

EL HECHO INTERNACIONALMENTE ILÍCITO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL*

VIRGINIA GALLO COBIÁN**

Resumen: Este artículo analiza el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional, en base al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional. Por un lado, revisa la aplicación de las reglas sobre la responsabilidad de los Estados a las organizaciones internacionales. Por el otro, refleja la difícil articulación de la responsabilidad entre la organización internacional y sus Estados miembros.

Palabras clave: Organización internacional, Hecho ilícito, Violación, Atribución, Responsabilidad.

Abstract: The present article analyses the wrongful act of an international organization, on the basis of the draft articles of the International Law Commission. On the one hand, it considers the application of the rules of responsibility of the States to the international organizations. On the other, it reflects the difficult distinction between the responsibility of the international organization and that of its State members.

Keywords: International organization, Wrongful act, Breach, Attribution, Responsibility.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LA VIOLACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL; 1. Las reglas de la organización; 2. Las obligaciones convencionales; III. LA ATRIBUCIÓN DE UN COMPORTAMIENTO A UNA ORGANIZACIÓN; 1. La regla general de atribución; 2. El comportamiento de los órganos o agentes puestos a disposición de una organización; 3. Las lagunas en materia de atribución; IV. LA RESPONSABILIDAD DE UNA ORGANIZACIÓN EN RELACIÓN CON EL HECHO DE UN ESTADO O DE OTRA ORGANIZACIÓN; 1. Ayuda o asistencia, dirección y control o coacción; 2. La emisión de decisiones, autorizaciones o recomendaciones; V. LAS CIRCUNSTANCIAS DE EXCLUSIÓN DE LA ILICITUD; 1. Consentimiento; 2. Legítima defensa; 3. Contramedidas; 4. Fuerza Mayor; 5. Peligro extremo; 6. Estado de necesidad; VI. CONCLUSIONES.

* Fecha de recepción: 3 de septiembre de 2007.

Fecha de aceptación: 26 de septiembre de 2007.

** Doctoranda en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. virgallo@hotmail.com. El presente artículo es un resumen de la primera parte de la tesina presentada y aprobada en junio de 2007 a efectos de obtener el Diploma de Estudios Avanzados, realizada bajo la asesoría del Profesor Dr. D. Cesáreo Gutiérrez Espada.

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho Internacional clásico consideraba a los Estados como únicos sujetos con personalidad jurídica internacional; es decir, como únicos titulares de derechos y obligaciones en el plano internacional. No obstante, esta concepción limitada comenzó a evolucionar con las modificaciones experimentadas por la sociedad internacional a lo largo del siglo XX, y principalmente con el fin de la Segunda Guerra Mundial. La creciente interdependencia de los Estados generada por la globalización impulsó los procesos de integración y de cooperación internacional, en los cuales las organizaciones internacionales jugaban un papel fundamental. Durante los últimos años, éstas han experimentado una evolución espectacular no sólo en número, sino también a través del desarrollo de su ámbito competencial y su capacidad operativa. Todo ello conduce a plantearse el estatus de estos nuevos sujetos; y, en concreto, la capacidad de los mismos para ser titulares de derechos y obligaciones y para ejercerlos internacionalmente.

La Corte de Justicia Internacional se pronunció al respecto en el Dictamen de 11 de abril de 1949 sobre reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas y reconoció expresamente la personalidad jurídica de las Naciones Unidas. Argumentó que “[...] la Organización estaba destinada a ejercer funciones y a gozar de derechos –y así lo ha hecho– que no pueden explicarse más que si la Organización posee en amplia medida personalidad internacional y la capacidad de obrar en el plano internacional. Actualmente constituye el tipo más elevado de organización internacional, y no podría responder a las intenciones de sus fundadores si estuviese desprovista de la personalidad internacional. Se debe admitir que sus miembros, al asignarle ciertas funciones, con los deberes y responsabilidades que les acompañan, la han revestido de la competencia necesaria para permitirle cumplir efectivamente estas funciones”¹.

La personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales, ampliamente aceptada hoy en día por la doctrina, tiene diversas manifestaciones, tales como la capacidad de las mismas para celebrar tratados, la facultad de recibir o enviar representantes diplomáticos o el derecho a gozar de privilegios e inmunidades. A efectos de este artículo, nos interesa su participación en las relaciones de responsabilidad internacional y en concreto en su dimensión pasiva. Es decir, la capacidad de las organizaciones internacionales para cometer hechos ilícitos internacionales y su deber de reparar los daños causados por los mismos.

El proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) contempló en un principio alguna cuestión respecto a la responsabilidad de las organizaciones internacionales. En concreto, en el proyecto aprobado

¹ Dictamen sobre las reparaciones de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, de 11 de abril de 1949, CIJ Recueil 1949, p. 178.

en primera lectura existían dos artículos que hacían referencia a la misma: el 9 y el 13². Finalmente, el proyecto aprobado en segunda lectura en agosto de 2001 relegó esta materia a una etapa ulterior a través de una cláusula de salvaguardia³.

En su 52º período de sesiones, la CDI incluyó el tema de la responsabilidad de las organizaciones internacionales en su programa de trabajo a largo plazo. La Asamblea General, en su Resolución 56/82, de 12 de diciembre de 2001, le pidió que iniciara la labor. Finalmente, la CDI, en su 54º período de sesiones, incluyó el tema en su programa de trabajo actual, estableció un Grupo de Trabajo y nombró Relator Especial al Sr. Giorgio GAJA. El grupo presentó un informe previo, que fue aprobado por CDI en la segunda parte de su 54º período de sesiones, donde estudió de forma general cuestiones sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales⁴. Desde entonces, los trabajos avanzan “à un rythme immodéré”⁵. En efecto, el Relator ha presentado cuatro informes sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, que han sido ya discutidos, modificados y aprobados de forma provisional por la CDI.

Este artículo se centra en el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional. Analiza, por tanto, los dos elementos necesarios para su existencia: el elemento objetivo o la violación de una obligación internacional y el elemento subjetivo o la atribución del comportamiento a una organización. Después, contempla la responsabilidad de una organización en relación con el hecho de un Estado o de otra organización. Y, por último, revisa las circunstancias de exclusión de la ilicitud de la conducta de una organización. El artículo no entra a desarrollar aspectos generales sobre la responsabilidad internacional, ni cuestiones genéricas que aplican por igual a Estados y a organizaciones internacionales, sino que se centra en las peculiaridades que éstas presentan, basándose en el proyecto de artículos de la CDI, todavía en desarrollo.

II. LA VIOLACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL

El capítulo III del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales (violación de una obligación internacional) reproduce prácticamente de

² El primero atribuía al Estado el comportamiento de un órgano puesto a disposición por una organización, siempre que ese órgano actuara en el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado. El segundo establecía que no se consideraría hecho del Estado el comportamiento del órgano de una organización que actuara en esa calidad por el sólo hecho de desarrollarse en el territorio del Estado.

³ El artículo 57 establece que “Los presentes artículos se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión relativa a la responsabilidad, en virtud del derecho internacional, de una organización internacional o de un Estado por el comportamiento de una organización internacional”.

⁴ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 54º período de sesiones (29 de abril a 7 de junio y 22 de julio a 16 de agosto de 2002), ILC Report, A/57/10, 2002, chp. VIII, paras. 465-488.

⁵ RIVIER, R, y LAGRANGE, P., “Travaux de la Commission du droit international et de la sixième commission”. *Annuaire Français de Droit International*, LI, 2005, p. 358.

forma íntegra el contenido de su homólogo sobre la responsabilidad de los Estados. Como establece el Relator Especial GAJA, “no tendría mucho sentido que la Comisión adoptase un enfoque diferente con respecto a las organizaciones internacionales en las cuestiones de que se ocupan los cuatro artículos sobre la responsabilidad del Estado en relación con la violación de una obligación internacional”⁶.

La sujeción de las organizaciones internacionales a las obligaciones internacionales es un principio ampliamente reconocido por la doctrina y la jurisprudencia. La Corte Internacional de Justicia, en su Dictamen de 20 de diciembre de 1980 sobre interpretación del acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre Egipto y la OMS, precisaba que “la Organización Internacional es un sujeto de Derecho Internacional ligado en cuanto tal por todas las obligaciones que le imponen las reglas generales de Derecho Internacional, su acta constitutiva o los acuerdos internacionales que le son parte”⁷. También el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirmaba en el asunto *Anklagemyndigheden* que “las competencias de la CE deben ser ejercidas dentro del respeto del Derecho Internacional”⁸.

Al igual que ocurría en el caso de los Estados, existe un régimen general único de responsabilidad de las organizaciones internacionales. Es decir, la violación de una obligación internacional constituirá un hecho internacionalmente ilícito, “sea cual fuere el origen o la naturaleza de esa obligación”⁹. Analizaré dos de las fuentes de obligaciones de las organizaciones internacionales que presentan mayor interés a efectos del estudio de su responsabilidad, como son las reglas de la organización y sus obligaciones convencionales.

1. Las reglas de la organización

“La mayoría de las obligaciones de una organización internacional probablemente emanen de las reglas de la organización”¹⁰. Para conocer la definición de reglas de la orga-

⁶ GAJA, G., Tercer Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Doc. A/CN.4/553, de 13 de mayo de 2005, p.3.

⁷ Dictamen sobre interpretación del acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre Egipto y la OMS, de 20 de diciembre de 1980, CIJ Recueil 1980, pp. 89-90.

⁸ Sentencia sobre el asunto *Anklagemyndigheden c. P.M. Poulsen y Diva Navigation Corp.*, de 24 de noviembre de 2002, TJCE C-286/90, Recueil 1992, I-6052, párr. 9.

⁹ “La expresión ‘sea cual fuere el origen’ de la obligación se refiere a todas las fuentes posibles de obligaciones internacionales, es decir, a todos los procesos de creación de obligaciones jurídicas reconocidos por el derecho internacional”. CDI, en CRAWFORD, J., *Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad internacional del Estado*. Madrid, Dykinson, 2004, p. 165. En cuanto a la expresión la “naturaleza de la obligación”, es explicada por la CDI de forma menos precisa, haciendo referencia a las obligaciones de comportamiento y resultado. C. Gutiérrez Espada recurre al término “carácter”, empleado en la versión inicial del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados. GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El hecho ilícito internacional*. Madrid, Dykinson, 2005, p. 56.

¹⁰ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 57º período de sesiones (2 de mayo a 3 de junio y 11 de julio a 5 de agosto de 2005), ILC Report A/60/10, 2005, chp. VI, paras. 192-206, p. 95.

nización, podemos remontarnos al artículo 1 de la Convención de Viena de 14 de marzo de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal o al artículo 2 de la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986 sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. Ambos entienden por reglas de la organización “los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones pertinentes y su práctica establecida”.

El artículo 4.4 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, pretendiendo abarcar de manera más completa la gran variedad de actos que adoptan las organizaciones internacionales¹¹, añade un pequeño matiz a la citada definición, entendiendo por “reglas de la organización, en particular, los instrumentos constitutivos, las decisiones, resoluciones y otros actos de la organización adoptados de conformidad con esos instrumentos y la práctica establecida de la organización”.

La discusión sobre el carácter de las reglas de una organización no está exenta de polémica. El silencio de la Corte Internacional de Justicia acerca de las mismas en su ya citado Dictamen sobre interpretación del acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre Egipto y la OMS llevó a algunos autores a considerar que éstas eran independientes del Derecho Internacional. Sin embargo, en el asunto *Cuestiones de interpretación y aplicación del Convenio de Montreal de 1971 como consecuencia del incidente aéreo de Lockerbie*, la Corte dejó clara su postura, al establecer que “las obligaciones en virtud de una resolución prevalecen sobre las obligaciones en virtud de un tratado y, al menos implícitamente, tienen la misma naturaleza de obligaciones en virtud del derecho internacional”¹².

La CDI omite en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales la siguiente disposición, que incluía en materia de responsabilidad de los Estados: “la calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito se rige por el Derecho Internacional. Tal calificación no es afectada por la calificación del mismo hecho como lícito por el derecho interno”. Dicha omisión obedece a que, tal como explica en su comentario al artículo, “el derecho interno de una organización internacional no se puede distinguir claramente del Derecho Internacional” y “las relaciones entre el Derecho Internacional y el derecho interno de una organización internacional son demasiado complejas para poder ser expresadas con un principio general”¹³.

Además, el artículo 8 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales incluye las normas internas como fuente de obligaciones internacionales, cuya violación es susceptible de generar responsabilidad internacional. La

¹¹ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 56º período de sesiones (3 de mayo a 4 de junio y 5 de julio a 6 de agosto de 2004), ILC Report, A/59/10, 2004, chp. V, paras. 61-72, p. 120.

¹² Auto sobre el asunto *Cuestiones de interpretación y aplicación de la Convención de Montreal de 1971 resultante del incidente aéreo de Lockerbie*, de 14 de abril de 1992, CIJ Recueil 1992, p.126.

¹³ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 55º período de sesiones (5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2003), ILC Report, A/58/10, 2003, chp. IV, paras. 41-54, p.33.

CDI se plantea si todas las obligaciones emanadas de reglas son consideradas obligaciones internacionales. Concluye que el enunciado del artículo “no pretende expresar una opinión categórica a este respecto” ya que “su único objeto es establecer que, en la medida que una obligación dimanante de las reglas de la organización tiene que considerarse como una obligación de derecho internacional, se aplican entonces los principios enunciados en el presente proyecto”¹⁴. La CDI deja, por tanto, confusa y abierta la cuestión con dicha fórmula que, además contradice su afirmación del párrafo anterior: “el enunciado del párrafo 2, que se refiere a una obligación establecida por una regla de la organización, pretende abarcar cualquier obligación dimanante de las reglas de la organización”¹⁵.

En todo caso, como consecuencia del carácter peculiar de las reglas de la organización, podemos extraer dos conclusiones. En primer lugar, mientras que el hecho de un Estado, aunque implique una violación de su derecho interno, no será internacionalmente ilícito si no constituye adicionalmente la violación de una obligación internacional, la mera violación de una regla interna de una organización internacional puede constituir un hecho internacionalmente ilícito.

En segundo lugar, mientras que un Estado no podrá alegar la conformidad de un comportamiento con su derecho interno para impedir la calificación del mismo como ilícito internacional; la situación plantea mayores dudas respecto a las organizaciones internacionales. Habrá que diferenciar si la obligación convencional lo es para con un Estado no miembro o para con un Estado miembro. En el primer caso, el artículo 27.2 de la Convención de Viena de 1986 establece que “una organización internacional parte en un tratado no podrá invocar las reglas de la organización como justificación del incumplimiento del tratado”. La organización será, por tanto, responsable por el ilícito. En cambio, con relación a los Estados miembros, la casuística de cada organización impide dar una respuesta definitiva. El Relator GAJA especifica que “según el artículo 103 de la Carta, prevalecen el instrumento constitutivo y, tal vez, las decisiones obligatorias adoptadas sobre la base de la Carta, pero ésta no es una norma que pueda generalizarse y aplicarse a otras organizaciones que no sean las Naciones Unidas”¹⁶.

2. Las obligaciones convencionales

Una de las principales manifestaciones de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales es su capacidad para celebrar tratados. En base al principio de *pacta sunt servanda*¹⁷, estos tratados obligan a las partes y deben ser cumplidos de buena fe. No

¹⁴ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 57º período de sesiones, *op. cit.*, p. 97.

¹⁵ *Ibidem*, p. 96.

¹⁶ GAJA, G., Primer Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Doc. A/CN.4/532, de 26 de marzo de 2003, pp. 21-22.

¹⁷ Artículo 26 de la Convención de Viena de 1986.

obstante, cabe plantearse la posición de los Estados miembros al respecto. Según J. M. SOBRINO HEREDIA, estos tienen la consideración de terceros “en sentido impropio, esto es terceros frente al tratado pero no frente a la organización que concluye el tratado, por lo que los eventuales efectos sobre los Estados miembros, no provienen del tratado mismo sino que son fruto de su condición de miembros de la Organización”¹⁸. Aplicarán entonces a los Estados miembros los principios enunciados en la sección IV de la Convención de Viena de 1986. Es decir, como norma general, el tratado firmado por la organización no creará obligaciones ni derechos para ellos sin su consentimiento¹⁹.

Siendo la organización la única obligada internacionalmente por sus tratados, ¿será responsable por su violación cuando la ejecución de los mismos corresponda a los Estados miembros? J.M. SOBRINO HEREDIA responde afirmativamente, puesto que considera que los Estados miembros actúan entonces en el ejercicio de prerrogativas de poder público de la organización²⁰. La Comunidad Europea alega en sus comentarios al proyecto de la CDI que deben establecerse reglas especiales de atribución de un comportamiento, de tal modo que las acciones de los órganos de los Estados miembros puedan atribuirse a la organización, aun cuando los principales causantes del incumplimiento de una obligación de la organización sean los órganos de los Estados miembros²¹. G. GAJA resuelve esta cuestión no como un problema de atribución, sino como una cuestión relacionada con el contenido de la obligación violada²². El Relator considera que, en dichos casos, la responsabilidad será exclusiva de la organización y surgirá por el incumplimiento de sus propias obligaciones, bien por no adoptar las medidas necesarias para garantizar un determinado comportamiento por parte de sus Estados miembros, bien por no lograr un resultado determinado.

Por último, cabe considerar el reparto de responsabilidades en el caso de acuerdos mixtos, firmados por ambos, organización y Estados miembros. La doctrina diferencia entre los acuerdos mixtos con o sin cláusula de reparto de competencias²³. Los primeros no plantean problemas. En efecto, el propio acuerdo es el que determinará las competencias de cada uno de los sujetos comprometidos. Este es el caso de la Convención de Lomé II de 1979, que reparte competencias entre la Comunidad Europea y sus miembros en los artículos 3, 12, 157 y 160. Otro ejemplo es el de la Convención sobre el derecho del mar de 1982. En su anexo IX, establece que el instrumento de adhesión de una organización internacional contendrá una declaración en la cual se especificarán las materias regidas por la Convención respecto de las cuales sus Estados miembros partes en la Convención le hayan transferido

¹⁸ SOBRINO HEREDIA, J.M., en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 2006, p. 74

¹⁹ En todo caso, y tal como reconoce el artículo 38 de la Convención, lo expuesto no impedirá que una norma enunciada en un tratado llegue a ser obligatoria para un Estado miembro como norma consuetudinaria de derecho internacional reconocida como tal.

²⁰ SOBRINO HEREDIA, J.M., en M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, *op. cit.*, p. 81.

²¹ G. Gaja, Tercer Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 4.

²² *Ibidem*, pp. 5-6.

²³ VACAS FERNÁNDEZ, F., *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas, fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*. Madrid, Dykinson, 2002, pp. 86-89.

competencias. Las partes deberán notificar al depositario cualquier modificación en la distribución de competencias previamente declarada.

Más complejo resulta el caso en el que nada se dice respecto al reparto de competencias. Entonces M. HIRSCH considera que “el tercero perjudicado debería dirigirse a la organización internacional para que, en un plazo de tiempo razonable, determine junto con sus Estados miembros y de acuerdo con sus normas internas de reparto de competencias, quién era competente y, por tanto, responsable por la realización del hecho, finalmente considerado como ilícito. Si el tercero no obtiene respuesta en dicho plazo ni tampoco la información relevante para saber quién era competente-responsable, ambos lo serán de manera conjunta y solidaria”²⁴. Esta solución puede implicar una cierta inseguridad, pero con ello, impulsaría que, a la hora de comprometerse, todas las partes prefieran incluir cláusulas de reparto competencial. En el Asunto C-316/91 *Parlamento c. Consejo*, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas llegó a la siguiente conclusión: “En tales casos, salvo excepciones expresamente enunciadas en el Convenio, la Comunidad y sus Estados Miembros, como socios de los Estados ACP, son solidariamente responsables ante estos últimos Estados del cumplimiento de cualquier obligación que resulte de los compromisos asumidos, incluidos los relativos a la asistencia financiera”²⁵.

III. LA ATRIBUCIÓN DE UN COMPORTAMIENTO A UNA ORGANIZACIÓN

Para que exista un hecho ilícito de una organización internacional no es suficiente con que se de la violación de una obligación internacional; sino que es necesario que esa violación sea atribuible a la organización; o lo que es lo mismo que le sea imputable²⁶. Las disposiciones sobre la atribución de un comportamiento a un Estado venían recogidas en los artículos 4 a 11 del proyecto de la CDI sobre la responsabilidad de los Estados. Como indica el Relator GAJA, “si bien estos artículos no son directamente pertinentes para las organizaciones internacionales, deben tenerse cabalmente en cuenta al examinar cuestiones relacionadas con la atribución de un comportamiento a organizaciones internacionales que son paralelas a las relativas a los Estados”²⁷.

Son cuatro los artículos del proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales dedicados a la atribución de comportamiento. El artículo 4 recoge la regla general, que imputa a la organización el comportamiento de sus órganos o agentes en el

²⁴ HIRSCH, M., cit. en F. Vacas, *Ibidem*, p.89.

²⁵ Sentencia sobre el asunto *Parlamento c. Consejo*, de 2 de marzo de 1994, TJCE C-316/91 Recueil 1994, p. I-625.

²⁶ GUTIÉRREZ ESPADA considera que “este último [término imputación] es más preciso y técnico”. GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El hecho ilícito internacional*, op. cit., p. 76.

²⁷ GAJA G., Segundo Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Doc. A/CN.4/541, de 2 de abril de 2004, op. cit., p. 3.

ejercicio de sus funciones. El artículo 5 atribuye a la organización, siempre que ésta ejerza un control efectivo sobre el mismo, el comportamiento de los órganos o agentes puestos a su disposición por un Estado u otra organización. El artículo 6 precisa que la atribución a la organización del comportamiento de sus órganos o agentes se hará, aunque el comportamiento de éstos exceda sus competencias o contravenga instrucciones. Por último, se considerará hecho de la organización, según el artículo 7, el comportamiento que ésta reconozca y adopte como propio.

Merecen especial atención las dos primeras reglas de atribución, así como los supuestos adicionales que regulaban la atribución de una conducta a un Estado pero que han sido eliminados del proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

1. La regla general de atribución

La regla general de atribución se basa en un razonamiento similar al relativo a los Estados²⁸. Se considera hecho del Estado el comportamiento de sus órganos, independientemente de las funciones que ejerzan, de su posición en la organización del Estado, y tanto si pertenecen al gobierno central como a una división territorial del Estado²⁹. Por analogía, podemos deducir que es atribuible a la organización internacional el comportamiento de todos sus órganos, independientemente de las funciones de los mismos, así como de su posición en la organización³⁰. Tal como recoge P. KLEIN, se trata de una consecuencia lógica del hecho de que “ces organes sont dépourvus de personnalité juridique propre et ne pourraient, de ce fait, être désignés comme responsables d’un fait illicite sur le plan international”³¹.

Tanto el Relator Especial como la CDI optan por ampliar la regla general de atribución no sólo a los actos de los órganos, sino también a los de los agentes de la organización, como personas a través de la cual actúa la misma. El término agentes ha sido empleado en numerosas ocasiones por la Corte Internacional de Justicia para conceder mayor importancia a las funciones conferidas a una persona que a la condición, oficial o no, de la misma.

La opinión consultiva sobre la reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas nos ofrece una definición del término agente, entendido “en el sentido más liberal”, como “cualquier persona a la que, sea o no funcionario remunerado y tenga o no un

²⁸ *Ibidem*, p. 9.

²⁹ Artículo 4 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados.

³⁰ El proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales recoge exclusivamente la indiferencia de la posición del órgano en la organización. Se eliminaron las referencias a las funciones que pueden ejercer (por la diversidad de funciones entre una organización y otra), así como a la pertenencia al gobierno central o a la división territorial (por no aplicable a la organización internacional).

³¹ KLEIN, P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit de gens*. Bruxelles, Editions Bruylant, 1998, pp. 377-378.

contrato permanente, un órgano de la organización le haya encomendado el desempeño de una de sus funciones o la colaboración en dicha tarea, en resumen, toda persona que actúe en nombre de un órgano de la organización”³². Como explica F.X. PONS, “la definición que ofreció el Tribunal era amplia y comprendía todas las situaciones y regímenes jurídicos, estableciendo como característica básica y elemento común y general la ‘realización de funciones encargadas por la Organización’”³³. La opinión consultiva sobre la Aplicabilidad del artículo VI, sección 22, de la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas refleja también claramente la primacía de la efectividad sobre la legalidad: “la esencia de la cuestión no está en la posición administrativa de las personas sino en la naturaleza de su misión”³⁴.

En base a la interpretación de la Corte Internacional de Justicia, el Relator Especial concluye que “este término [agente] se refiere no sólo a los funcionarios sino también a otras personas que actúen en nombre de las Naciones Unidas en el desempeño de funciones que les hayan sido asignadas por un órgano de la organización”³⁵. La definición, más simplificada, se reproduce, por tanto, en el propio artículo 4 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales: “a los efectos del párrafo 1, el término agente comprende a los funcionarios y a otras personas o entidades por medio de las cuales la organización actúa”.

2. El comportamiento de los órganos o agentes puestos a disposición de una organización

Se atribuye a la organización, siempre que ésta ejerza un control efectivo sobre el mismo, el comportamiento de los órganos o agentes puestos a su disposición por un Estado o por otra organización internacional. Ya en 1950, cuando apenas existían precedentes de reclamación de responsabilidad ante una organización internacional, C. EAGLETON relacionaba responsabilidad y control, declarando que “since the extent of control possessed by the United Nations is much smaller than the average state, its range of possible responsibility would be smaller than that of a state”³⁶. Más recientemente, P. KLEIN sostiene que “qu’il soit, ou non, formalisé par un lien organique particulier, c’est le critère du contrôle exercé par l’organisation sur les activités de l’organe ou de l’agent qui se révèle prédominant. Dès lors qu’un tel contrôle est établi, l’imputabilité à l’organisation du fait illicite commis par

³² Dictamen sobre las reparaciones de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 177.

³³ PONS RAFOLS, F.X., *Los expertos y las personas que tienen relaciones oficiales con la ONU*. Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias, 1994. p. 37.

³⁴ Dictamen sobre la aplicabilidad del artículo VI, sección 22 de la Convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1989, CIJ Recueil 1989, p. 194.

³⁵ GAJA, G., Segundo Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 10.

³⁶ EAGLETON, C., “International Organizations and the Law of Responsibility”, *Recueil des cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, vol 76 (1950-1), p.386.

l'organe qui y est soumis ne fait aucun doute"³⁷. El Relator Especial, al hablar del criterio de control efectivo, emplea también fórmulas tales como “la jerarquía de mando”³⁸ o “en nombre de quién y para quién actúa”³⁹.

El principal ejemplo que tanto el Relator Especial, como la CDI, como la mayoría de la doctrina⁴⁰ emplean para ilustrar la atribución a una organización del comportamiento de un órgano puesto a su disposición por un Estado es el de las operaciones de mantenimiento de la paz. Tratándose éstas de órganos subsidiarios de las Naciones Unidas, sorprende que la atribución de su comportamiento a la organización se haga vía el artículo 5 y no el 4. El Relator Especial explica que, al componerse de órganos estatales, la cuestión de la atribución del comportamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz no está clara⁴¹. Justifica el análisis del control efectivo en cada situación debido a que los Estados conservan el control en cuestiones disciplinarias y tienen jurisdicción exclusiva en los asuntos penales⁴².

Los ilícitos cometidos por la Operación de Naciones Unidas para el Congo (ONUC) en 1960 constituyen un ejemplo paradigmático. El artículo 11 de la Regulación de dichas Fuerzas establecía que: “El Secretario General, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, tiene la autoridad de mando absoluta sobre la Fuerza. El Comandante es operacionalmente responsable ante el Secretario General a través del Oficial encargado para la realización de todas las funciones asignadas a la Fuerza por las Naciones Unidas, y para el despliegue y asignación de tropas colocadas a disposición de la Fuerza”⁴³. La mayor parte de las reclamaciones realizadas por los Estados que consideraron haber sufrido –ellos o sus nacionales– daños derivados de hechos ilícitos llevados a cabo por la ONUC (Bélgica, Grecia, Luxemburgo, Italia y Suiza), se dirigieron contra Naciones Unidas, a la que consideraban responsable⁴⁴. En efecto, la organización había conservado en todo momento el mando y control de la operación. Naciones Unidas asumió dicha responsabilidad y concluyó una serie de acuerdos⁴⁵, comprometiéndose a reparar. El Secretario General U-Thant, en una carta al representante permanente de la U.R.S.S. ante la O.N.U., haciendo referencia al acuerdo con Bélgica explicaba que “Siempre ha sido la política de

³⁷ KLEIN, P., *op. cit.*, p. 378.

³⁸ GAJA, G., Segundo Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 17.

³⁹ *Ibidem*, p. 21.

⁴⁰ Sirvan de ejemplo: KLEIN, P., *op. cit.*, pp. 377-382, VACAS, F., *op. cit.*, pp. 114-117 y BUTKIEWICZ, E., “The Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations”, *Polish Yearbook of International Law*, vol. XI, 1984, pp. 134-135.

⁴¹ GAJA, G., Segundo Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 18.

⁴² *Ibidem*, p. 21

⁴³ Regulations for the United Nations Force in the Congo, doc. ST/SGB/ONUC/1, de 15 de julio de 1963.

⁴⁴ VACAS, F., *op. cit.*, p.116.

⁴⁵ Bélgica, 20 de febrero de 1965, 535 U.N.T.S. 191; Suiza, 3 de enero de 1966, 564 U.N.T.S. 193; Grecia, 20 de enero de 1966, 565 U.N.T.S. 3; Luxemburgo, 28 de diciembre de 1966, 585 U.N.T.S. 147; Italia, 18 de enero de 1967, 588 U.N.T.S. 197.

Naciones Unidas [...] compensar a los individuos que hayan sufrido daños por los que la Organización sea legalmente responsable”⁴⁶.

3. Las lagunas en materia de atribución

Son cuatro los supuestos adicionales que regulaban la atribución de una conducta a un Estado, que han sido eliminados del proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

No hay ya, en efecto, referencia alguna a las situaciones de ausencia o defecto de autoridades oficiales, ni al comportamiento de un movimiento insurreccional⁴⁷. El Relator Especial sostiene que estas disposiciones son de “escaso interés para las organizaciones internacionales” y propone “no redactar textos paralelos y dejar abierta la posibilidad de aplicar, por analogía, las normas previstas para los Estados en las raras ocasiones en que pueda surgir un problema de atribución regulado por uno de esos artículos”⁴⁸. Los casos en que Naciones Unidas ha asumido la administración del territorio donde actúa han coincidido en general con procesos de descolonización, como en Namibia, donde asumió la responsabilidad directa del territorio hasta su independencia⁴⁹. Pero no son los únicos, la CDI cita el caso de Kosovo como ejemplo de administración de un territorio por una organización internacional en ausencia de autoridades oficiales. Puesto que dichas previsiones también regulaban casos excepcionales para los Estados⁵⁰, cabe plantearse si no hubiera sido también conveniente recogerlas en este nuevo proyecto.

Por otro lado, también desaparecen del proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales los supuestos contemplados en los artículos 5 y 8 del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados, por quedar supuestamente ambas situaciones comprendidas en la regla general de atribución a una organización internacional. El primero se refería al comportamiento de una persona o entidad que ejerce atribuciones del poder público y el segundo, al comportamiento de una persona o grupo de personas que actúa por instrucciones o bajo la dirección o control del Estado. Según el Relator Especial, por un lado, en las organizaciones internacionales no puede hablarse en puridad de “atribuciones de poder público”⁵¹ y, en todo caso, la norma general de atribución a las organizaciones

⁴⁶ Doc. S/6597, de 6 de agosto de 1965. Cit. en VACAS, F., *op. cit.*, p. 116.

⁴⁷ Artículos 9 y 10 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados.

⁴⁸ GAJA, G., Segundo Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁹ Aunque el control efectivo del territorio lo tenía la potencia ocupante: la República de Sudáfrica, dicha ocupación fue declarada ilegal por Naciones Unidas a través de las resoluciones 264 (1969), 269 (1969) y 276 (1970).

⁵⁰ El comentario 1 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados establecía que “el artículo 9 versa sobre el supuesto excepcional en que [...]” y que “el carácter excepcional de las circunstancias previstas en este artículo queda puesto de manifiesto en [...]”. CDI, en CRAWFORD, J., *op. cit.*, p. 151.

⁵¹ GAJA, G., Segundo Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 32.

internacionales “abarca todos los casos en los que a una persona se le confía parte de las funciones de la organización”⁵² y, por el otro, “el artículo 4 permite abarcar situaciones control fáctico, que son las que se regulan en el artículo 8”⁵³.

Sin embargo, no queda tan claro como el Relator pretende que el artículo 4 abarque también los hechos de los particulares. Como hemos visto, la definición de agente del artículo 4.2 habla de “funcionarios y otras personas o entidades *por medio de las cuales la organización actúa*” y se basa en la jurisprudencia de la Corte que conectaba la figura del agente con alguien a quien se le ha encomendado el desempeño de funciones o ha recibido instrucciones. No obstante, el artículo 8 del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados hacía referencia no sólo a las personas que actúan por instrucciones del Estado, sino también a las personas que actuaban bajo la dirección o control del Estado (aunque no hubiera un encargo específico). ¿Queda, por tanto, comprendido el comportamiento de particulares que actúen bajo la dirección o control de la organización en la regla general de atribución? Parecida duda se nos planteó en relación con el proyecto sobre la responsabilidad de los Estados aprobado en primera lectura, que hacía referencia a las personas “*que actúan de hecho por cuenta del Estado*”. Ni la formula entonces adoptada, similar a la del actual artículo 4, ni los comentarios al artículo lo aclaraban⁵⁴. Como explica C. GUTIÉRREZ ESPADA, “por esta razón, la CDI, a propuesta del relator Crawford, hizo bien en todo caso al precisar como lo hizo y, posiblemente, amplió los supuestos de imputación en este ámbito concreto”⁵⁵. Se echa en falta que la CDI no haya mantenido por tanto el artículo 8 o, cuanto menos, que no haya indicado, como lo ha hecho con respecto a los artículos 9 y 10 del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados, que queda abierta la posibilidad de aplicar por analogía dichas normas.

IV. LA RESPONSABILIDAD DE UNA ORGANIZACIÓN EN RELACIÓN CON EL HECHO DE UN ESTADO O DE OTRA ORGANIZACIÓN

Como hemos visto con anterioridad, para que una organización internacional lleve a cabo un hecho ilícito que genere su responsabilidad, es necesario, por norma general, que exista un comportamiento atribuible a la organización y que ese comportamiento viole una obligación internacional que le vincule. No obstante, al igual que ocurría en el caso de los Estados, existen situaciones excepcionales en que una organización internacional resultará responsable en relación con hechos ilícitos atribuibles a un Estado o a otra organización internacional.

⁵² *Ibidem*, p. 32.

⁵³ *Ibidem*, p. 33.

⁵⁴ Ver GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El hecho ilícito internacional*, *op. cit.*, pp. 102-103.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 103.

Estos supuestos se recogen en los artículos 12 a 16 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Se trata de casos análogos a los que contemplaba el proyecto sobre la responsabilidad de los Estados: la ayuda o asistencia, dirección y control o coacción de una organización en el ilícito de un Estado o de otra organización. Pero también existe un supuesto novedoso, como es el aprovechamiento por parte de la organización de la personalidad jurídica diferente de sus Estados u organizaciones miembros para la comisión de un ilícito.

1. Ayuda o asistencia, dirección y control o coacción

En primer lugar, una organización puede resultar responsable por prestar ayuda o asistencia a un Estado o a otra organización en la comisión de un ilícito. La responsabilidad se basará, a diferencia de los supuestos de dirección y control y de coacción, en la conducta atribuible a la organización (la prestación de la ayuda). Aunque dicha conducta no tiene porque ser ilícita, adquiere tal carácter en la medida en que facilita la comisión de un ilícito por un Estado o por otra organización internacional. El Relator Especial sostiene que “no habría motivos, en lo que respecta a la responsabilidad internacional, para establecer una diferencia entre el caso, por ejemplo, de un Estado que preste ayuda a otro Estado y el de una organización que ayuda a otra organización o a un Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito”⁵⁶.

Por otro lado, una organización puede resultar responsable por dirigir y controlar o coaccionar a un Estado o a otra organización en la comisión de un ilícito. En ambos casos, la organización internacional será responsable por el hecho ilícito, aunque en base a las normas generales de atribución, no le sea imputable. Pero mientras que en el primer supuesto, al igual que en el caso de ayuda o asistencia, se requiere que el hecho hubiera sido internacionalmente ilícito si hubiese sido cometido por la organización que dirige y controla, la coacción resultará ilícita aunque la obligación violada únicamente vincule al Estado coaccionado. El Relator Especial considera que, tampoco en estos casos, cabe diferenciar las relaciones entre Estados y las relaciones entre una organización internacional y un Estado u otra organización⁵⁷.

La reproducción de las previsiones del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados arrastra al proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales ciertas deficiencias, en especial en materia de asistencia, tales como la dificultad probatoria de que se ayudó para que la violación se llevara a cabo o la lógica de que el que ayuda a la comisión de un ilícito de otro –pero no propio– no es sancionado.

⁵⁶ GAJA, G., Tercer Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 12.

La principal diferencia entre ambos proyectos se encuentra, sin embargo, en los comentarios a los artículos. La dirección ejercida por una organización y también, aunque más excepcionalmente, la coacción son entendidas de forma más extensa, admitiéndose como tal la decisión vinculante de una organización internacional. Sorprendentemente, nada dice la CDI respecto a la posibilidad de que la ayuda prestada por una organización se base en una decisión vinculante. La invasión de Irak por Estados Unidos en 2003, y el papel “convalidador” del Consejo de Seguridad ante la misma podrían ejemplificar dicho supuesto⁵⁸.

2. La emisión de decisiones, recomendaciones o autorizaciones

La principal novedad del capítulo IV del proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales radica en su artículo 16. Esto es, la regulación del supuesto en que una organización internacional incumple una obligación propia valiéndose de la personalidad distinta de sus Estados u organizaciones miembros. Los casos contemplados por la CDI son dos. En primer lugar, que una organización adopte una decisión que obligue a un Estado miembro o a una organización miembro a cometer un hecho que sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por la primera organización. El segundo, que en vez de una decisión, la organización emita una autorización o recomendación.

Son dos los requisitos que la CDI subraya como irrelevantes a efectos de la aplicación de estos supuestos y un tercero para el caso de las decisiones vinculantes. En primer lugar, no es necesario que el comportamiento del Estado miembro o de la organización miembro a los que se dirigió la decisión, autorización o recomendación sea internacionalmente ilícito para los mismos. Así lo recoge el apartado 3 del propio artículo 15. En segundo lugar, es irrelevante la intención o no de la organización de eludir su obligación. Lo que implica que la organización no podrá eximir su responsabilidad alegando la falta de intención de eludir. Se trata de un planteamiento acorde con el principio de responsabilidad objetiva que impregna el proyecto de artículos⁵⁹. Por último, y exclusivamente respecto a las decisiones vinculantes, es irrelevante que el comportamiento que implica la violación de una obligación de la organización internacional se lleve a cabo. La CDI considera que la mera emisión de la decisión implica ya la responsabilidad de la organización y que, por lo tanto, un tercero potencialmente lesionado podría solicitar ya un remedio jurídico⁶⁰.

⁵⁸ Al respecto, ver ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “El Consejo de Seguridad en la Guerra de Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?”, *REDI*, vol. LV, 2003.

⁵⁹ CRAWFORD, J. explicaba en sus comentarios al proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados que la cuestión de la culpa (intención, falta de diligencia debida, etc.) quedaba remitida a la interpretación y aplicación de las normas primarias. CRAWFORD, J., *op. cit.*, pp. 33-35.

⁶⁰ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 57º período de sesiones, *op. cit.*, p. 111.

En mi opinión, esta última diferenciación entre las decisiones y otras resoluciones no vinculantes de las organizaciones internacionales no parece justificada. Considero que la mera recomendación de una organización a un Estado para que cometa un hecho que implicaría la elusión de una obligación de aquélla debería ser igualmente sancionable. ¿Por qué dejar en manos de la posterior actuación de los miembros lo que es ya una conducta reprobable de la organización? El grado de responsabilidad de la organización sería claramente inferior puesto que el Estado o la organización miembros tendrían libertad para adoptar o no el comportamiento autorizado o recomendado, pero debería, al menos, existir dicha responsabilidad.

Analicemos, ahora sí, las condiciones necesarias para que surja la responsabilidad de la organización internacional. En ambos casos se requiere que el comportamiento exigido, autorizado o recomendado sea ilícito para la organización e implique la elusión de una obligación que le vincula. Se trata del requisito característico de este artículo, que lo diferencia de artículos anteriores. Por otro lado, las decisiones no vinculantes de la organización, tales como autorizaciones y recomendaciones, conllevan dos requisitos adicionales. Uno, que el comportamiento recomendado o autorizado se lleve a cabo; y dos, que se lleve a cabo “basándose en esa autorización o recomendación”. La CDI especifica que la fundamentación de la conducta ilícita en la recomendación o autorización no debería ser irrazonable⁶¹. Será irrazonable el comportamiento basado en una recomendación caducada o no destinada a aplicarse a la situación presente por haber sobrevenido cambios fundamentales después de su adopción⁶².

A pesar del interés de la cuestión, la responsabilidad de una organización internacional por el comportamiento que ésta exige a sus miembros no ha sido examinada todavía por órganos judiciales. Sí se ha planteado en numerosas ocasiones, pero en todas ellas, los tribunales han declarado su incompetencia *ratione personae*. Destacan principalmente los casos sometidos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Al no haberse adherido la Comunidad Europea a la Convención europea de los derechos humanos, los actos comunitarios han dado lugar a numerosos recursos ante dicho Tribunal, bien con relación a las medidas nacionales de aplicación del derecho comunitario, bien imputando directamente un acto de las instituciones europeas a los Estados miembros individual o colectivamente⁶³.

⁶¹ *Ibidem*, p. 113.

⁶² *Ibidem*, p. 113.

⁶³ Ver COHEN-JONATHAN, G., “Cour Européenne des Droits de l’Homme et Droit International General”, *Annuaire Français de Droit International*, XLVI, 2000, p. 616. Destaca el asunto *M. y Co. contra R.F.A* ante la Comisión Europea de los Derechos Humanos y los asuntos *Waite y Kennedy c. Alemania* y *Bosphorus Hava Yollary ve Ticaret Anonim Sirjketi c. Irlanda* ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

V. LAS CIRCUNSTANCIAS DE EXCLUSIÓN DE LA ILICITUD

Las circunstancias de exclusión de la ilicitud se recogen en el capítulo V del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Se trata de las mismas circunstancias que el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados trató en sus artículos 20 a 27; es decir, el consentimiento, la legítima defensa, las contra-medidas, la fuerza mayor, el peligro extremo y el estado de necesidad. Todas ellas tienen un efecto común: “excluir la ilicitud de un comportamiento que de otro modo constituiría una violación de una obligación internacional”⁶⁴.

La CDI considera que, “aunque es poco probable que se den determinadas circunstancias en relación con algunas, ni siquiera, la mayoría, de las organizaciones internacionales [...], no hay apenas motivos para sostener que las circunstancias que excluyen la ilicitud del comportamiento de los Estados no son pertinentes también en el caso de las organizaciones internacionales [...]”⁶⁵.

1. Consentimiento

El Relator Especial sostiene que el principio básico de derecho internacional del consentimiento aplica tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales⁶⁶. Por tanto, aplicarán ahora los mismos límites que existían para el consentimiento como circunstancia de exclusión de la ilicitud de la conducta de los Estados.

En primer lugar, el consentimiento ha de ser válido. Es decir, libre de vicios (error, fraude, corrupción o coacción), emanado por el agente o la persona autorizada para prestarlo en nombre de la organización⁶⁷ y previo a la comisión del hecho⁶⁸. Además, el hecho debe permanecer dentro de los límites de dicho consentimiento. A. REY habla de límites temporales y materiales⁶⁹. Podría pensarse también en límites formales. Por ejemplo, el consentimiento al despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de 1.000 efectivos; o

⁶⁴ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58º período de sesiones (1 de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006), ILC Report A/61/10, 2006, chp. VI, paras. 77-91, p. 295.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 295.

⁶⁶ GAJA, G., Cuarto Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Doc. A/CN.4/564, de 12 de abril de 200, p.4.

⁶⁷ Respecto a la persona autorizada para prestar el consentimiento en nombre del Estado, la CDI consideró que “estas cuestiones dependen de las normas de derecho internacional relativas a la expresión de la voluntad del Estado, así como de las normas de derecho interno a las que, en algunos casos, se remite el derecho internacional”. CDI, en CRAWFORD, J., *op. cit.*, p. 206.

⁶⁸ El consentimiento a posteriori implicaría la renuncia a invocar la responsabilidad pero no excluiría la ilicitud del comportamiento.

⁶⁹ REY ANEIRO, A., *Una aproximación a la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, p. 154.

de efectivos de nacionalidad francesa exclusivamente. Y, por último, el consentimiento sólo excluirá la ilicitud del hecho en relación con el Estado o la organización que lo emitieron. Esta última circunstancia provocó que el Comité Especial de los Balcanes se desplegara sólo en Grecia, al no dar su consentimiento Albania, Bulgaria y Yugoslavia o que la Fuerza de Urgencia de las Naciones Unidas (FUNU), inicialmente creada para desplegarse en Egipto e Israel, sólo se desplegara en el primero de los Estados, negándose el segundo a prestar su consentimiento⁷⁰.

La práctica en que el consentimiento excluye la ilicitud de determinados comportamientos de las organizaciones internacionales es bastante extensa. El caso más común es el consentimiento expresado por un Estado en cuyo territorio la organización ejerce sus funciones⁷¹. Los ejemplos van desde la autorización conferida por un Estado a una comisión investigadora creada por el Consejo de Seguridad para que investigue en su territorio⁷² al pedido de que una organización internacional observe un proceso electoral⁷³. Pero quizás el supuesto más relevante, al que ya nos hemos referido con anterioridad, es el del consentimiento requerido para el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. J. CARDONA diferencia entre el “consentimiento jurídicamente exigible para el despliegue de la operación” y el “consentimiento políticamente conveniente para la eficacia de la operación”⁷⁴. Concluye que la necesidad del primero se da sólo en la medida en que es necesario para el respeto de los principios de soberanía, integridad territorial y no intervención.

2. Legítima defensa

La posibilidad de las organizaciones internacionales de alegar legítima defensa es recogida por el Relator Especial, y apoyada por gran parte de la doctrina⁷⁵. G. GAJA apuesta por seguir el mismo enfoque en este proyecto de artículos que en el de la responsabilidad de los Estados⁷⁶. Es decir, dejar la regulación de sus condiciones a las normas primarias y limitarse a exigir que la legítima defensa sea “lícita” y “tomada de conformidad con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas”⁷⁷.

⁷⁰ Al respecto, ver CARDONA, J., “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *CEBDI*, Vol. VI, 2002, p. 776 y p. 807.

⁷¹ GAJA, G., Cuarto Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 4

⁷² Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58º período de sesiones, *op. cit.*, p. 296.

⁷³ *Ibidem*, pp. 296-297.

⁷⁴ CARDONA, J., *op. cit.*, pp. 810-832.

⁷⁵ Véase, por ejemplo, KLEIN, P, *op. cit.*, pp. 419-423; ARSANJANI, H., “Claims Against International Organizations: Quis custodiet ipsos custodes”, *The Yale Journal of World Public Order*, vol 7, 1980-1981, p. 176.

⁷⁶ GAJA, G., Cuarto Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁷ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58º período de sesiones *op. cit.*, p. 299. Dicha referencia constaba ya en el artículo 52 del Convenio de Viena de 1969 y en el artículo 52 del Convenio de Viena de 1986.

Por ello, aunque la CDI plantea la cuestión sobre la posibilidad de que una organización internacional invoque la legítima defensa colectiva cuando uno de sus Estados miembros haya sido objeto de un ataque armado, no entra a examinarla. Se limita a deducir una respuesta afirmativa del Protocolo relativo al mecanismo de prevención, gestión, solución de conflictos, mantenimiento de la paz y seguridad adoptado por los Estados miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), que dispone que el “Mecanismo” se aplicará “en caso de agresión o de conflicto armado en un Estado Miembro o de amenaza de tal conflicto”⁷⁸. Considero que sí debió la CDI pronunciarse sobre la cuestión, al igual que debió, en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, referirse a las condiciones de aplicación de la legítima defensa.

La CDI establece que es probable que la legítima defensa como causa de exclusión de la ilicitud de la conducta sólo sea pertinente para un pequeño número de organizaciones, como las que administran un territorio o despliegan una fuerza armada⁷⁹. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas son un buen ejemplo de ello. No obstante, el concepto de ‘legítima defensa’ alegado no ha sido siempre el mismo, sino que ha ido evolucionando con el tiempo para responder a las diferentes necesidades de las operaciones⁸⁰. En un inicio, la legítima defensa era interpretada de forma estricta, exigiendo la existencia previa de un ataque armado contra los miembros de la operación o contra sus locales, directamente o para evitar el cumplimiento de las funciones que le habían sido asignadas⁸¹. Pero la tendencia posterior de las Naciones Unidas ha ido ampliando dicho concepto, hasta el punto en el Consejo de Seguridad ha autorizado en numerosas ocasiones el empleo de todos los medios necesarios, incluso contra entidades que no son ni Estados ni organizaciones internacionales, para que las fuerzas de Naciones Unidas cumplan su mandato⁸².

3. Contramedidas

Las contramedidas pueden definirse como “aquellas medidas de reacción del sujeto afectado por un hecho ilícito de otro, que persiguen restaurar el respeto del Derecho e indu-

⁷⁸ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58º período de sesiones, *op. cit.*, p. 299.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 298.

⁸⁰ Ver COX, K.O., “Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & the Use of Force”, *Denver Journal of International Law & Policy*, 239, 1998-1999, pp. 249-256.

⁸¹ CARDONA, J., *op. cit.*, p. 851. El autor basa dicha interpretación estricta de la legítima defensa en la Aide-Mémoire presentada sobre la Fuerza de las Naciones Unidas encargada del mantenimiento de la paz en Chipre (UNFYCIP). Curiosamente, la misma Aide-Mémoire sirve a K.E. Cox para ejemplificar un concepto amplio de legítima defensa. Se basa en la premisa de que está autorizada la fuerza, no sólo en defensa de la operación, sino en respuesta a un ataque que impida a la misma cumplir sus funciones. Cox, K.O., *op. cit.*, pp. 253-255.

⁸² Por ejemplo, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 918 (1994) “reconoce que la UANMIR puede verse obligada a tomar medidas en legítima defensa contra personas o grupos que amenacen lugares o poblaciones protegidas, personal de las Naciones Unidas u otro personal que realice actividades humanitarias o los medios empleados para el suministro y la distribución de socorro humanitario” .

cir al infractor a cumplir con las obligaciones derivadas de la responsabilidad por el ilícito cometido”⁸³. La CDI opta por dejar en blanco el artículo sobre las contramedidas como circunstancia de exclusión de la ilicitud hasta una etapa posterior en que se estudie hacer efectiva la responsabilidad de una organización internacional. Por tanto, no disponemos todavía de una propuesta de regulación acerca de la posibilidad y los requisitos bajo los cuales las organizaciones internacionales podrían adoptar contramedidas.

G. GAJA considera que la doctrina es favorable a la adopción de contramedidas por parte de las organizaciones internacionales⁸⁴. En efecto, J. VERHOEVEN establece que “les considérations mêlées d’équité et de réalisme qui expliquent qu’au moins en l’état présent de la société internationale, les Etats puissent ‘santionner’, sont pleinement applicables aux organisations”⁸⁵. Pero ¿cuándo podrá una organización adoptar contramedidas? Cabe diferenciar tres supuestos : que haya habido una violación previa de un derecho de la organización, que se haya violado el derecho de un Estado miembro; y, por último, que se haya producido la violación de una obligación para con la comunidad internacional en su conjunto.

El primero de los supuestos no parece plantear duda alguna. La organización directamente lesionada podrá adoptar contramedidas contra el Estado o la organización responsable del ilícito para que cumpla sus obligaciones secundarias. C. D. EHLERMANN así lo formula: “[...]une mesure de représailles prise par une organisation internationale en réponse à une violation de ses droits propres est licite”⁸⁶. Más controvertidas resultan las otras dos situaciones.

Por un lado, ¿puede una organización considerarse lesionada –y adoptar entonces contramedidas– cuando ha sido violado el derecho de un Estado miembro? La práctica es demasiado pobre al respecto para que pueda darse una respuesta categórica⁸⁷. J. VERHOEVEN defiende que la respuesta debe ser negativa. Argumenta que la “multiplicación de policías” que implicaría dicha posibilidad iría asociada a una “multiplicidad de la anarquía”⁸⁸. Estima que, en un terreno tan fundamental, no puede ponerse a igual nivel a los Estados y a las organizaciones internacionales. No obstante, considera que “si l’impulsion [...] revient aux Etats [puisque l’organisation n’est pas autorisée à prendre des sanctions], l’exécution le cas échéant appartiendra à l’organisation”⁸⁹.

⁸³ DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, Tecnos, 2003, p. 899.

⁸⁴ GAJA, G., Cuarto Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁵ VERHOEVEN, J., “Communautés européennes et sanctions internationales”, *Revue Belge de Droit International*, vol. XVIII, 1984-1985, p. 87.

⁸⁶ EHLERMANN, C.D., “Communautés européennes et sanctions internationales – Une réponse à Joe Verhoeven”, *Revue Belge de Droit International*, 1984-1985, vol. XVIII, p. 103.

⁸⁷ VERHOEVEN, J., *op. cit.*, pp. 87-88.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 88.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 89.

C.D. EHLERMANN, en cambio, concluye que el Derecho Internacional reconoce a la organización internacional un título, no propio sino derivado, para poder adoptar contramedidas si los Estados miembros le han transferido un poder exclusivo a estos efectos o, en caso de no haberlo hecho, si la adopción de contramedidas por el Estado miembro directamente lesionado podría afectar el funcionamiento de la organización⁹⁰. En esta línea, E. DAVID considera que cuanto más integrada esté la organización, más le conciernen las violaciones de derechos de sus miembros y más fundamento tiene para reaccionar contra los autores de estas violaciones⁹¹. Los comentarios de la CDI cuando regule las contramedidas de las organizaciones internacionales podrían aclarar muchas dudas respecto a esta cuestión.

Por último, cabe considerar el supuesto de la violación de obligaciones *erga omnes*. Me imagino que la CDI adoptará la misma posición conservadora que en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados aprobado en segunda lectura. Es decir, regulará las contramedidas de la organización lesionada y no se pronunciará sobre las de la organización no lesionada, limitándose a incluir una cláusula de salvaguardia al respecto. Parece oportuno citar la siguiente reflexión de C. GUTIÉRREZ ESPADA: “la decisión, en una oportunidad crítica como ésta y después de tantos años de trabajo, de posponer el paso adelante necesario que hubiera iluminado el tema de las contramedidas de terceros en caso de violación grave del Derecho Internacional, ya respecto de un Estado ya en relación con víctimas no estatales (como los seres humanos y sus derechos), me parece lamentable”⁹². En todo caso, y a pesar del previsible silencio de la CDI, parte de la doctrina considera que las organizaciones internacionales tienen derecho a responder ante la violación de una norma de *ius cogens*⁹³.

P. KLEIN afirma que las contramedidas son una de las circunstancias de exclusión de la ilicitud que, en la práctica, revisten mayor importancia para las organizaciones internacionales⁹⁴. Ofrece diversos ejemplos, tanto del campo convencional como de la práctica “extraconvencional”. El principal caso que incluye es el de las sanciones de la Comunidad Europea contra Argentina tras la invasión de las Malvinas, supuesto polémico que también intentó ser justificado a través del derecho de legítima defensa. Por otro lado, A. REY ejemplifica las contramedidas con un listado de sanciones adoptadas por la Comunidad Europea contra Irán (1980), Afganistán (1980 y 2001), la Unión Soviética (1982), Argentina (1982), África del Sur (1986), Irak (1990), Libia (1993), Haití (1994), la República Federativa de Yugoslavia (1994-2001), Indonesia (1999), Sierra Leona (2000) y Liberia (2001)⁹⁵. No obstante, las diferencias que estas medidas presentan entre sí impide englobarlas en un mismo conjunto.

⁹⁰ EHLERMANN, C.D., *op. cit.*, p. 106.

⁹¹ DAVID, E., *Droit des organisations internationales*, 2º vol. Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1996-1997, p. 281.

⁹² GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La responsabilidad internacional (las consecuencias del hecho ilícito)*. Murcia, Diego Marín Librero-Editor, 2005, p. 205.

⁹³ Ver KLEIN, P., *op. cit.*, pp. 401-402.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 396.

⁹⁵ REY ANEIROS, A., *op. cit.*, p. 167.

De hecho, algunas de ellas, como las adoptadas contra la Unión Soviética en la crisis de Polonia, constituyen meras medidas de retorsión; y, “*per se* perfectamente lícitas”⁹⁶.

4. Fuerza mayor

La CDI considera que “nada de lo que diferencia a Estados y organizaciones internacionales justifica la conclusión de que la fuerza mayor no es igualmente pertinente en lo que se refiere a las organizaciones internacionales o que deben aplicarse otras condiciones”⁹⁷.

Se trata de tres condiciones. En primer lugar, el comportamiento debe ser provocado por una fuerza irresistible o un acontecimiento imprevisto⁹⁸. Además, dicha fuerza debe ser ajena al control de la organización. Entiendo que las dos limitaciones adicionales que prevé el artículo 20 del proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones quedan ahí subsumidas: la situación de la fuerza mayor no se debe al comportamiento de la organización que la invoca y la organización no ha asumido el riesgo de que se produzca esa situación. Por último, la fuerza debe hacer materialmente imposible, en las circunstancias del caso, cumplir con la obligación. La imposibilidad material podrá deberse a un acontecimiento natural o físico, o a una intervención humana, o por una combinación de ambos⁹⁹.

La fuerza mayor es una noción innegablemente consuetudinaria¹⁰⁰. Está presente en la práctica convencional de las organizaciones internacionales. El Relator Especial lo ejemplifica con el párrafo 6 del artículo XII del Acuerdo con el Organismo de Ejecución celebrado en 1992 entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Mundial de la Salud¹⁰¹. A. REY¹⁰² ofrece otro ejemplo, el del párrafo 2 del artículo 18 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, de la que es parte la Comunidad Europea¹⁰³.

⁹⁶ EHLERMANN, C.D., *op. cit.*, p. 98.

⁹⁷ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58º período de sesiones, *op. cit.*, p. 301.

⁹⁸ La CDI, en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, sostenía que “el adjetivo ‘irresistible’ que califica la palabra ‘fuerza’ pone de relieve que debe existir una coacción que el Estado no ha podido evitar, o a la cual no ha podido oponerse, por sus propios medios” y “para que sea ‘imprevisto’ el acontecimiento no debe haber sido previsto ni ser fácilmente previsible”. CDI, en CRAWFORD, J., *op. cit.*, pp. 212-213.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 213.

¹⁰⁰ ZEMANECK, K. y SALMON, J., *Responsabilité internationale*. Paris, Pedoné, 1988, p. 104.

¹⁰¹ El artículo establece que “en el caso de fuerza mayor u otras condiciones o hechos similares que impidan que el Organismo de Ejecución lleve a cabo un proyecto, éste notificará inmediatamente al PNUD de ese hecho y podrá, en consulta con él, renunciar a la ejecución del proyecto. En ese caso, y salvo acuerdo en contrario de las Partes, se reintegrarán al Organismo de Ejecución los gastos efectivamente realizados a la fecha de vigencia de la renuncia”.

¹⁰² REY, A., *op. cit.*, pp. 170-171.

¹⁰³ El artículo, haciendo referencia al paso inocente de buques por el mar territorial, establece que “El paso será rápido e ininterrumpido. No obstante, el paso comprende la detención y el fondeo, pero sólo en la medida en que constituyan incidentes normales de la navegación o sean impuestos al buque por fuerza mayor o dificultad grave o se realicen con el fin de prestar auxilio a personas, buques o aeronaves en peligro o en dificultad grave”.

Por otro lado, la fuerza mayor también ha sido invocada por organizaciones internacionales ante tribunales administrativos internacionales. El Relator Especial lo ilustra con la sentencia N.º 24, *Fernando Hernández de Agüero c. el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos* (OEA) y la sentencia N.º. 664 en el caso *Barthl*. En la primera, el Tribunal de la OEA rechazó la fuerza mayor invocada para justificar la rescisión del contrato de un funcionario: “[...] estima el Tribunal que en el caso presente no se configura la fuerza mayor que hubiera imposibilitado a la Secretaría General para cumplir el contrato a término fijo establecido, ya que es de explorado derecho que se entiende por fuerza mayor un acontecimiento irresistible de la naturaleza [...]”¹⁰⁴. En la segunda, el Tribunal estimó que era pertinente invocar la fuerza mayor en un contrato laboral: “la fuerza mayor es un acontecimiento imprevisible que escapa al control de las partes, independientemente de su voluntad, y que inevitablemente frustra su propósito común”¹⁰⁵.

5. Peligro extremo

G. GAJA sostiene que no parece haber ninguna razón para no aplicar el peligro extremo como circunstancia de ilicitud de la conducta de una organización internacional si el acto ilícito de ésta fuera consecuencia del intento de un órgano o agente de esa organización de salvar la vida del órgano o agente o las vidas de otras personas confiadas al cuidado del órgano o agente¹⁰⁶.

Son tres los requisitos que aplican para la invocación de peligro extremo. En primer lugar, aunque existe una decisión voluntaria del agente de violar un compromiso internacional (contrariamente a lo que ocurre con la fuerza mayor, que arrastra al agente a una conducta, a pesar de su voluntad), debe ser el único modo que tiene de salvar su vida o las vidas de otras personas confiadas a su cargo. En segundo lugar, como ocurría con la fuerza mayor, el peligro extremo no aplicará si la situación se debe, únicamente o en combinación con otros factores, al comportamiento de la organización que la invoca. Por último, no podrá alegarse peligro extremo si es probable que el hecho en cuestión cree un peligro comparable o mayor.

No se conocen casos de la práctica en que el peligro extremo haya sido alegado por una organización internacional¹⁰⁷. P. KLEIN, plantea dos supuestos hipotéticos. En primer lugar, considera el supuesto de que agentes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

¹⁰⁴ Sentencia n.º 24 en el asunto *Fernando Hernández de Agüero c. el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos*, de 16 de noviembre de 1976, http://www.oas.org/tribadm/Decisiones_Decisions/Sentencias/sentencia24.htm

¹⁰⁵ Sentencia n.º 664 en el asunto *Barthl*, de 19 de junio de 1985, <http://www.ilo.org/public/english/tribunal>

¹⁰⁶ GAJA, G., Cuarto Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, pp. 12-13.

¹⁰⁷ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58º período de sesiones, *op. cit.*, p. 304

para los Refugiados cruzaran una frontera sin autorización para salvar a refugiados que se encuentran bajo su protección y cuyo campo está siendo bombardeado¹⁰⁸. En segundo lugar, podría alegarse peligro extremo en el caso de que un funcionario internacional entrara mediante efracción en locales diplomáticos, al ser perseguido por una muchedumbre hostil¹⁰⁹. No parecen situaciones descabelladas.

6. Estado de necesidad

El estado de necesidad, aunque considerada causa de exclusión de la ilicitud “reconocida por el Derecho internacional consuetudinario”¹¹⁰, fue una figura controvertida en el proyecto sobre la responsabilidad de los Estados y no pierde tal carácter en el proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales¹¹¹.

En los debates en la Sexta Comisión y en la CDI, hubo una intensa polémica entre los Estados que consideraban que el estado de necesidad debía poder ser invocado, en igualdad de condiciones que los Estados, por las organizaciones internacionales, y aquellos que estimaban que éstas no podían, en modo alguno, alegar dicha causa de exclusión de la ilicitud¹¹².

Finalmente, la CDI optó por la inclusión del estado de necesidad en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, pero estimó que “[...] la escasez de una práctica específica y el riesgo considerable que la posibilidad de invocar el estado de necesidad entraña para el cumplimiento de las obligaciones internacionales dan a entender que, como cuestión de principio, el estado de necesidad no debería poder ser invocado por las organizaciones internacionales con la misma amplitud que por los Estados”¹¹³.

G. GAJA considera que “mientras que puede considerarse que un Estado tiene derecho a proteger un interés esencial suyo o de la comunidad internacional, el alcance de los

¹⁰⁸ KLEIN, P., *op. cit.*, p. 416.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 416.

¹¹⁰ Sentencia sobre el asunto *Gabcikovo-Nagymaros*, de 25 de septiembre de 1997, CIJ Recueil 1997, p. 40. Posteriormente, la CDI reiterará el carácter consuetudinario del estado de necesidad en el Dictamen consultivo sobre las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en territorio palestino ocupado, de 9 de julio de 2004, CIJ Recueil 2004, p. 54.

¹¹¹ GAJA, G. afirma que “el estado de necesidad es probablemente la más controvertida de las circunstancias que excluyen la ilicitud [...]”. GAJA, G., Cuarto Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 13.

¹¹² La CDI recoge que formularon declaraciones favorables a que las organizaciones internacionales pudieran invocar el estado de necesidad: Francia, Austria, Dinamarca, hablando también en nombre de Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, Bélgica, la Federación de Rusia, Cuba y España. La opinión opuesta fue apoyada por Alemania, China, Polonia, Belarús, Grecia, Singapur y Nueva Zelanda. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58° período de sesiones, *op. cit.*, p. 307.

¹¹³ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58° período de sesiones, *op. cit.*, p. 306.

intereses en razón de los cuales una organización internacional puede invocar el estado de necesidad no puede ser tan amplio”¹¹⁴. Por ello considera que el interés en juego debe estar relacionado con las funciones que se le han confiado a la organización¹¹⁵.

La CDI va más allá. Recoge, en parte, la limitación propuesta por GAJA al considerar que la organización debe tener la función de proteger el interés en juego para poder alegar estado de necesidad. Pero limita esa posibilidad a los intereses esenciales para la comunidad internacional. Es decir, sólo en la medida en que el peligro grave e inminente atente un interés esencial para la comunidad internacional en su conjunto y la organización tenga la función de proteger ese interés, podrá alegar estado de necesidad.

Personalmente, encuentro excesivas dichas limitaciones. No entiendo porqué una organización no puede alegar estado de necesidad para salvaguardar un interés propio. Tiene razón el Relator Especial cuando establece que no puede compararse el interés de un Estado en sobrevivir con el interés de una organización internacional en no desaparecer¹¹⁶. No obstante, debería una organización poder alegar estado de necesidad para prevenir esto último (al igual que podría adoptar contramedidas cuando es violado un derecho propio), siempre que con ello no afecte gravemente a un interés esencial de un Estado, de la comunidad internacional en su conjunto, o, añadiría yo, de otra organización internacional. Ya lo dijo la CDI: “la medida en que un interés determinado sea esencial dependerá de todas las circunstancias y no puede prejugarse”¹¹⁷.

“La práctica que refleja la invocación del estado de necesidad es escasa”¹¹⁸. El Relator Especial incluye como elemento de la práctica algunas declaraciones que afirman que las fuerzas de las Naciones Unidas pueden alegar “necesidad operacional” o “necesidad militar”¹¹⁹. Dicha mención no es reproducida por la CDI en sus comentarios. El cumplimiento del mandato de una operación de mantenimiento de la paz constituirá siempre un interés esencial de la organización, pero no siempre un interés esencial de la comunidad, tal como exige la CDI.

Sí coinciden Relator Especial y CDI en incluir, como ejemplo de invocación del estado de necesidad, el caso *T.O.R.N. c. CERN* en el que la organización alegó el estado de necesidad para justificar el acceso a la cuenta electrónica de un empleado que estaba de licencia. El Tribunal Administrativo de la OIT, en su sentencia n° 2183, de 3 de febrero de 2003, estimó que “[...] en el caso de que fuera necesario acceder a una cuenta de correo electrónico por razones de urgencia o ausencia prolongada del titular, las organizaciones deben poder abrir la cuenta con las salvaguardias técnicas apropiadas. El estado de necesidad, que justifica el acceso a la información que puede ser confidencial, debe evaluarse

¹¹⁴ GAJA, G., Cuarto Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 16.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 16.

¹¹⁷ CDI, en CRAWFORD, J., *op. cit.*, p. 227.

¹¹⁸ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58° período de sesiones, *op. cit.*, p. 305.

¹¹⁹ GAJA, G., Cuarto Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *op. cit.*, p. 14.

con sumo cuidado”¹²⁰. Y, sin embargo, ¡no estamos aquí ante un interés de la comunidad internacional en su conjunto!

VI. CONCLUSIONES

Aunque la CDI parte del trabajo previo sobre la responsabilidad de los Estados en su elaboración del proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, no duda en adaptar éste a las especificidades que presentan las organizaciones internacionales. En ocasiones, lo hace de forma justificada. Pero en otras, el nuevo proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales se aleja del referente estatal sin una justificación sólida.

En concreto, la CDI realiza una excesiva simplificación en materia de atribución, omitiendo importantes normas que existían en el proyecto sobre la responsabilidad de los Estados. Echamos principalmente en falta la norma que atribuía al Estado el comportamiento de los particulares que actúan bajo su control. De la regla general sobre la atribución de un comportamiento a una organización no se desprende una respuesta clara para dicho supuesto y tampoco existe en los comentarios ninguna referencia por analogía al proyecto sobre la responsabilidad de los Estados. Por otro lado, la CDI se muestra ciertamente restrictiva en relación con las causas de exclusión de la ilicitud de la conducta de una organización internacional. En concreto, los requisitos para que una organización pueda excluir la ilicitud de su conducta por estado de necesidad son sumamente estrictos, no admitiéndose la salvaguarda de un interés esencial propio.

La escasez en la práctica de las organizaciones internacionales es un argumento barajado con frecuencia por la CDI, en ocasiones, para justificar determinadas ausencias en el proyecto de artículos, y, en otras, sin que resulte óbice para algunas previsiones. No obstante, lo que realmente mantiene los ilícitos de las organizaciones internacionales en la sombra son las dificultades para hacer efectiva su responsabilidad: la prácticamente ausencia de mecanismos jurisdiccionales y la confidencialidad de los recursos políticos.

Por otro lado, la participación de los Estados miembros en la toma de decisiones de la organización y la dependencia financiera y material de ésta última respecto de los primeros, entre otras causas, dificultan la labor de identificación no sólo del responsable del ilícito, sino también, en ocasiones, del titular de la obligación de reparar. A esta compleja realidad se añade la confusión generada por la CDI al regular, en el proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, la responsabilidad internacional de un Estado por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional.

¹²⁰ Sentencia n°2183 sobre el asunto *T.O.R.N. c. CERN*, de 3 de febrero de 2003, <http://www.ilo.org/public/english/tribunal>

Por todo ello, se echa en falta la previsión de un sistema de arreglo de controversias que permitiera eliminar divergencias en la aplicación del proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. El propio Grupo de Trabajo reconoció que “un argumento a favor del examen de la solución de controversias en relación con la responsabilidad de las organizaciones internacionales se basa en la necesidad ampliamente percibida de mejorar los métodos de solución de esas controversias”¹²¹.

Todo lo que podemos proponer desde este artículo es la instauración de un mecanismo para la solución de controversias surgidas en torno a la responsabilidad de las organizaciones internacionales que tenga como modelo el sistema previsto en la Convención de Viena de 1986. Es decir, se podría optar en primer lugar por la búsqueda de una solución por los medios del artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas. Y, de no funcionar éstos, establecer una Comisión de Conciliación de acceso obligatorio, excepto para las controversias relativas a la violación grave de una norma imperativa, en las cuales, de no funcionar el arbitraje, sería necesario solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia y aceptarla como definitiva.

¹²¹ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 54º período de sesiones, *op. cit.*, p. 219.