



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/40
11 de julio de 2005

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS/INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección de
los Derechos Humanos
57º período de sesiones
Tema 6 del programa provisional

CUESTIONES CONCRETAS DE DERECHOS HUMANOS

**Documento de trabajo sobre los derechos humanos y los agentes no estatales
presentado por el Sr. Gáspár Bíró y la Sra. Antoanella-Iulia Motoc**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 10	3
I. DEFINICIONES	11 - 19	5
II. AUTODEFINICIONES Y PROGRAMAS DE ACCIÓN	20 - 25	8
III. UNA TIPOLOGÍA POSIBLE.....	26 - 31	9
IV. EL ELEMENTO NO ESTATAL	32 - 34	10
V. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	35 - 39	11
VI. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	40	13
VII. OTROS AGENTES NO ESTATALES	41	14
VIII. ¿CRISIS CONTEMPORÁNEA DEL ESTADO-NACIÓN?.....	42 - 45	14
IX. EMPRESAS TRANSNACIONALES.....	46	15
X. CUESTIONES QUE REQUIEREN MAYOR ACLARACIÓN.....	47 - 52	16

INTRODUCCIÓN

1. En su decisión 2005/114, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos decidió pedir al Sr. Gáspár Bíró y a la Sra. Antoanella-Iulia Motoc que preparasen un documento de trabajo sobre los derechos humanos y los agentes no estatales, con objeto de examinar de modo sistemático la cuestión de la rendición de cuentas en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y que se lo presentasen en su 57º período de sesiones.

2. El objetivo del presente documento de trabajo es proporcionar un breve panorama de las opiniones más características expresadas hasta ahora respecto a la cuestión de los agentes no estatales en las publicaciones sobre relaciones internacionales y formular varias preguntas pertinentes a las que es necesario responder antes de seguir adelante con el examen de la rendición de cuentas. Por consiguiente, en la presente etapa se dará preponderancia a la responsabilidad.

3. Los autores son conscientes de que el panorama que se presenta a continuación sobre los estudios académicos es necesariamente incompleto y que su selección se ha hecho sobre la base de sus conocimientos y sus preferencias. Por consiguiente, esperan con interés que se hagan propuestas, sugerencias o correcciones respecto a la cuestión.

4. Dada la complejidad del tema de los agentes no estatales, los autores consideran que es necesario abordar la cuestión de la rendición de cuentas paso a paso. La universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos no puede ponerse en duda. Sería obvio decir que los Estados, los agentes no estatales y los particulares tienen una obligación general de respetar los derechos humanos y de aplicar de modo consecuente los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, es decir de buena fe y dependiendo de los contextos y las capacidades específicos. Aunque a nivel teórico, al igual que desde un punto de vista moral, esa es una afirmación sostenible, los acontecimientos de los últimos decenios han demostrado que en la práctica se plantean numerosas dificultades, a veces insuperables.

5. Conforme al párrafo 5 de la primera parte de la Declaración y Programa de Acción de Viena:

"Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales."

6. Asimismo, en el párrafo 2 de la primera parte, se afirma que:

"Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

Habida cuenta de la situación particular de los pueblos sometidos a dominación colonial o a otras formas de dominación u ocupación extranjeras, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce el derecho de los pueblos a adoptar cualquier medida legítima, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, encaminada a realizar su derecho inalienable a la libre determinación. La Conferencia considera que la denegación del derecho a la libre determinación constituye una violación de los derechos humanos y subraya la importancia de la realización efectiva de este derecho."

7. Una de las clasificaciones posibles de los agentes que participan en las relaciones internacionales es la distinción entre los agentes constituidos de modo oficial y los agentes constituidos de modo no oficial. Los primeros son los agentes que se establecen y actúan de conformidad con normas determinadas (inclusive el derecho internacional consuetudinario). Los últimos no requieren un procedimiento o una constitución para existir, pero sus actividades, por razones prácticas, deben estar conformes con determinadas normas internacionales escritas y no escritas, y con las propias normas del agente. En ambos casos, el reconocimiento como agentes y, *mutatis mutandis*, la cuestión de la legitimidad parecen depender de: a) la reacción y el comportamiento de los agentes establecidos; y b) las reglas y normas del orden internacional vigente.

8. En esas condiciones, los Estados pueden ser considerados como agentes oficialmente constituidos, mientras que los pueblos bajo dominación colonial u otras formas de dominación u ocupación extranjeras pueden ser considerados como agentes no oficiales. En este último caso, su legitimidad está reconocida por la Declaración y Programa de Acción de Viena, siempre que sus actividades estén en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, es decir con los principios y propósitos de la Organización.

9. Independientemente de si se acepta o se discute, esa posición apunta a la esencia misma de la rendición de cuentas. ¿Podemos aceptar como hipótesis obvia que los agentes constituidos oficialmente (los Estados, las organizaciones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales, las empresas multinacionales y otras entidades de estructura compleja que se basan en un documento fundacional y actúan de conformidad con él) deben resolver por sí mismos la cuestión de la rendición de cuentas, mientras que los agentes no oficiales deben cumplir lo dispuesto por la comunidad internacional y, si ello fuera necesario, rendir cuentas ante la comunidad internacional únicamente sobre la base de la estructura y las normas actuales del sistema internacional?

10. La respuesta a esta pregunta en dos partes puede ser sí-sí, sí-no y no-no. Por otra parte, en el caso de los agentes oficiales, ¿es suficiente que los Estados deban "resolver por sí mismos la cuestión de la rendición de cuentas"? ¿Y qué sucede con el seguimiento? ¿Es necesaria la adopción de otras medidas por la comunidad internacional aparte de las ya adoptadas, por ejemplo por las Naciones Unidas? Por lo que se refiere a los agentes no oficiales, ¿entraña la afirmación de que deberán "rendir cuentas ante la comunidad internacional" la adopción de medidas por parte de dicha comunidad? ¿Qué tipo de medida (o medidas) y en qué condiciones?

I. DEFINICIONES

11. En la introducción de 1984 a su obra clásica *Paz y guerra entre las naciones* de 1984, bajo el título "La sociedad internacional", Raymond Aron hizo una distinción entre fenómenos transnacionales, internacionales y supranacionales y opinó que el sistema interestatal tenía la primacía: "En el estudio de las relaciones, me ha parecido siempre y me sigue pareciendo ahora que es inevitable poner en primer lugar el sistema interestatal. Esa primacía del sistema interestatal excluye *a priori* el predominio causal del sistema económico"¹.

12. Conforme a esa visión del mundo, los Estados son los más importantes agentes en las relaciones internacionales, si no los únicos. En los años noventa ese enfoque ha cambiado gradualmente. Dos autores franceses destacaron en 1992 el papel cada vez más importante de las personas individuales:

"Todas las tendencias que atentan claramente contra la idea misma de soberanía, favorecen doblemente la emancipación de las personas en el plano internacional. A una diplomacia que al principio se llevaba a cabo únicamente entre Estados se oponen las actividades de redes internacionales en que la acción individual se sustituye al orden internacional. Tanto si se trata de redes de empresas dispersas por el mundo o de solidaridades mercantiles, ideológicas o étnicas, las relaciones internacionales están constituidas cada vez más por relaciones entre individuos. (...) El Estado ya no tiene el monopolio de la socialización internacional aunque todavía pretende tenerlo. Ese desquite del agente respecto del sistema aumenta la fluidez del orden internacional."²

13. El individuo, percibido como agente en las relaciones internacionales, no requiere ser definido. Lo que es pertinente es su papel y su responsabilidad. Uno de los autores citados anteriormente examinó en 1995 la función del individuo en los conflictos armados, con repercusiones sobre las relaciones internacionales, indicando que:

"Toda crisis de las instituciones es síntoma, aquí como en cualquier otro lugar, del regreso con fuerza del individuo, liberado de los papeles que le han sido asignados y de las ayudas que le han sido prodigadas. (...) En los lugares en los que no reina la paz, los enfrentamientos implican aún más totalmente a los individuos: la distinción clásica entre civiles y militares ya no tiene ningún sentido, de igual modo que la oposición cada vez menos real entre guerra civil y guerra interestatal."

14. Ese mismo autor llega a la conclusión de que:

"Es difícil establecer *a priori* si la reapropiación parcial de la guerra por el individuo se presta o no a ser reglamentada con mayor facilidad. (...) El aprendizaje de la solidaridad pertenece a la experiencia de todos los días, como lo admiten con facilidad la

¹ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calman-Lévy, 1984.

² Bertrand Badie and Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde: sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Dalloz, pp. 239-240.

mayor parte de las organizaciones humanitarias. Sin embargo al Estado siempre le queda cierta elección: en esas condiciones los Estados están obligados a redefinir sus relaciones con las ONG, cuya función es evidente que se ve revalorizada; se ven obligados sobre todo a construirse un nuevo papel de gestión de los bienes comunes de la humanidad, es decir, de los bienes materiales o espirituales de que es responsable cada uno de ellos para la supervivencia de toda la humanidad."³

15. En un manual de relaciones internacionales se da la siguiente definición del término "agente":

"Cualquier entidad que desempeña una función identificable en las relaciones internacionales... Ese término es actualmente utilizado ampliamente tanto por los académicos como por los sujetos mismos de las relaciones internacionales como modo de evitar las limitaciones obvias del término Estado. Aunque carece de precisión posee amplitud y flexibilidad. Su utilización también abarca la diversidad de personalidades, organizaciones e instituciones que desempeñan una función en el momento presente... Se pueden hacer distinciones más precisas entre los agentes mediante la introducción de criterios adicionales. Esos criterios pueden incluir las tareas llevadas a cabo por los agentes y las colectividades afectadas por el desempeño de esas tareas. Algunos comentaristas sugieren que los agentes deben ser valorados de conformidad con el grado de autonomía que tienen más que con arreglo al concepto legalista de soberanía."⁴

16. Una de las definiciones de más amplio alcance propuesta en los últimos años es la siguiente:

"Nuestra definición de agentes no estatales abarca por consiguiente las organizaciones:

- Que son por completo o casi por completo autónomas respecto a la financiación y el control del gobierno central, y que emanan de la sociedad civil o de una economía de mercado o de impulsos políticos que escapan al control y la dirección del Estado;
- Que operan como redes o participan en redes que se extienden más allá de las fronteras de dos o más Estados, manteniendo de ese modo relaciones "transnacionales", vinculando sistemas políticos, economías, sociedades, etc.;
- Que actúan de modo tal que afectan a los resultados políticos, bien sea dentro de uno o más Estados o dentro de las organizaciones internacionales, tanto de modo

³ Bertrand Badie, 1995, pp. 241-246.

⁴ Graham Evans and Jeffery Newnham, *Dictionary of International Relations*, London, Penguin Books, 1998.

voluntario como semivoluntario, bien como su objetivo principal o como parte de sus actividades."⁵

17. Los autores de esa definición son conscientes de que ese enfoque amplio plantea varias cuestiones:

"Somos conscientes de los peligros que entraña ese criterio tan amplio que aún en una misma categoría a agentes motivados por finalidades particulares, principalmente económicas (empresas, mafias), agentes que promueven ideas altruistas (Iglesias, grupos que defienden una causa), expertos motivados por valores profesionales y por la adhesión a un análisis racional (grupos de reflexión, grupos académicos), agentes que poseen un origen étnico común (diásporas). Sin embargo, al adoptar un criterio amplio esperamos dar al lector lego una idea de la diversidad y complejidad de la actividad no estatal a través de las fronteras, lo que ahora constituye una sociedad internacional -incluso una sociedad parcialmente globalizada- dentro del marco representado por la sociedad de Estados existente."⁶

18. Algunas fuentes consideran la expresión actores políticos "no estatales" como confusa, ya que por una parte junta dentro de "una sola categoría a agentes que tienen estructuras muy diferentes, recursos dispares y modos diversos de influir en la política" y por otra parte "da por supuesto que los Estados son dominantes y los demás agentes son secundarios... También hay una ambigüedad debido a que no queda claro si las organizaciones intergubernamentales se consideran como organizaciones interestatales o no estatales"⁷.

19. Según otra propuesta, los agentes no estatales son "todos los grupos activos en el plano transnacional que no son Estados, como las organizaciones cuyos miembros son Estados y las organizaciones no gubernamentales cuyos miembros son personas particulares y grupos privados procedentes de más de un Estado". Esos agentes abarcan "las organizaciones internacionales, las empresas multinacionales, los movimientos religiosos y etnopolíticos y los grupos terroristas que ponen en cuestión la supremacía de los Estados tratando de trascender o subvertir el control soberano que tienen los Estados sobre sus destinos"⁸.

⁵ Daphné Josselin and William Wallace, *Non-State Actors in World Politics: A Framework*, New York, Palgrave, 2001, pp. 3-4.

⁶ Ibid.

⁷ Peter Willets, *Transnational Actors and International Organizations in Global Politics*, in *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, John Baylis and Steve Smith (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 357-358.

⁸ Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *World Politics. Trend and Transformation* (8th edition), Boston, New York, Bedford/St. Martin's, 2001, p. 16.

II. AUTODEFINICIONES Y PROGRAMAS DE ACCIÓN

20. Todos los agentes en las relaciones internacionales poseen una autodefinición que pone de manifiesto los elementos principales de su identidad sobre la base de los cuales operan en la realidad, dan prioridad a los objetivos que tienen y se identifican con una o varias categorías de agentes o metas a la vez que se distancian de otros. Los nombres de los Estados a veces contienen elementos de autoidentificación, pero en cualquier caso son las constituciones y los documentos oficiales de los órganos de los Estados los que proporcionan los detalles más importantes a ese respecto. Los agentes no estatales constituidos oficialmente tienen documentos fundacionales, estatutos, etc., destinados también a establecer su carácter e identidad.

21. Aunque la autodefinición es un elemento estable y duradero de la identidad de los agentes, los programas de acción particulares, tanto políticos como de otra índole, las estrategias y/o las tácticas que los definen y las declaraciones hechas ocasionalmente en que adoptan una posición sobre determinadas cuestiones de importancia internacional son más dinámicos y pueden cambiar según los acontecimientos, los procesos, las influencias personales, etc. Las relaciones entre los agentes están determinadas en primer lugar por su autoidentificación, es decir por su identidad. Algunas categorías de agentes no estatales, particularmente los no oficiales, tienen mayor autonomía en lo que se refiere a la autoidentificación y a los programas de acción. Pero como ya se ha mencionado, incluso los agentes no oficiales tienen que tener en cuenta hasta cierto punto las normas y costumbres internacionales, así como la práctica de otros agentes.

22. En la mayoría de los casos, reconocer la responsabilidad y asumir determinadas tareas que corresponden a su esfera de acción son elementos de la identidad de los agentes. Entre los agentes, los Estados asumen el mayor número de obligaciones internacionales. La soberanía va estrechamente unida a la responsabilidad.

23. En el momento presente, es difícil concebir que agentes no estatales constituidos oficialmente, e incluso algunas categorías de agentes no oficiales, rechacen asumir unilateralmente las obligaciones que corresponden a su esfera de acción. Podrá debatirse qué tipo de obligaciones les corresponden y en qué medida lo hacen, pero la idea de responsabilidad por sus acciones no puede ser pasada por alto. Incluso en los casos en que las actividades de algunos agentes no estatales incluyen el empleo de la fuerza, como sucede con los movimientos de liberación nacional, la opinión general es que están obligados a cumplir, entre otras, las normas del derecho humanitario. Sin embargo, desde un punto de vista técnico un agente no estatal puede ser cualquier agente en el plano internacional diferente de un Estado soberano.

24. Por supuesto hay excepciones. Si aceptamos que los grupos de delincuencia organizada con ramificaciones transnacionales o los mercenarios utilizados para impedir el disfrute del derecho de los pueblos a la libre determinación también deben ser considerados agentes no estatales en las relaciones internacionales, es difícil imaginar que esos agentes puedan asumir libremente, por ejemplo, obligaciones con respecto a los derechos humanos. Sin embargo, en esos casos la comunidad internacional, así como los Estados particulares, tiene derecho a considerarlos responsables de cualesquiera delitos, violaciones de derechos y abusos que cometan.

25. En términos generales, se ha considerado que:

"Aunque los Estados han seguido siendo los agentes principales en el derecho internacional, la situación ha cambiado durante el último siglo, y las organizaciones internacionales, los particulares y las empresas también han adquirido un determinado grado de personalidad jurídica internacional; sin embargo, cuando se intenta definir el alcance exacto de la personalidad jurídica que han adquirido, se entra en un ámbito muy controvertible del derecho internacional. La problemática de incluir a nuevos agentes en el sistema jurídico internacional se pone de manifiesto en el concepto mismo de personalidad jurídica, cuyas cuestiones principales se han referido sobre todo a la capacidad de interponer procedimientos judiciales por violación del derecho internacional, de celebrar acuerdos internacionales válidos y de disfrutar las prerrogativas e inmunidades de las jurisdicciones nacionales."⁹

III. UNA TIPOLOGÍA POSIBLE

26. Más allá de la alternativa mencionada de agentes oficialmente o no oficialmente constituidos, otra posibilidad más es distinguir entre: a) agentes políticos y b) otros agentes en las relaciones internacionales. Una propuesta es clasificar "a todos los agentes en la política mundial pertenecientes a un país" del modo siguiente:

- Departamentos y burocracias gubernamentales;
- Agentes transnacionales legítimos:
 - Empresas transnacionales;
 - Partidos políticos;
 - ONG;
- Organizaciones internacionales;
- Agentes transnacionales no legítimos:
 - Delincuentes;
 - Guerrillas y movimientos de liberación¹⁰.

27. El autor de esa propuesta observa que:

⁹ Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (7th revised edition), London-New York, Routledge, 2003, p. 91.

¹⁰ Willets, op. cit., p. 359.

"la legitimidad en la utilización de la violencia aumenta en cuatro ocasiones: 1) cuando un grupo parece haber obtenido un amplio apoyo entre sus posibles seguidores; 2) cuando tiene cerrados todos los canales políticos; 3) cuando el gobierno de que se trate es excepcionalmente opresivo; y 4) cuando la violencia está dirigida contra objetivos militares sin que haya víctimas civiles."

Ese autor también observa que los grupos que emplean la violencia "a menudo son llamados terroristas por quienes quieren expresar desaprobación, guerrilleros por quienes son más neutrales y movimientos de liberación por quienes los apoyan"¹¹.

28. En este ámbito, ¿qué significa "político"? Puede definirse como un conjunto de acciones, percepciones o planes orientados a lograr o relacionados con: i) el control de las personas, los territorios y los recursos; o ii) el mantenimiento y/o la redistribución del poder, los privilegios y la influencia en el marco del actual sistema internacional de Estados-nación, todo ello basado en la tesis de que el mundo está dividido en amigos, aliados y enemigos (potenciales o reales).

29. La *differentia specifica* de lo "político" respecto al concepto más amplio de lo "internacional" es que en la esfera de la política internacional todos los medios y métodos posibles pueden ser utilizados, inclusive la fuerza, con la salvedad de que los agentes políticos acceden a ese terreno (o están en él y desean permanecer en él) de modo consciente (lo cual puede considerarse como voluntad política) y saben que, si emplean determinados medios, otros pueden responder con medios análogos. Si un agente emplea la fuerza o la violencia para lograr sus fines políticos, más pronto o más tarde otros también emplearán la fuerza contra él. Si un agente desea cooperar con otros pacíficamente y de modo mutuamente beneficioso, esa cooperación es posible si es ventajosa para otras partes.

30. Los Estados son sin duda agentes políticos, pero también tienen objetivos y funciones no políticos. Las actividades de los agentes políticos no estatales afectan a la soberanía de uno o más Estados o tratan de introducir cambios en la estructura de poder del sistema internacional.

31. Las condiciones mínimas para que una entidad pueda ser considerada un Estado (Estado-nación o Estado territorial) son: la existencia de un territorio con fronteras internacionalmente reconocidas, de un único poder soberano que controle ese territorio y de una población cuyos miembros sean ciudadanos del Estado. Todos los demás agentes políticos que carezcan incluso de una sola de esas características pueden ser considerados agentes políticos no estatales. En ese sentido las organizaciones internacionales intergubernamentales pueden ser consideradas agentes políticos no estatales.

IV. EL ELEMENTO NO ESTATAL

Autorización interna de celebración de tratados en el plano subestatal

32. En la mayoría de los casos en que un Estado soberano no autoriza que una de sus subentidades políticas concierte tratados, este agente subestatal no podrá negociar ni celebrar

¹¹ Ibid., pp. 367-368.

tratados de modo independiente. En la India, por ejemplo, los agentes subestatales no tienen capacidad para celebrar acuerdos internacionales y hay pocos casos en que lo hayan hecho. Un Estado que no desee autorizar a un agente subestatal a celebrar tratados independientes puede, sin embargo, desear celebrar tratados en nombre y a favor de ese agente.

33. En otros casos, los Estados soberanos autorizan que sus entidades subestatales celebren tratados de modo directo y en su propio nombre. Con frecuencia, esa autorización se aplicará sólo a un único acuerdo. Sin embargo, cada vez más los Estados han institucionalizado la facultad de celebración de tratados de algunas entidades subestatales mediante la promulgación de la legislación correspondiente. En la mayoría de los casos, esa autorización dada a entidades subestatales está sujeta a un nivel residual de supervisión estatal¹².

Personas individuales

34. Las personas individuales pueden ser responsables de violaciones en el plano internacional de los derechos humanos que pueden ser consideradas como crímenes. Como escribió Antonio Cassese:

"En el derecho penal internacional se aplica el principio general de que nadie puede ser responsabilizado por un acto que no haya realizado o en cuya realización no haya participado, ni por una omisión que no pueda atribuírsele. Las Salas de Apelación [del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia] establecieron este principio fundamental en el caso *Tadic* (apelación). Ese principio se basa en dos conceptos. El primero es que no se puede hacer responsable a nadie de los delitos cometidos por otras personas... El segundo es que una persona sólo puede ser responsable penalmente si es culpable en algún modo de una violación de las normas penales... Sobre la base de esos dos conceptos se puede eliminar la responsabilidad penal objetiva. Una excepción se estableció en los artículos 9 y 10 del Estatuto del Tribunal Militar Internacional. En ellos se determinó que el hecho de ser miembro de una organización criminal constituía un delito, independientemente de si la participación en dicha organización era voluntaria o no. El Tribunal redujo la noción de organización criminal a la de "conspiración criminal". De igual modo, otros tribunales han hecho suyo el principio de la responsabilidad personal establecido por el Tribunal Militar Internacional. Por ejemplo, en el caso *Krupp y otros*, en el que 12 acusados eran funcionarios de las empresas industriales Krupp y ocupaban posiciones muy elevadas en la vida política, financiera y económica de Alemania."¹³

V. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

35. Las organizaciones internacionales varían en su tamaño, objetivos, composición y otros elementos que determinan su carácter. No tiene sentido continuar el presente estudio sin tener una comprensión clara de las organizaciones que realizan actividades en la actualidad. Puede ser

¹² Duncan B. Hollis, "Why State Consent Still Matters - Non-State Actors, Treaties, and the Changing Sources of International Law", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 23.

¹³ A. Cassese, *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2004, pp. 136-138.

difícil hacer una relación de todas las organizaciones internacionales. Pero, como no existe ninguna lista exhaustiva de esas organizaciones, una labor en ese sentido sin duda constituiría una base sólida para los trabajos futuros. Aunque la Comisión de Derecho Internacional ha aprobado provisionalmente los artículos 1 y 2 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, relativos al ámbito de aplicación de los artículos y a la definición de "organización internacional", una categorización básica de esa índole podría ayudar a la Comisión así como a los Estados en los futuros debates sobre aspectos específicos de las responsabilidades.

36. En segundo lugar, fue por un criterio práctico que no se incluyó la cuestión de la responsabilidad civil por daños causados en el ámbito de las responsabilidades en el proyecto de artículo 3. Como han señalado algunos miembros de la Comisión, quizás sea cierto que en algunos casos la cuestión de la responsabilidad civil de las organizaciones internacionales por daños causados puede plantearse dependiendo del carácter de las actividades que llevan a cabo; también es verdad que la mayoría de las actividades de las organizaciones internacionales que pueden provocar daños a otros no podrían ser prohibidas por el derecho internacional. A ese respecto, parece hasta cierto punto conveniente prestar más atención a la cuestión de la responsabilidad por daños causados (si no a la responsabilidad civil en sí misma) que a la responsabilidad por el hecho ilícito a secas. Sin embargo, considerando el criterio adoptado por la Comisión al examinar la cuestión de la responsabilidad del Estado, y teniendo en cuenta sus valiosos resultados a ese respecto, quizás sea conveniente seguir el precedente de la responsabilidad del Estado por hechos ilícitos y tratar de encontrar una analogía lo más amplia posible. El criterio adoptado por el Relator Especial de la Comisión al redactar los tres primeros artículos está sin duda en conformidad con esa manera de pensar. La cuestión de la responsabilidad por daños causados siempre podrá ser reexaminada cuando sea necesario.

37. En el comentario relativo al artículo 3, el Relator Especial indicó que las normas de las organizaciones no pueden ser trasladadas de modo categórico a la legislación interna de un Estado. Las normas de una organización internacional pueden incluir cuestiones como los procesos internos de adopción de decisiones, la estructura de la organización y las relaciones entre los Estados miembros que la integran. Algunas de esas normas indudablemente establecen relaciones entre los Estados, convirtiéndose de ese modo en parte del derecho internacional. Por ejemplo, es evidente que la Carta de las Naciones Unidas es una norma de la Organización, a la vez que es un instrumento de derecho internacional que enuncia los derechos y obligaciones de los Estados Miembros. Esto demuestra que sería demasiado simplista un enfoque en que se estableciera una mera analogía entre un Estado y una organización internacional, en particular entre la condición jurídica de la legislación interna de un Estado y la normativa interna de una organización. A ese respecto, el Relator Especial subrayó el carácter complejo de la normativa interna de las organizaciones internacionales. La decisión de no utilizar el proyecto de artículo pertinente sobre la responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos como modelo y de no sustituir el término "Estado" por la expresión "organización internacional", así como la expresión "legislación interna" por "normativa interna de la organización", es totalmente adecuada.

38. A primera vista, la cuestión de la responsabilidad de las organizaciones internacionales en el ámbito de los derechos fundamentales parece paradójica. Tradicionalmente, las organizaciones internacionales estaban consideradas como instituciones encargadas de la promoción y la protección de los derechos humanos y no estaba contemplado que pudieran

violar esos derechos¹⁴. Sin duda, esta es una de las consecuencias de la transformación de las Naciones Unidas de organización intergubernamental tradicional en organización que ha asumido tareas en el ámbito de la gobernanza. El primer experto independiente que ha tenido que enfrentarse a una situación de ese tipo fue el experto independiente sobre Somalia. En su informe de 1994 (E/CN.4/1994/77/Add.1, párr. 25) hace referencia a las violaciones de los derechos humanos cometidas por efectivos de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia, ONUSOM II, así como al informe de Amnistía Internacional sobre esa cuestión, aunque considera que corresponde al Secretario General, por conducto de su representante especial, poner remedio a esa situación. Se observa la misma reticencia por parte de los relatores especiales a tomar en consideración las violaciones de los derechos humanos cometidas por integrantes de las operaciones de mantenimiento de la paz. En numerosos informes de ONG se ofrecen testimonios de violaciones de los derechos humanos (brutalidad por parte de la policía de la Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR), destrucción de casas y detenciones arbitrarias en Kosovo), que sin embargo no se incluyen en los informes del Relator Especial¹⁵.

39. La Unión Europea (EU) es el paradigma de lo que es un fenómeno supranacional. En el ámbito de los tratados, sin embargo, la UE no ha desempeñado tradicionalmente un papel directo en la celebración de tratados. Las comunidades que la integran -la Comunidad Europea (CE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom)- han realizado tradicionalmente esas funciones. La CE sólo tiene potestad para adherirse a tratados cuya materia esté dentro de las competencias que sus Estados miembros le han otorgado. Los Estados miembros pueden poner en cuestión si la CE está actuando dentro de los límites de su autoridad cuando celebra un tratado particular. Por ejemplo, varios Estados miembros impugnaron ante el Tribunal de Justicia Europeo la facultad de la CE para adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal falló que la CE no tenía competencia en lo relativo a hacer cumplir las normas de derechos humanos y le impidió adherirse a ese tratado¹⁶.

VI. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

40. Las ONG locales e internacionales son los principales socios de los órganos de derechos humanos. Las ONG están inscritas en un registro, pagan impuestos y deben respetar todas las leyes del país en que estén registradas. Sin embargo, la mayoría de las ONG actúan en el plano internacional. La elaboración de un marco jurídico que regule las ONG debe tener en cuenta tanto el derecho nacional como el derecho internacional (véase E/CN.4/1994/48).

¹⁴ A. Reinisch, *Securing the Accountability of International Organizations*, *Global Governance*, vol. 7, 2001.

¹⁵ I. Motoc, "Les Rapporteurs spéciaux étatiques: entre héros et pions", in E. Decaux (ed.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme*, Paris, Pedone (forthcoming).

¹⁶ Hollis, *op. cit.*

VII. OTROS AGENTES NO ESTATALES

41. Una de las cuestiones más importantes es la evolución de la competencia *rationae personae* en los mandatos de los relatores especiales. En el plano orgánico, sin entrar en la cuestión de la cooperación de los mecanismos especiales con otros agentes en lo que a la protección de los derechos humanos se refiere, la relación, a toda luz es particular, que esos relatores mantienen con los agentes no estatales se vería complicada por el establecimiento de mandatos cuya competencia *rationae personae* se extingue con esta categoría de agentes. Se trata aquí de un enfoque pragmático planteado en relación con quienes violan los derechos humanos. La responsabilidad se basa en el grado en que los mecanismos tienen una repercusión sobre los derechos humanos. En su primer informe a la Comisión de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre el Sudán indicó que iba a tener presentes las violaciones de los derechos humanos cometidas por otras partes además del Gobierno del Sudán. Posteriormente, otros relatores han examinado las violaciones de los derechos humanos por agentes no estatales y han formulado recomendaciones al respecto. Al mismo tiempo, han prestado siempre atención a cumplir las resoluciones de la Comisión, dada la importancia que tiene el "control efectivo" para el reconocimiento en el derecho internacional público¹⁷.

VIII. ¿CRISIS CONTEMPORÁNEA DEL ESTADO-NACIÓN?

42. La aparición de participantes y redes no estatales es un producto del complejo fenómeno conocido como mundialización. Richard Falk ha establecido una distinción entre la mundialización desde arriba y la mundialización desde abajo para individualizar "dos tendencias relacionadas entre sí: la reestructuración desde arriba de la economía mundial a escala regional y global por conducto de las empresas transnacionales y los mercados financieros, y la aparición desde abajo de fuerzas sociales transnacionales preocupadas por la protección del medio ambiente, los derechos humanos y la paz y seguridad para las personas". Las repercusiones de la mundialización desde abajo son producto de las sociedades civiles transnacionales, "la sutil y desigual esfera pública que puede formarse a nivel mundial y en que las personas interactúan para perseguir propósitos comunes y conformar la vida colectiva"¹⁸. Asimismo, la mundialización representa cuatro dimensiones interrelacionadas y aparentemente contradictorias.

43. En primer lugar, la mundialización entraña una creciente interdependencia en el plano mundial, en un nivel en que las actividades de las personas en un sector específico tienen repercusiones que trascienden las fronteras locales, regionales o nacionales; los problemas de derechos humanos en un mundo interdependiente se plantean cada vez más a través de las fronteras entre los Estados. En el plano de los mercados esa interdependencia causa explosiones que se hacen sentir a través de las fronteras cuando los mercados se enfrentan a problemas,

¹⁷ Motoc, op. cit.

¹⁸ Richard Falk, *The Nuclear Weapons Advisory Opinion and the New Jurisprudence of Global Civil Society*, *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 7 (1997), pp. 333, 335; see also Richard Falk, *The Right to Self-Determination Under International Law: The Coherence of Doctrine Versus the Incoherence of Experience*, in *Self-Determination and Self-Administration: A Sourcebook*, pp. 47, 50-51, Wolfgang Danspeckgruber (ed.) 1997.

dando como resultado posteriores migraciones en masa y graves amenazas para los derechos económicos y sociales. Por consiguiente, para poner remedio a esas situaciones, los defensores de los derechos humanos deben encontrar nuevos métodos de reunir información y de realizar actividades de promoción que trasciendan las fronteras¹⁹.

44. En segundo lugar, la mundialización da como resultado la desintegración de los Estados y los pueblos en grupos y sectores autónomos. Debido a ello, como práctica de supervivencia en un mundo cada vez más interconectado, se crean redes económicas, sociales y culturales destinadas a defender sus propios intereses colectivos. Estos grupos de identidad también planean nuevas exigencias respecto de sus derechos particulares a la cultura, el idioma y la asociación.

45. En tercer lugar, la mundialización da como resultado una homogeneización del mundo, con lo que, en lugar de diferencias entre entidades territoriales que se excluían las unas a las otras, en la actualidad lo que hay es una uniformidad. Ese proceso de unificación tiene dos aspectos. El primero, con repercusiones considerables para los defensores de los derechos humanos, se ha descrito como "un elemento cada vez más importante de conciencia mundializadora en lo que atañe al modo en que actúan los miembros de la sociedad civil mundial". Los integrantes de las sociedades civiles se muestran cada vez más de acuerdo en normas como el lenguaje diplomático y los sistemas de representación y de gobernanza democrática. El dominio de las normas liberales en la política internacional desestabiliza la construcción social anárquica del mundo y permite el surgimiento de una construcción social basada en una sociedad civil más cooperativa y más favorable a la solución de los problemas²⁰.

IX. EMPRESAS TRANSNACIONALES

46. "Las Naciones Unidas, en sus 48 años de vida, se han enfrentado con diversos desafíos como organización defensora de los derechos humanos en el plano internacional. Uno de esos desafíos ha sido el de asegurar que incluso los agentes no estatales como las empresas transnacionales respeten los derechos humanos, al menos en sus respectivas esferas de actividad. En cierto modo, las Naciones Unidas tenían conciencia de esto cuando establecieron la Comisión de Empresas Transnacionales a mediados de los años setenta. Aunque la iniciativa de la Comisión de elaborar un código aceptable para las empresas transnacionales no pudo materializarse debido a diversas razones, las Naciones Unidas siguieron ocupándose de la cuestión de la responsabilidad social de esas empresas de diferentes formas y en diferentes foros. La aprobación de las Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en agosto de 2003 representa un nuevo impulso por parte de las Naciones Unidas en la represión de los abusos de las empresas en lo que atañe a los derechos humanos. Ese acontecimiento, junto con la iniciativa del Pacto Mundial, pone

¹⁹ Julie Mertus, From Legal Transplants to Transformative Justice: Human Rights and the Promise of Transnational Civil Society, *American University International Law Review*, vol. 14, No. 5.

²⁰ Ibid.

claramente de manifiesto la necesidad y la urgencia que tiene para las Naciones Unidas recuperar su pertinencia en un nuevo orden mundial en que los Estados han dejado de tener el monopolio de la violación de los derechos humanos."²¹

X. CUESTIONES QUE REQUIEREN MAYOR ACLARACIÓN

Agentes y agentes políticos

47. A primera vista parece justificable afirmar que la responsabilidad de los agentes políticos por la observancia de los derechos humanos es mayor que la de otros agentes porque ejercen el poder en determinados territorios y poblaciones o los controlan, o pueden hacerlo en el futuro. Sin embargo, la situación en la práctica pone de manifiesto que se plantean varias dificultades. En la actualidad hay un número elevado de agentes políticos internacionales que es evidente que no tienen posibilidad a corto o a mediano plazo (digamos en un período de cuatro a diez años, es decir el promedio de años que median entre una o dos elecciones) de alcanzar el poder o de participar en actividades en que el poder es compartido, independientemente de la legitimidad de sus reivindicaciones. También hay diversos Estados fallidos y Estados que amenazan con caer en esa situación.

48. Al mismo tiempo, un número considerable de agentes no políticos y no estatales ejercen influencia sobre las estructuras de poder, tanto en el plano global como en el regional o local. Sería difícil argumentar desde un punto de vista moral que su responsabilidad es "menor" que la de los agentes políticos. No es necesario compartir ideologías igualitarias para llegar a esa conclusión.

¿Agentes no estatales o transnacionales?

49. Se plantea aquí un problema de terminología. Como se menciona anteriormente, algunos académicos prefieren la expresión "agentes transnacionales" en lugar de "agentes no estatales", ya que esta última entraña, al ser interpretada, la primacía de los Estados en las relaciones internacionales. Si la Subcomisión estuviera de acuerdo en cambiar la terminología a "transnacional" en lugar de "no estatales", la decisión tendría repercusiones en las respuestas dadas a cuestiones planteadas anteriormente, es decir, que se consideraría que todos los agentes en las relaciones internacionales tienen, teórica y moralmente, el mismo grado de responsabilidad en las cuestiones que atañan a los derechos humanos.

Responsabilidades libremente asumidas y/o internacionalmente establecidas

50. La cuestión es la siguiente: ¿sería suficiente aceptar la autodefinición de los agentes no estatales a fin de establecer responsabilidades particulares o es también necesario, paralelamente a esa aceptación, elaborar normas generales de rendición de cuentas que vayan más allá de las normas vigentes, inclusive reglamentaciones del tipo de "derecho blando"? Como ya se ha

²¹ Surya Deva, *United Nations Human Rights Norms for Transnational Corporations and Other Business Enterprises: An Imperfect Step in the Right Direction?* International Law Students Association (ILSA) *Journal of International and Comparative Law*, vol. 10 (spring 2004).

mencionado, un número elevado de agentes no estatales aceptan de modo unilateral determinadas responsabilidades. La simple aceptación de responsabilidades o el hecho de tomar nota de ellas podrían ir seguidos de un estímulo por parte de la comunidad internacional hacia esos agentes para que elaboren más a fondo la cuestión de las responsabilidades que ya han aceptado y posiblemente que procedan a ampliarlas, por ejemplo en la práctica diaria de adopción de medidas en ese ámbito. La elaboración de normas más generales destinadas exclusivamente a los agentes no estatales es una labor más difícil, pero quizá no debería excluirse desde el principio.

Ganadores y perdedores

51. Moralmente, estaría justificado afirmar que las entidades, bien sean Estados o agentes no estatales, que se benefician del orden internacional vigente (es decir, el orden de los Estados-nación) y de la mundialización están obligados a respetar los derechos humanos en toda circunstancia y deben rendir cuentas de la no observancia de los derechos humanos en su práctica diaria. Pero ¿cuál es el significado de "beneficiarse"? La experiencia demuestra que en el plano internacional, en general a largo plazo, no hay ganadores netos ni perdedores netos. Según un punto de vista de realismo renovado, la estructura internacional, que es resultado de una distribución desigual del poder y los recursos y de otros desequilibrios, premia y penaliza el comportamiento que se conforma a la estructura o que se desvía de ella. Es decir, lo político tiene una primacía absoluta. Quienes se consideran a sí mismos perdedores a veces piensan que no tienen otra elección sino la de emplear cualesquiera medios a su alcance para que sus quejas sean escuchadas.

52. En su sección sobre valores y principios, la Declaración del Milenio dice lo siguiente:

"5. Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos. Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental. Por eso, consideramos que sólo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías."
