formular contra otras organizaciones, se incluirían algunas de las cuestiones relativas a las reclamaciones contra los Estados, aunque más no fuera por analogía. La aplicación de la responsabilidad de una organización daría lugar a algunos problemas específicos si incluyera también las reclamaciones hechas por las organizaciones. Podría plantearse, por ejemplo, la cuestión de si una organización puede invocar responsabilidad en el caso de quebrantamientos de obligaciones debidas a la comunidad internacional en su totalidad, o si las organizaciones podrían recurrir a contramedidas. Con respecto a esto último, podría ser necesario también considerar los papeles respectivos de la organización y de sus miembros en la adopción de esas medidas. Como se ha señalado antes, la solución de estas cuestiones tendría consecuencias con respecto a las reclamaciones que las organizaciones preferirían formular contra los Estados. Habría que

considerar también quien estaría facultado para invocar responsabilidad en nombre de la organización. Dada la complejidad de algunas de estas cuestiones, tal vez sea prudente en esta etapa dejar abierta la cuestión de determinar si el estudio debería incluir cuestiones relativas a la aplicación de la responsabilidad de las organizaciones internacionales y, en caso afirmativo, si debería considerar solamente las reclamaciones de los Estados o también las reclamaciones de las organizaciones internacionales.

IX. Arreglo de controversias

25. El hecho de que los artículos sobre la responsabilidad de los Estados no incluyan disposiciones relativas al arreglo de controversia parecería indicar que debería adoptarse una decisión similar con respecto a la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Si la Asamblea General decide en el futuro considerar la aprobación de una convención sobre la responsabilidad de los Estados, será preciso volver a examinar la cuestión. Sin embargo, dado que el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales será formalmente independiente, no es probable, pero sí concebible, que se adopte la vía de la convención solamente con respecto al último tema. Además, un argumento a favor de la consideración del arreglo de controversias relativas a la responsabilidad de las organizaciones internacionales se basa en la necesidad ampliamente percibida de mejorar los métodos para el arreglo de esas controversias. En esta etapa, sería mejor dejar por el momento en suspenso la cuestión de la redacción de disposiciones sobre el arreglo de controversias, sin perjuicio de su posible inclusión.

X. La práctica que ha de tenerse en cuenta

26. La mayoría de los casos más conocidos relativos a la responsabilidad subsidiaria de los Estados miembros por el comportamiento de una organización internacional se refieren a contratos comerciales que la organización había formalizado con entidades privadas. Las cuestiones resultantes se consideraron fundamentalmente con arreglo a leyes nacionales o a los principios generales de la ley. Este tipo de caso plantea cuestiones que son de un carácter completamente diferente de los relativos a la responsabilidad con arreglo al derecho internacional: por ejemplo, cuestiones sobre la ley aplicable, la existencia de legislación en que se aplica el instrumento constitutivo de una organización internacional o la inmunidad de la

organización. No habría así mucha razón incluir en el estudio de la responsabilidad de las organizaciones internacionales cuestiones de responsabilidad que no se plantean con arreglo al derecho internacional. Sin embargo, las decisiones judiciales o arbitrales en cuestión ofrecen algunos elementos de interés para el estudio de la responsabilidad con arreglo al derecho internacional. Por ejemplo, las opiniones de Lord Oliver y Lord Templeman en el fallo de 1989 de la Cámara de los Lores en J.H. Rayner Ltd. c. Department of Trade (81 International Law Reports 670) contienen algunas observaciones sobre cuestiones relativas a la responsabilidad de los Estados con arreglo al derecho internacional; por otra parte, los argumentos desarrollados con respecto a las leyes nacionales pueden ofrecer algunos elementos útiles para una analogía. Las decisiones judiciales y arbitrales relativas a contratos comerciales deben considerarse desde esta última perspectiva.

XI. Recomendación del Grupo de Trabajo

27. Dada la importancia de obtener acceso a textos hasta ahora no publicados, el Grupo de Trabajo recomienda que la Secretaría se dirija a las organizaciones internacionales con miras a obtener material pertinente, especialmente sobre las cuestiones de la atribución y la responsabilidad de los Estados miembros por comportamientos que se atribuyen a una organización internacional.
