



Asamblea General

Distr. general
12 de mayo de 2005
Español
Original: francés/inglés

Comisión de Derecho Internacional

57º período de sesiones

Ginebra, 2 de mayo a 3 de junio y

4 de julio a 5 de agosto de 2005

Responsabilidad de las organizaciones internacionales

Comentarios y observaciones recibidos de los gobiernos y las organizaciones internacionales

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.	4
II. Comentarios y observaciones recibidos de los gobiernos y las organizaciones internacionales.	5
A. Observaciones generales	5
Comisión Europea.	5
Organización Internacional de Policía Criminal.	7
Fondo Monetario Internacional	8
Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.	8
Organización Mundial del Comercio.	11
B. Proyecto de artículo 1 – Ámbito del proyecto de artículo	11
Organización Internacional de Policía Criminal.	11
C. Proyecto de artículo 2 – Términos empleados	13
Organización Internacional de Policía Criminal.	13
Fondo Monetario Internacional	13
D. Proyecto de artículo 3 – Principios generales.	14
Organización Internacional de Policía Criminal.	14
Fondo Monetario Internacional	14



E.	Proyecto de artículo 4 – Regla general sobre la atribución de un comportamiento a una organización internacional	16
	Organización Internacional de Policía Criminal	16
	Fondo Monetario Internacional	24
	Organización para la Prohibición de las Armas Químicas	25
	Secretaría de las Naciones Unidas	25
F.	Proyecto de artículo 5 – Comportamiento de órganos o agentes puestos a disposición de una organización internacional por un Estado u otra organización internacional	26
	Organización Internacional de Policía Criminal	26
	Fondo Monetario Internacional	28
G.	Proyecto de artículo 6 – Extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones	28
	Organización Internacional de Policía Criminal	28
	Fondo Monetario Internacional	29
H.	Proyecto de artículo 7 – Comportamiento que una organización internacional reconoce y adopta como propio	29
	Organización Internacional de Policía Criminal	30
I.	Referencia a las “reglas de la organización”	30
	República Democrática del Congo	30
J.	Definición de “reglas de la organización”	31
	República Democrática del Congo	31
K.	Atribución del comportamiento de una fuerza de mantenimiento de la paz a las Naciones Unidas o a los Estados que aportan contingentes	31
	República Democrática del Congo	31
L.	Incumplimientos de obligaciones de una organización internacional respecto de sus Estados miembros o de sus órganos: ámbito de estudio	32
	Comisión Europea	32
	Organización Internacional de Policía Criminal	33
	Fondo Monetario Internacional	41
	Secretaría de las Naciones Unidas	42
	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	43
M.	La necesidad como circunstancia para excluir la ilicitud	43
	Comisión Europea	43
	Organización Internacional de Policía Criminal	44
	Fondo Monetario Internacional	45

Secretaría de las Naciones Unidas	46
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	46
N. Solicitud o autorización del comportamiento de un Estado por una organización internacional	46
Comisión Europea	46
Organización Internacional de Policía Criminal	46
Fondo Monetario Internacional	49
Secretaría de las Naciones Unidas	50
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	50
O. Práctica relativa a la responsabilidad de las organizaciones internacionales	50
Alemania	50
III. Lista de documentos adjuntos a los comentarios y observaciones recibidos de gobiernos y organizaciones internacionales	71

I. Introducción

1. El 9 de diciembre de 2003, la Asamblea General aprobó la resolución 58/77, titulada “Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 55º período de sesiones”. En el párrafo 5 de dicha resolución, la Asamblea invitó a los Estados y a las organizaciones internacionales a presentar información sobre sus prácticas pertinentes en relación con el tema “Responsabilidad de las organizaciones internacionales”, en particular sobre los casos en que los Estados miembros de una organización internacional pudieran ser considerados responsables de los actos de la organización¹. Además, la Comisión solicitó que se le presentaran comentarios sobre cuestiones específicas de especial interés para ella en el párrafo 27 de su informe correspondiente a 2003² y en el párrafo 25 del informe correspondiente a 2004³.

¹ Las respuestas recibidas con anterioridad al 1º de mayo de 2004 se recogen en el documento A/CN.4/547.

² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/58/10)*. En 2003, la Comisión solicitó que se le formularan observaciones con respecto a las cuestiones siguientes:

a) Si la norma general sobre atribución de un comportamiento a la organización internacional debería incluir una referencia a las “reglas de la organización”;

b) En el caso de que la respuesta a la cuestión a) sea afirmativa, si la definición de “reglas de la organización” que figura en el apartado j) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales de 1986 es adecuada;

c) En qué medida el comportamiento de unas fuerzas de mantenimiento de la paz es atribuible al Estado que ha aportado dichas fuerzas y en qué medida es atribuible a las Naciones Unidas.

³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/59/10)*. En 2004, la Comisión pidió que le enviaran comentarios sobre las cuestiones siguientes:

a) Las relaciones entre una organización internacional y sus Estados miembros y entre una organización internacional y sus agentes se rigen sobre todo por las reglas de la organización, que, según se define en el párrafo 4 del artículo 4, comprende “en particular, los instrumentos constitutivos, las decisiones, resoluciones y otros actos adoptados por la organización de conformidad con esos instrumentos; y la práctica establecida de la organización”. La naturaleza jurídica de las reglas de la organización en relación con el derecho internacional es objeto de controversia. En cualquier caso puede discutirse en qué medida la Comisión, al estudiar la responsabilidad de las organizaciones internacionales en virtud del derecho internacional, debería ocuparse de la violación de las obligaciones que una organización internacional puede tener con sus Estados miembros o sus agentes. ¿Qué alcance debería dar la Comisión a su estudio de esta cuestión?

b) Entre las circunstancias que excluyen la ilicitud, el artículo 25 sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos se refiere al “Estado de necesidad” que puede invocar un Estado en ciertas condiciones; la primera es que el “hecho que no esté en conformidad con una obligación internacional de ese Estado [...] sea el único modo para el Estado de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente”. ¿Podría una organización internacional invocar el estado de necesidad en circunstancias similares?

c) En el caso de que un determinado comportamiento, observado por un Estado miembro atendiendo a la solicitud de una organización internacional, parezca violar una obligación internacional tanto de ese Estado como de esa organización, ¿se consideraría también a la organización responsable en virtud del derecho internacional? ¿La respuesta sería la misma si el comportamiento ilícito del Estado no fuera solicitado, sino tan sólo autorizado por la organización?

2. Además, en su 55° período de sesiones la Comisión pidió a la Secretaría de las Naciones Unidas que distribuyera anualmente las partes de su informe relevantes para este tema a las organizaciones internacionales a fin de que hicieran comentarios al respecto. De conformidad con esta solicitud, se pidió a varias organizaciones internacionales que presentaran sus comentarios sobre las partes relevantes de los informes de la Comisión correspondientes a 2003 y 2004⁴.

3. Al 9 de mayo de 2005, se habían recibido comentarios por escrito de los dos Estados siguientes (las fechas de presentación figuran entre paréntesis): República Democrática del Congo (17 de mayo de 2004), y Alemania (4 de abril de 2005). También se han recibido comentarios por escrito de las ocho organizaciones internacionales siguientes (las fechas de presentación figuran entre paréntesis): Comisión Europea (18 de marzo de 2005), Organización Internacional de la Policía Criminal (Interpol) (9 de febrero de 2005), Fondo Monetario Internacional (1° de abril de 2005), Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (7 de febrero de 2005), Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (1° de febrero de 2005), Secretaría de las Naciones Unidas (9 de marzo de 2005), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (19 de enero de 2005) y Organización Mundial del Comercio (1° de febrero de 2005). Estos comentarios figuran, recogidos por temas, en la sección II que figura a continuación. Las presentaciones adicionales que se reciban se incluirán en adiciones al presente informe.

II. Comentarios y observaciones recibidos de los gobiernos y las organizaciones internacionales

A. Observaciones generales

Comisión Europea

Nuestra opinión general sobre la labor realizada por la Comisión de Derecho Internacional en 2004 se reflejó en la declaración formulada por la Unión Europea ante la Sexta Comisión de la Asamblea General el 5 de noviembre de 2004.

En nuestra opinión, la Comisión de Derecho Internacional debe examinar con detenimiento la gran diversidad que existe entre las organizaciones internacionales al adaptar los artículos sobre la responsabilidad de los Estados al tema de la responsabilidad de las organizaciones internacionales. La Unión Europea y la Comunidad Europea son ellas mismas un ejemplo de esta diversidad. En particular, la Comunidad Europea es una organización internacional con características especiales que se reflejan en sus tratados constitutivos. Según esos tratados, los Estados miembros han transferido algunas de sus competencias a la organización. No obstante, la Comunidad Europea no puede equipararse a un Estado, aun cuando sus instituciones puedan hacer cumplir reglamentos u otras disposiciones de la Comunidad Europea que son directamente aplicables en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Para la aplicación de estas disposiciones, la Comunidad Europea depende de los Estados miembros que la integran y de las autoridades de esos Estados.

⁴ Las respuestas recibidas con anterioridad al 20 de abril de 2004 figuran en el documento A/CN.4/545.

Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2) del proyecto de artículo 3, hay un hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión:

- a) Es atribuible a la organización internacional según el derecho internacional; y
- b) Constituye una violación de una obligación internacional de esa organización internacional.

Por tanto, la situación normal que se describe en el párrafo 2) del proyecto de artículo 3 es que la conducta se atribuye a la organización a la que incumbe la obligación. No obstante, puede haber casos en que la Comunidad Europea podría ser considerada responsable de violar obligaciones internacionales en razón del comportamiento de los órganos de sus Estados miembros.

La Comunidad Europea tiene muchas obligaciones internacionales (especialmente porque es parte en numerosos tratados). No obstante, a veces no sólo el comportamiento de sus propios órganos, sino también de órganos de sus Estados miembros pueden infringir dichas obligaciones. Por tanto, dicho comportamiento debería ser atribuido, en principio, a esos Estados miembros.

Daré un ejemplo de este supuesto: la Comunidad Europea ha acordado un régimen arancelario determinado con terceros Estados, en un acuerdo bilateral o en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Los terceros Estados en cuestión consideran que ha habido un incumplimiento de ese acuerdo, pero ¿por parte de quién? No por parte de los órganos de la Comunidad Europea, sino por parte de las autoridades aduaneras de los Estados miembros encargadas de aplicar el derecho comunitario. Por tanto, su reacción natural es culpar a los Estados miembros en cuestión. En pocas palabras, hay una separación entre responsabilidad y atribución de un comportamiento: si se sigue la línea de la responsabilidad, ésta lleva hasta la Comunidad Europea, pero si se sigue la línea de la atribución de un comportamiento ésta lleva a uno o varios Estados miembros.

Este ejemplo pone de manifiesto por qué consideramos que es necesario examinar la situación especial de la Comunidad en el marco del proyecto de artículos. Para tratar de ajustar la situación especial de la Comunidad Europea y de otras posibles organizaciones similares, podrían utilizarse las siguientes fórmulas:

- 1) Reglas especiales de atribución de un comportamiento, de tal modo que las acciones de los órganos de los Estados miembros pudieran atribuirse a la organización;
- 2) Reglas especiales de responsabilidad, de tal modo que la responsabilidad pudiera atribuirse a la organización aun cuando los principales causantes del incumplimiento de una obligación de la organización fueran los órganos de los Estados miembros;
- 3) La consideración de la posibilidad de que la Comunidad Europea y las organizaciones similares pudieran beneficiarse de una cláusula especial de exoneración o salvaguardia para dichas organizaciones.

La Comunidad preferiría que, en esta etapa temprana, no se considerase la última posibilidad, y se muestra partidaria de ir centrándose en una de las dos primeras soluciones.

Organización Internacional de Policía Criminal

Creada en 1923, la Interpol es una organización policial internacional en la que están representados 182 países. La organización promueve la cooperación policial internacional y presta apoyo y asistencia a todas las organizaciones, autoridades y servicios cuya misión es impedir la delincuencia o luchar contra ella. Su sede está en Lyon (Francia). La Interpol tiene también cinco oficinas regionales en Harare, Abidján, Nairobi, Buenos Aires y San Salvador, una oficina de enlace en Bangkok y un Representante Especial acreditado ante las Naciones Unidas. Cada uno de los países miembros de la Interpol designa una Oficina Central Nacional con una plantilla integrada por oficiales de seguridad nacionales. La Oficina Central Nacional desempeña las funciones de coordinación con la secretaría general, las oficinas regionales y otros países miembros de la Interpol que soliciten asistencia en el marco de investigaciones transfronterizas así como la localización y detención de prófugos.

La finalidad de la Organización es facilitar la cooperación policial internacional aun cuando no existan relaciones diplomáticas entre países determinados.

La Interpol se centra en tres ámbitos que constituyen sus funciones principales:

Asegurar servicios policiales de comunicación mundiales. La condición fundamental para que exista una cooperación policial internacional es que las fuerzas de policía puedan comunicarse entre ellas de manera segura en todo el mundo. En respuesta a esta necesidad, la Interpol ha desarrollado un sistema de comunicaciones policiales mundial conocido como I-24/7 (Interpol, 24 horas al día, 7 días a la semana).

Prestar servicios de datos operacionales y crear bases de datos para la policía. Una vez que la policía puede comunicarse de manera internacional, necesita tener acceso a información que le sirva para llevar a cabo sus investigaciones o le permita impedir la delincuencia. Por tanto, la Interpol ha desarrollado y mantiene diversas bases de datos mundiales que incluyen información fundamental como nombres, huellas digitales, fotografías, ADN y documentos de viaje e identificaciones y notificaciones de la Interpol.

Ofrecer servicios de apoyo policial operacionales: la Interpol establece en la actualidad una lista de prioridades de los programas de lucha contra la delincuencia sobre prófugos, terrorismo, drogas y delincuencia organizada, trata de seres humanos, y delincuencia financiera y de alta tecnología. Otros de los proyectos abordan el tema de la pornografía infantil en Internet, los vehículos robados, las obras de arte robadas, el terrorismo biológico, la capacitación policial, y la cooperación con otras organizaciones internacionales. Otra de sus funciones es poner en alerta a la policía de los países miembros de Interpol respecto de las personas a las que se busca, los desaparecidos, el *modus operandi* de las organizaciones delictivas, etc., a través de notificaciones de la Interpol. La más conocida de estas publicaciones es la denominada notificación roja, que es una solicitud internacional para que se lleve a cabo la detención provisional de una persona, en espera de su extradición. La base de esta actuación es una orden de detención válida emitida en el Estado miembro que la solicita. No se trata de una orden de detención internacional. La Interpol ha creado también una serie de grupos de trabajo integrados por expertos de todo el mundo que se especializan en diversos ámbitos a fin de elaborar y promover las prácticas más adecuadas y ofrecer capacitación en materia de investigación y análisis criminal.

La Interpol está financiada principalmente por los países afiliados a la organización, cuyos gobiernos pagan contribuciones anuales. El órgano supremo de la

organización es la Asamblea General, que se reúne una vez al año para adoptar las principales decisiones relativas a la política general de la organización. Está integrada por delegados nombrados por los gobiernos de los países afiliados. Cada uno de los países representados en la Asamblea tiene un voto y todos los votos tienen el mismo valor. El Comité Ejecutivo se encarga de velar por la ejecución de las decisiones de la Asamblea General y de vigilar la gestión del Secretario General. Está integrado por 13 miembros: el Presidente (que preside el Comité), tres Vicepresidentes y nueve delegados. Sus miembros son elegidos por la Asamblea General, deben proceder de países diferentes y representan a sus respectivas regiones. El Presidente y los tres Vicepresidentes deben pertenecer cada uno de ellos a regiones diferentes. El Presidente se elige por un período de cuatro años, y los Vicepresidentes por un período de tres. El Secretario General es el más alto oficial administrativo de la organización y es funcionario superior con dedicación exclusiva. El Comité Ejecutivo designa a un candidato que desempeñará sus funciones por un período de cinco años y deberá ser confirmado por una mayoría de dos tercios de la Asamblea General. El Secretario General se encarga de supervisar la labor diaria de cooperación policial internacional desde la Secretaría General, y de aplicar las decisiones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo.

Fondo Monetario Internacional

Agradecemos que se nos haya pedido que presentemos comentarios sobre el proyecto de artículos y le aseguramos el continuo interés del Fondo Monetario Internacional en este importante proyecto.

[...]

Esperamos que las observaciones generales que presentemos, las respuestas a las cuestiones planteadas y nuestros comentarios sobre artículos determinados del proyecto sean útiles a la Comisión para llevar a cabo esta importante labor y que ésta examine con detenimiento las inquietudes que planteamos respecto de su labor.

Además, dado el carácter esencial de las cuestiones que se recogen en nuestros comentarios generales, creemos que sería apropiado que la Comisión expusiera las razones que la mueven a seguir basándose fundamentalmente en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, habida cuenta de las diferencias fundamentales que existen entre los Estados y las organizaciones internacionales y entre las propias organizaciones internacionales. A medida que evoluciona la labor de la Comisión vemos la necesidad de volver al proyecto de artículos original y de que la Comisión estuviera abierta a recibir comentarios adicionales sobre esas disposiciones. Esperamos con interés seguir participando en este proyecto.

Autoridad Internacional de los Fondos Marinos

Tras examinar los capítulos III B) y V del informe de la Comisión de Derecho Internacional, consideramos que la cuestión de la responsabilidad de las organizaciones internacionales que la Comisión está abordando en la actualidad no sólo es importante sino también complicada. Si bien deseamos contribuir a la labor de la Comisión en la medida en que nos sea posible en el futuro, desearíamos adjuntar, para información de la Comisión respecto del alcance del estudio que está realizando sobre esta cuestión, las siguientes disposiciones pertinentes que se recogen en el Reglamento sobre prospección y exploración de nódulos polimetálicos en la Zona,

aprobado por la Asamblea de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos el 13 de julio de 2000 (ISBA/6/A/18):

“Artículo 35

Datos e información protegidos por derechos de propiedad intelectual y confidencialidad

1. Los datos y la información presentados o transmitidos a la Autoridad o a cualquier persona que participe en una actividad o programa de la Autoridad en virtud del presente reglamento o un contrato expedido en virtud de él y calificados de confidenciales por el Contratista, en consulta con el Secretario General, se considerarán confidenciales a menos que se trate de datos e información:

- a) De dominio público o que se puedan conseguir públicamente de otras fuentes;
- b) Dados a conocer previamente por el propietario a otros sin obligación alguna en materia de confidencialidad; o
- c) Que se encuentre ya en poder de la Autoridad sin obligación alguna en materia de confidencialidad.

2. Los datos y la información confidenciales sólo podrán ser utilizados por el Secretario General y el personal de la Secretaría que autorice el Secretario General y por los miembros de la Comisión Jurídica y Técnica en la medida en que sean necesarios y pertinentes para el eficaz desempeño de sus facultades y funciones. El Secretario General autorizará el acceso a esos datos y a esa información sólo para una utilización limitada en relación con las funciones y obligaciones del personal de la Secretaría y las de la Comisión Jurídica y Técnica.

3. Diez años después de la fecha de presentación de los datos y de información confidenciales a la Autoridad o de la expiración del contrato de exploración, si esta última fecha es posterior, y posteriormente cada cinco años, el Secretario General y el Contratista examinarán los datos y la información a fin de determinar si deberán seguir teniendo carácter confidencial. Esos datos e información seguirán siendo confidenciales si el Contratista establece que podría existir un riesgo importante de sufrir un perjuicio económico grave e injusto en caso de que se dieran a conocer los datos y la información. No se darán a conocer dichos datos ni información a menos que se haya dado al Contratista oportunidad razonable de agotar los recursos judiciales de que dispone de conformidad con la sección 5 de la parte XI de la Convención.

4. Si, en cualquier momento posterior a la expiración del contrato de exploración, el Contratista celebrara un contrato de explotación en relación con cualquier parte de la zona de exploración, los datos y la información confidenciales relativos a dicha parte de la zona seguirán siendo confidenciales, de conformidad con el contrato de exploración.

5. En cualquier momento el Contratista podrá renunciar a la confidencialidad de los datos y la información.

Artículo 36

Procedimientos para velar por la confidencialidad

1. El Secretario General será responsable del mantenimiento del carácter confidencial de todos los datos y las informaciones confidenciales y en ningún caso, excepto con consentimiento previo por escrito del Contratista, revelará esos datos y esa información a ninguna persona ajena a la Autoridad. El Secretario General establecerá procedimientos, en consonancia con las disposiciones de la Convención, para velar por el carácter confidencial de esos datos y esa información, en que se establecerá de qué manera los miembros de la Secretaría, los miembros de la Comisión Jurídica y Técnica y todas las demás personas que participen en cualquier actividad o programa de la Autoridad habrán de tramitar la información confidencial. Entre los procedimientos se incluirán:

a) El mantenimiento de la información y los datos confidenciales en instalaciones seguras y la elaboración de procedimientos de seguridad para impedir el acceso a ellos o su retiro sin autorización;

b) La preparación y el mantenimiento de una clasificación, un registro y un sistema de inventario de toda la información y los datos recibidos por escrito, incluido su tipo, su fuente y su recorrido desde el momento de la recepción hasta el de su destino final.

2. Toda persona que en virtud del presente reglamento tuviera acceso autorizado a datos e información confidenciales no los dará a conocer a menos que ello estuviese permitido en virtud de la Convención y del presente reglamento. El Secretario General exigirá a todos quienes tengan acceso autorizado a datos e información confidenciales que formulen una declaración por escrito, de la que será testigo el Secretario General o su representante autorizado, en el sentido de que:

a) Reconoce su obligación en virtud de la Convención y del presente reglamento de no dar a conocer datos o información confidenciales;

b) Acepta respetar los reglamentos y procedimientos aplicables establecidos para velar por la confidencialidad de dichos datos e información.

3. La Comisión Jurídica y Técnica protegerá la confidencialidad de los datos y la información confidenciales que le hayan sido presentados en virtud del presente reglamento o de un contrato expedido en virtud del presente reglamento. De conformidad con el párrafo 8 del artículo 163 de la Convención, los miembros de la Comisión no revelarán, ni siquiera después de la terminación de sus funciones, ningún secreto industrial, ningún dato que sea objeto de derechos de propiedad intelectual y se transmita a la Autoridad con arreglo al artículo 14 del anexo III de la Convención ni ninguna otra información confidencial que llegue a su conocimiento como consecuencia del desempeño de sus funciones en la Autoridad.

4. El Secretario General y el personal de la Autoridad no revelarán, ni siquiera después de la terminación de sus funciones, ningún secreto industrial, ningún dato que sea objeto de derechos de propiedad intelectual y se transmita a la Autoridad con arreglo al artículo 14 del anexo III de la Convención ni ninguna otra información confidencial que llegue a su conocimiento como consecuencia de su empleo con la Autoridad.

5. Habida cuenta de la responsabilidad de la Autoridad en virtud del artículo 22 del anexo III de la Convención, la Autoridad adoptará todas las medidas que sean adecuadas contra las personas que, como consecuencia del desempeño de sus funciones en la Autoridad, tengan acceso a datos y a información confidenciales y que no cumplan sus obligaciones relativas a la confidencialidad estipuladas en la Convención y en el presente reglamento.”

En el proyecto de reglamento sobre prospección y exploración de sulfuros polimetálicos y costras de ferromanganeso ricas en cobalto en la Zona, que la Comisión Jurídica y Técnica de la Autoridad presentó en 2004 al Consejo para su examen en 2005, figuran disposiciones similares sobre datos confidenciales y sobre la obligación de la Autoridad de proteger dichos datos (ISBA/10/C/WP.1, artículos 38 y 39).

Organización Mundial del Comercio

Que sepamos, hasta el momento los servicios jurídicos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) nunca han recibido ninguna reclamación oficial de incumplimiento del derecho internacional por parte de la OMC. Por ello, consideramos que no tenemos la experiencia necesaria para hacer ninguna aportación significativa a la labor de la Comisión de Derecho Internacional en esta etapa. No obstante, agradeceríamos seguir vinculados a su proceso de consulta en el futuro.

B. Proyecto de artículo 1 – Ámbito del proyecto de artículo

4. El texto del proyecto de artículo 1, aprobado provisionalmente por la Comisión en su 55º período de sesiones, es el siguiente:

“Artículo 1

Ámbito del presente proyecto de artículos

1. El presente proyecto de artículos se aplica a la responsabilidad internacional de una organización internacional por un hecho que es lícito en virtud del derecho internacional.
2. El presente proyecto de artículos se aplica también a la responsabilidad internacional de un Estado por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional.”⁵

Organización Internacional de Policía Criminal

Párrafo 2

Ante la definición del término “organización internacional” que se propone, es necesario determinar si es conveniente que en el párrafo 2 se haga referencia únicamente a la responsabilidad internacional de un Estado por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional. ¿No debería incluirse también en el párrafo 2 del artículo 1 la responsabilidad de los miembros que no sean Estados por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional?

Como queda claro en la segunda oración del proyecto de artículo 2 (“Términos empleados”), una organización internacional puede contar entre sus miembros,

⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/58/10), párr. 53.*

además de Estados, otras entidades. De hecho, la práctica internacional confirma que no sólo los Estados son miembros de organizaciones internacionales. Como señaló el Profesor Brownlie, “si bien las organizaciones están integradas normalmente por Estados, algunas han empleado un concepto funcional de miembro compatible con los fines específicos de la organización”⁶.

La Interpol es un ejemplo de ello. En la actualidad, están representados en ella tanto Estados soberanos como países no independientes que son autónomos en cuestiones de policía, mediante sus organismos policiales. La situación de la Interpol se ajusta al planteamiento general de la doctrina de que no hay una norma general de derecho internacional que prohíba ser miembro de organizaciones internacionales a instituciones nacionales, territorios independientes⁷, Estados asociados⁸, u otro tipo de entidades independientes. La posibilidad de que puedan o no ser miembros de una organización debe determinarse principalmente en función de las normas pertinentes de la organización. Hay organizaciones internacionales que permiten de manera expresa que países no soberanos participen en ellas como miembro de pleno derecho. Este es el caso en algunas organizaciones de funcionamiento igualitario como la Unión Postal Universal (UPU) y la Unión Meteorológica Mundial (OMM). Algunas organizaciones internacionales relacionadas con el comercio también permiten que sean miembros de ellas territorios no independientes. Así ocurre en el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional (ACICI), el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, y la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Otras organizaciones internacionales funcionales también permiten la participación de territorios no independientes. Además, hay varias organizaciones regionales que permiten que países no soberanos sean miembros de pleno derecho. Esto se confirmó recientemente en el laudo arbitral relativo al Banco de Pagos Internacionales⁹, en el que se dice que el Banco de Pagos Internacionales es un ejemplo en que los países se unen y crean una organización internacional pero en la que los miembros son los bancos centrales de los países contratantes y no los países mismos¹⁰. Del mismo modo, en el párrafo A del artículo IV del Acuerdo para el establecimiento del Instituto Conjunto de Viena se hace también una distinción entre las partes en el acuerdo y los miembros del Instituto¹¹. La Unión Interparlamentaria es

⁶ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6ª ed. (Oxford, 2003), pág. 600 y J. E. S. Fawcett, *The Place of Law in an International Organization*, 36 *British Yearbook of International Law*, 1960, págs. 321 a 341.

⁷ R. Covar, *La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales*, 15 *Ann. Dr. Int.*, 1969, págs. 522 a 549.

⁸ Véase M. Iragashi, *Associated Statehood in International Law* (La Haya/Londres/Nueva York, Kluwer Law International 2002), págs. 283 a 294.

⁹ Corte Permanente de Arbitraje, laudo arbitral parcial de 22 de noviembre de 2002, <http://www.pca-cpa.org/english/rpc/bis/epa.pdf>.

¹⁰ Véase también R. Bermejo, *La banque des reglements internationaux: approche juridique*, *Hague Yearbook of International Law*, 1989, págs. 100 y 101.

¹¹ El Instituto Conjunto de Viena es una asociación de cooperación integrada por seis organizaciones internacionales: el Banco de Pagos Internacionales, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Organización Mundial del Comercio, y por el Gobierno de Austria. Su objetivo es impartir capacitación a funcionarios de los países de Europa central y oriental, los países que eran Repúblicas de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y otros países que tenían economías de planificación centralizada de Asia.

una organización internacional de los parlamentos de Estados soberanos. La Unión, que era una asociación de parlamentarios individuales, se ha transformado en una organización internacional de parlamentos de Estados soberanos. Sus miembros no son los Estados sino los parlamentos de los Estados.

C. Proyecto de artículo 2 – Términos empleados

5. El texto del proyecto de artículo 2, provisionalmente aprobado por la Comisión en su 55º período de sesiones, es el siguiente:

“Artículo 2
Términos empleados

A los efectos del presente proyecto de artículos se entiende por “organización internacional” una organización instituida por un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional y dotada de personalidad jurídica internacional propia. Las organizaciones internacionales pueden contar entre sus miembros, además de Estados, otras entidades.”¹²

Organización Internacional de Policía Criminal

Según la primera oración del proyecto de artículo 2, una organización internacional no es más que una persona jurídica, cuya personalidad jurídica independiente se desprende no del derecho nacional, sino del derecho internacional público. Con este concepto parece abarcarse a la totalidad de las organizaciones internacionales. Cabe preguntarse si la segunda oración es realmente necesaria. En teoría, con arreglo a la definición de la primera oración, podría existir una organización internacional que no tuviera ningún miembro ¿Se trata de excluir a las organizaciones que no tengan ningún miembro de la aplicación de las disposiciones en materia de responsabilidad?

Fondo Monetario Internacional

Aunque ya hemos formulado anteriormente un comentario respecto del artículo 2, deseamos destacar un error de hecho en el comentario previo a este proyecto de artículo y solicitar una aclaración respecto de una propuesta relacionada con él.

En la nota de pie de página 51 del informe anterior, al elaborar la cuestión de la definición de las organizaciones internacionales, se decía que el Instituto Conjunto de Viena está integrado únicamente por organizaciones internacionales, cuando de hecho Austria es en la actualidad también miembro del Instituto.

En la misma nota se dice que el proyecto de artículos no sería aplicable al Instituto Conjunto de Viena ya que está integrado únicamente por organizaciones internacionales. No nos queda claro la razón de esta afirmación. Agradeceríamos que la Comisión o el Relator Especial aclarasen la razón de que el hecho de estar integrado únicamente por organizaciones internacionales, en el caso de otra organización internacional, excluiría a esta última de la aplicación del presente proyecto de artículos. Además, en relación con el Instituto Conjunto de Viena, ¿el hecho de que haya

¹² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/58/10), párr. 53.*

un único Estado hace que le sea aplicable el proyecto de artículos, o es necesario que haya más de un Estado miembro para ello (ya que en la última oración del proyecto de artículo 2 se utiliza “Estados” en plural)?

En relación con este punto, agradeceríamos una aclaración respecto del significado que se asigna al término “Estado” en el presente proyecto de artículos. En el comentario al proyecto de artículo 2 se explicaba que podría entenderse que el término Estado incluía a órganos u organismos del Estado. ¿Incluiría esta referencia a organismos que sean entidades jurídicas independientes? Por ejemplo, ¿se considera que un banco central estatal es un Estado a los fines del presente proyecto de artículos? ¿Estaría una organización integrada por bancos centrales sujeta al presente proyecto de artículos?

D. Proyecto de artículo 3 – Principios generales

6. El texto del proyecto de artículo 3, aprobado provisionalmente por la Comisión en su 55º período de sesiones, es el siguiente:

“Artículo 3

Principios generales

1. Todo hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional genera su responsabilidad nacional.
2. Hay un hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión:
 - a) Es atribuible a la organización internacional según el derecho internacional; y
 - b) Constituye una violación de una obligación internacional de esa organización.”¹³

Organización Internacional de Policía Criminal

Se ruega remitirse a los comentarios que figuran en la parte L de la sección II *infra*.

Fondo Monetario Internacional

Deseamos asimismo destacar que algunas declaraciones que figuran en el párrafo 72 2) del presente proyecto de informe así como en el párrafo 1) del comentario del proyecto de artículo 3 contienen una clasificación infundada e inexplicada de cuestiones fundamentales, al sugerir que la atribución de un comportamiento no es un requisito esencial para determinar la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales.

En el comentario al proyecto de artículo 1 se decía de manera explícita, en el párrafo 5), que “la responsabilidad internacional se vincula a la violación de una obligación contraída en virtud del derecho internacional”. También se reconocía que la responsabilidad internacional podía resultar de una actividad que no esté

¹³ Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/58/10), párr. 53.

prohibida por el derecho internacional “sólo cuando en relación con esa actividad se produce una violación de una obligación contraída en virtud del derecho internacional”. Si la responsabilidad internacional requiere necesariamente el incumplimiento de una obligación, entonces la responsabilidad internacional por dicho incumplimiento no puede imputarse a un sujeto de derecho internacional, a menos que el comportamiento que dé lugar al incumplimiento sea atribuible a dicho sujeto de derecho internacional. Que sepamos, no existe fundamento que sirva de base a la propuesta de que la atribución no es necesaria para la aplicación de la responsabilidad internacional en esos casos.

En el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado se utiliza la expresión “responsabilidad internacional” para abarcar “las relaciones que nacen, en derecho internacional, del hecho internacionalmente ilícito de un Estado”¹⁴. Cabe admitir que podría interpretarse esta afirmación en el sentido de que el término “responsabilidad internacional” también podría abarcar relaciones jurídicas internacionales que sean el resultado de otros actos del Estado (por ejemplo, actos que no sean ilícitos). No obstante, el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado decía de manera categórica que no se estaba refiriendo a dichas obligaciones primarias. Por el contrario, “a los efectos de los presentes artículos, [es decir, la responsabilidad del Estado], la responsabilidad internacional resulta *exclusivamente* de un hecho ilícito contrario al derecho internacional” (la cursiva no figura en el original). Además, en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado también se decía explícitamente que, para que exista un hecho internacionalmente ilícito, el comportamiento en cuestión “debe poder atribuirse al Estado en virtud del derecho internacional”.

Así pues, incluso con arreglo al presente proyecto de artículos, el comportamiento de un Estado o de una organización sólo puede dar lugar a la responsabilidad de una organización internacional si dicho comportamiento es atribuible a la organización internacional a la que se atribuye la responsabilidad. Incluso comportamientos que no serían atribuibles pero reconocidos y asumidos por la organización internacional como propios, pueden ser atribuibles a la organización en virtud de dicho reconocimiento y asunción¹⁵.

Por tanto es sorprendente que en el comentario se afirme ahora que “la responsabilidad de una organización internacional también puede existir, en determinados casos, cuando el comportamiento no es atribuible a esa organización internacional”. No admitimos la validez de dicha propuesta ni vemos fundamento jurídico alguno que permita aceptar esta afirmación para su codificación bien como un principio general del derecho internacional o como una propuesta para el desarrollo progresivo de éste.

¹⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/56/10)*, pág. 48.

¹⁵ Se trata de algo similar al artículo 11 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado examinado por la Asamblea General. Véase la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, anexo a la resolución 56/83 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2001.

E. Proyecto de artículo 4 – Regla general sobre la atribución de un comportamiento a una organización internacional

7. El texto del proyecto de artículo 4, aprobado provisionalmente por la Comisión en su 56° período de sesiones, es el siguiente:

“Artículo 4

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

1. El comportamiento de un órgano o un agente de una organización internacional en el ejercicio de las funciones de ese órgano o agente se considerará hecho de esa organización según el derecho internacional, cualquiera que sea la posición del órgano o el agente respecto de la organización.
2. 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.
3. Las reglas de la organización se aplicarán para la determinación de las funciones de sus órganos y agentes.
4. A los efectos del presente artículo, se entiende 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.”¹⁶

Organización Internacional de Policía Criminal

Párrafo 2

La realidad de la Interpol pone de manifiesto que una entidad puede ser un órgano o agente de un país y de una organización internacional al mismo tiempo. En ese caso, aun cuando uno de sus órganos o agentes participe en un comportamiento, dicho comportamiento no es siempre, por definición, atribuible a la Interpol. Ese no sería el caso cuando la actuación en concreto se realice en calidad de autoridades locales encargadas de hacer cumplir la ley. Así pues, debe acotarse la disposición que propone la Comisión a fin de recoger este matiz.

En el caso de la Interpol, cualquier examen relacionado con la atribución de un comportamiento a la organización debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 de su Estatuto¹⁷, en el que se establece que la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) estará integrada por:

- La Asamblea General,
- El Comité Ejecutivo,
- La Secretaría General,

¹⁶ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/59/10), párr. 71.*

¹⁷ Esta disposición tiene la misma función que disposiciones similares de los estatutos de otras organizaciones internacionales, como el artículo XII. Sección 1 del Convenio constitutivo del FMI, el artículo III del Estatuto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otros el artículo 13 del Estatuto de la Unión Postal Universal, etc.

- Las Oficinas Centrales Nacionales,
- Los Asesores.

En el Estatuto se estipula también que, en el ejercicio de sus funciones, todas las personalidades que integren el Comité Ejecutivo actuarán como representantes de la organización y no como representantes de sus países respectivos (artículo 21). Igualmente se dice que el Secretario General y el personal a sus órdenes tendrán carácter internacional y no representarán a sus países ni recibirán instrucciones de ellos respecto del ejercicio de sus funciones (artículos 29 y 30).

Comportamiento de las Oficinas Centrales Nacionales

Una cuestión polémica es si las Oficinas Centrales Nacionales que se mencionan en el artículo 5 son órganos de la Organización Internacional de Policía Criminal. En un dictamen emitido en 1980 a solicitud del Secretario General de la Organización, el Profesor Reuter adoptó la posición que se refleja a continuación, en la que no distingue entre atribución de un comportamiento y responsabilidad:

“Les Bureaux centraux nationaux ne sont pas des organes de l’Organisation; leurs fonctions ne sont pas soumises aux règles du Statut; ils ne sont pas sous l’autorité du Secrétaire général. Si un fait illicite quelconque, national ou international, est commis par un Bureau national, ce n’est pas l’IOPC qui est responsable mais l’État dont relève ce Bureau”¹⁸ (Las Oficinas Centrales Nacionales no son órganos de la organización; sus funciones no están sujetas a las disposiciones del Estatuto; y no están bajo la autoridad del Secretario General. En el caso de que una Oficina Nacional cometa un hecho ilícito de cualquier tipo, nacional o internacional, la responsabilidad no recaerá en la Organización sino en el Estado al que corresponda la Oficina).

La descripción que hace Reuter en la primera oración de la cita anterior no es exacta. El Estatuto y la práctica de la organización contienen indicios suficientes que sirven de base a la opinión de que las Oficinas Centrales Nacionales son órganos o agentes de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)¹⁹. Del informe No. 5 presentado por el Secretario General a la Asamblea General en su 34º período de sesiones (Río de Janeiro, 1965), se desprende que desde 1925 hasta 1927 el concepto de Oficinas Centrales Nacionales hacía referencia a órganos nacionales encargados de centralizar la documentación y la correspondencia con entidades de otros países en materia policial. Las primeras Oficinas Centrales Nacionales se crearon entre 1927 y 1938. Entre 1946 y 1954, las Oficinas Centrales Nacionales consolidaron su papel central en el sistema de cooperación policial internacional y en 1956 el concepto de Oficina Central Nacional se consideró lo suficientemente sólido y claro como para incluirlo en el artículo 5 del Estatuto como parte de la estructura de la organización. El Secretario General describió las Oficinas Centrales Nacionales de la forma siguiente:

¹⁸ “Problèmes juridiques relatifs au statut de l’O.I.P.C.-Interpol, Consultation du Professeur Reuter”, publicado en Interpol – *Les Textes Fondamentaux de L’Organisation Internationale de Police Criminelle* (PUF, 2001), págs. 45 a 66 y en especial 60 y 61.

¹⁹ Debe señalarse que en la versión inglesa del Estatuto de la Interpol, no se emplea el término “organs”, sino “body” (por ejemplo en los artículos 6, 26 y 29). En la versión en francés se utilizan los términos “organs”, “organismes” e “institutions”. En la versión española se utiliza “órganos” y “organismos”.

Una Oficina Central Nacional de la Interpol es, a nivel nacional, el organismo equivalente, competente y que representa a la organización; por tanto, es el centro nacional encargado de las cuestiones de cooperación policial²⁰.

Además de estar incluidas en el artículo 5, el artículo 26 e) del Estatuto estipula que la Secretaría General mantendrá el enlace con las autoridades nacionales e internacionales, tramitando las cuestiones de investigaciones criminales por conducto de las Oficinas Centrales Nacionales. Lo que es más importante, el artículo 32 requiere que cada país miembro de la organización designe a un organismo que actúe en su territorio como Oficina Central Nacional, y que se encargue de mantener el enlace:

- a) Con los diversos servicios del país;
- b) Con los organismos de otros países que actúen como Oficinas Centrales Nacionales;
- c) Con la Secretaría General de la organización.

Las Oficinas Centrales Nacionales desempeñan un papel central en el sistema de cooperación policial internacional establecido por la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). Esto quedó claro durante el 34º período de sesiones de la Asamblea General (Río de Janeiro, 1965)²¹, en el que se adjuntó al reglamento general un informe titulado “Doctrine des Bureaux centraux nationaux” (Política de las Oficinas Centrales Nacionales)²². En 1994, en el 63º período de sesiones de la Asamblea General celebrado en Roma, se aprobaron 17 disposiciones sobre servicios relativas a las Oficinas Centrales Nacionales, que se adjuntaron como apéndice II al Reglamento General²³. En estas normas sobre servicios se establecían las prácticas más adecuadas para las operaciones de las Oficinas Centrales Nacionales y se creaba un marco para medir el rendimiento de las Oficinas respecto de dichas prácticas. La aplicación de estas normas tiene como finalidad mejorar los servicios y la asistencia mutuos entre las Oficinas Centrales Nacionales, y que éstas reciban apoyo de la Secretaría General. Todo ello sustenta la opinión de que las Oficinas Centrales Nacionales son “órganos” o “agentes” de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

Así pues, el Estatuto de la Interpol va más allá de mencionar las Oficinas Centrales Nacionales como elementos de la estructura de la organización. Además, define las funciones de éstas en relación con la Secretaría General (no en relación con la organización), en relación con los otros departamentos dentro de los países, y en relación con otras Oficinas Centrales Nacionales. Por tanto, dado que la Asamblea General tiene autoridad para regular algunos aspectos de los otros elementos de la estructura de la organización, también es legalmente competente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 del Estatuto, para aprobar normas relativas a las Oficinas Centrales Nacionales.

²⁰ “Un BCN d’Interpol (ou BCN) c’est, à l’échelon national, le correspondant, le representent, le responsable de l’Organisation; de ce fait ils est le centre national pour les questions de coopération policière” AGN/34/RAP/5, pág. 6.

²¹ AGN/34/RES/5.

²² El título oficial en inglés es: “The National Central Bureaus of ICPO-Interpol: Policy”.

²³ ANG/63/14.

Si se tiene en cuenta la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia respecto del concepto de “agente” de una organización que se examina en el comentario al proyecto de artículo 4, debe admitirse que las Oficinas Centrales Nacionales tienen que considerarse órganos o agentes de la Organización Internacional de Policía Criminal en lo que respecta a la función especial de enlace que les confiere el Estatuto. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, dicha función queda sujeta a la condición de que se respeten los límites de la legislación existente en los diferentes países (párrafo 1 del artículo 2), y de la compatibilidad de las medidas que adopten los miembros con sus propias legislaciones (artículo 31). Así pues, la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) nunca ejerce un control efectivo sobre ninguna Oficina Central Nacional. Además, el acto en sí de la detención de una persona a la que se busca o la utilización de una prueba obtenida mediante fuentes de la Interpol (incluido el análisis criminal elaborado por la Secretaría General) en procedimientos penales nacionales, son medidas que sólo pueden adoptar las autoridades de orden público nacionales, por lo que no puede decirse que se base en disposiciones de la Interpol. Por tanto, aun cuando las Oficinas Centrales Nacionales fueran consideradas órganos o agentes de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 32 de su Estatuto, en conjunción con el párrafo 1 del artículo 2, y el artículo 1 y 31 de aquél, el comportamiento de una Oficina Central Nacional normalmente no podrá atribuirse a la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). En el fallo emitido en el asunto *Founding Church of Scientology v. The Secretary of The Treasury (D. T. Regan)* figura una descripción de la posición de las Oficinas Centrales Nacionales, que refleja en parte lo anteriormente dicho, y que dice:

“La Interpol ha establecido una red mundial de comunicaciones, pero todas las funciones de investigación y orden público reales son realizadas de hecho por las autoridades policiales nacionales de los gobiernos participantes. Cada Estado miembro designa un organismo de seguridad nacional (los Estados Unidos han designado la Oficina Central Nacional de los Estados Unidos) a la que se refiere como su ‘oficina central nacional’, para que actúe de centro de intercambio de mensajes e información entre el país y la Interpol. Las investigaciones oficiales procedentes de entidades de seguridad de un país miembro son canalizadas por conducto de su oficina central nacional a la Interpol, y se sigue la vía contraria para emitir las respuestas. Así pues, las oficinas centrales nacionales desempeñan la función de transmisores entre los órganos de orden público internos y la Interpol, la cual, a su vez, es el conducto de comunicación entre las oficinas centrales nacionales de diferentes países.”²⁴

Obviamente, en esta descripción se equipara incorrectamente a la Secretaría General de la organización con la organización en general. No obstante, en ella se explica correctamente que las entidades de orden público nacionales son las responsables de las medidas que se adopten para hacer cumplir la ley en sus respectivos territorios.

El fallo emitido en el mencionado asunto también aclara la cuestión del enfoque que debe adoptarse respecto de la posición de las Oficinas Centrales Nacionales en relación con la organización a los fines de la atribución de un comportamiento. Este fallo se dictó en apelación en relación con una orden emitida por el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos del Distrito de Columbia, en la que se pedía a la

²⁴ Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos, Distrito de Columbia, 31 de diciembre de 1981 (<http://www.xenu/archive.net/CourtFiles/occf177.htm/>).

Oficina Central Nacional de los Estados Unidos que facilitara documentación previamente recibida de organismos de policía de otros países por mediación de la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) relacionada con la Iglesia de la Cienciología, en virtud de la Ley de libertad de información de los Estados Unidos, y que obtuviera y adjuntara documentos similares de los archivos de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) de Francia. El Tribunal de Apelación de los Estados Unidos entendió que la Ley de libertad de información faculta a los tribunales federales de los Estados Unidos para exigir la presentación de documentos retenidos de manera improcedente, pero no los autoriza a exigir a los organismos que obtengan o accedan a archivos que no se encuentren ya en su poder.

Por tanto, la cuestión principal que se planteó fue si cabe equiparar a la Oficina Central Nacional de los Estados Unidos y a la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). El Tribunal de Distrito entendió que la Oficina Central Nacional de los Estados Unidos estaba obligada a obtener de la Interpol los documentos mencionados con arreglo a lo dispuesto en un artículo de la Ley de libertad de información relativo a la búsqueda y obtención de los datos solicitados de centros y otras instituciones sobre el terreno independientes de la Oficina que tramitase la solicitud. El Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos estimó algo diferente. No estuvo de acuerdo con el argumento del Tribunal de Distrito y dijo que, aunque la Oficina Central Nacional de los Estados Unidos está afiliada a la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), desempeña únicamente las funciones de enlace de los Estados Unidos con la organización; no se trata ni de una sucursal ni de un agente de la Interpol. Su argumento lo basa en el asunto *Sami v. United States*, en el que se entendió que “la Oficina Central Nacional de los Estados Unidos actúa exclusivamente como agente del gobierno nacional que la creó, dotó de personal, financió y equipó”²⁵, y que, por tanto, la presencia de la Oficina Central Nacional de los Estados Unidos en el distrito de Columbia no era suficiente para determinar la jurisdicción personal del Tribunal de Distrito respecto de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). Según el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos, el mismo razonamiento era aplicable plenamente al caso que nos ocupa. Si la Oficina Central Nacional de los Estados Unidos no está suficientemente vinculada con la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) para que ésta quede sometida a la jurisdicción del Tribunal de Distrito, la Interpol es un tercero respecto del que no puede ordenarse a la Oficina Central Nacional que obtenga documentos. Por tanto, desestimó la orden del Tribunal de Distrito por la que se requería a la Oficina Central Nacional de los Estados Unidos que obtuviera y adjuntara los documentos ya recibidos por la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

La afirmación anterior de que el comportamiento de la Oficina Central Nacional no se atribuirá en general a la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), aun cuando se considerase que las Oficinas Centrales Nacionales son órganos o agentes de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), se confirma por la forma en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y la Corte Internacional de Justicia (en el asunto *Yerodia*), se ocuparon de las reclamaciones relativas a comportamientos de Oficinas Centrales

²⁵ 617 F.2d 758-60 (D.C. Cir. 1979).

Nacionales que supuestamente constituirían una violación de los derechos fundamentales de las personas que se buscaban o detenían a través del sistema de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). En todos esos casos, las actuaciones de las Oficinas Centrales Nacionales se atribuyeron a sus países.

Debe admitirse que cuando las Oficinas Centrales Nacionales aportan información a cualquier base de datos de la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) o utilizan esas bases, se trata de una función de enlace típica prevista en el artículo 32 c) del Estatuto de la organización. No obstante, además de las condiciones del respeto de los límites de la legislación existente en los diferentes países (artículo 2, párrafo 1) y de la compatibilidad de las medidas que adopten los miembros con la legislación de sus países (artículo 31), otras estipulaciones importantes garantizan que no puedan atribuirse esos actos a la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). El artículo 5 del Reglamento sobre la tramitación de información para la cooperación policial internacional de la Interpol establece claramente que:

- La Oficina Central Nacional (y otras entidades autorizadas) es la responsable de la información que comunica mediante el sistema de información policial y que pueda quedar registrada en los ficheros de la organización;
- Las Oficinas deben adoptar medidas para asegurarse de que la información reúna los requisitos necesarios para poder ser tratada por la organización;
- Las Oficinas deben tomar las medidas necesarias para garantizar la exactitud y pertinencia de la información e informar a la Secretaría General cualquier modificación o supresión que deba llevarse a cabo;
- Antes de hacer uso de cualquier información obtenida a través del sistema de información de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), las Oficinas Centrales Nacionales (y demás entidades autorizadas) deberán comprobar con la Secretaría General la fuente de la información a fin de asegurarse de que ésta siga siendo exacta y pertinente²⁶.

La conclusión que cabe extraer es que, aun cuando las Oficinas Centrales Nacionales deben clasificarse como órganos o al menos agentes de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), cuando actúen en calidad de autoridades de orden público nacionales, su comportamiento no será en principio atribuible a la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). Por tanto, la norma que propone la Comisión debe especificarse para expresar este matiz.

Comportamiento de la Secretaría General: funciones que le confiere el Reglamento de la organización

Las recomendaciones recogidas en los informes anuales de la Comisión de Control de los archivos de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) realizadas tras las investigaciones llevadas a cabo en virtud de reclamaciones individuales, confirman que las medidas de la Secretaría General respecto a la tramitación de información son actuaciones de la organización de las que ésta debe considerarse responsable.

²⁶ Artículo 10 del Reglamento sobre la tramitación de información para la cooperación policial internacional, en el que figuran las obligaciones de la Secretaría General.

La autorización a terceros por parte de la Secretaría General para acceder a los archivos de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) es también un comportamiento atribuible a la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

Consciente de los riesgos que conlleva, los artículos 2 y 3 del Reglamento sobre la tramitación de información para la cooperación policial internacional, restringen a dos los fines para los que la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) puede tramitar información o los canales que puede utilizar:

- a) La tramitación de información para fines policiales internacionales;
- b) La tramitación de información para fines relacionados con la administración efectiva de la organización.

En concreto, la utilización de datos nominales para cualquier otro fin sería un acto *ultra vires*. Para garantizar que los archivos de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) se ajustan a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Estatuto de la organización, en el artículo 10 del Reglamento sobre el tratamiento de información para la cooperación policial internacional de la organización se establecen las condiciones generales para el procesamiento de la información por la Secretaría General. En ellos se reflejan las obligaciones que incumben a las Oficinas Centrales Nacionales que se estipulan en el artículo 5 del Estatuto. La disposición impone a la Secretaría General la obligación de comprobar si la información que se procesa es *intra vires* y si se ajusta a la disposiciones de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

El asunto *Yerodia*²⁷ volvió a plantear la cuestión de que cuando la Secretaría General procesa información sobre una persona y publica Notificaciones rojas para su detención, la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) puede encontrarse en situaciones que no son conformes con el derecho internacional. La Secretaría General procesa la información y publica notificaciones fundamentalmente a solicitud de las Oficinas Centrales Nacionales. Así pues, la solicitud de Bélgica para la búsqueda del Ministro de Relaciones Exteriores del Congo del momento, el Sr. Yerodia, se procesó y se publicó una Notificación roja. El Congo reclamó la orden de detención emitida por Bélgica ante la Corte Internacional de Justicia. Tras examinar las condiciones de la orden de detención, la Corte estimó que su publicación, como tal, constituía un acto mediante el que las autoridades judiciales belgas trataban de posibilitar la detención en territorio belga de un Ministro de Relaciones Exteriores en el desempeño de su cargo acusado de crímenes de guerra y de crímenes de lesa humanidad. La Corte señaló que la orden constituía claramente una excepción para el caso de que se realizara una visita oficial del Sr. Yerodia a Bélgica y que dicho señor nunca fue detenido en ese país. No obstante, la Corte se consideró obligada a reconocer que, dada la naturaleza y el fin de la orden, su mera emisión violaba la inmunidad *erga omnes* que el Sr. Yerodia tenía en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores del Congo. Así pues, la Corte concluyó que la cuestión de la orden constituía una violación de una obligación de Bélgica respecto del Congo al no respetar la inmunidad del mencionado Ministro y, más en concreto, que constituía una violación de la inmunidad de jurisdicción penal y de la inviolabilidad que le correspondían en virtud del derecho internacional. La Corte también entendió que, en el caso de la emisión de la orden, su distribución por las autoridades belgas desde

²⁷ I.C.J. Reports 2002.

junio de 2000, habida cuenta de su naturaleza y fin, constituía de hecho una violación de la inmunidad del Sr. Yerodia en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores del Congo y que, además, afectaba al curso de las relaciones internacionales del Congo. La Corte concluyó que la distribución de la orden, interfiriera o no de manera notable con la actividad diplomática del Sr. Yerodia, constituía una violación de una obligación de Bélgica respecto del Congo al no respetar la inmunidad del Ministro de Relaciones Exteriores del país y, más en concreto, constituía una violación de la inmunidad de jurisdicción penal y de la inviolabilidad que le correspondía en virtud del derecho internacional.

Desde la decisión de la Corte Internacional de Justicia en el asunto *Yerodia*, en las Reglas sobre el procesamiento de información policial con fines de cooperación policial internacional de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) figura una disposición específica por la que se requiere que la Secretaría General verifique si la información procesada por una Oficina Central Nacional u otra entidad autorizada se ajusta a la legislación del país en cuestión y si cumple las convenciones y convenios internacionales en que ese país es parte (artículo 10:1 5)). Se hizo necesario aclarar esta norma porque, en el asunto *Yerodia*, la Secretaría General publicó Notificaciones rojas tras la emisión de órdenes de detención de Bélgica que posteriormente resultaron ajustarse a las obligaciones de Bélgica en virtud del derecho internacional.

Párrafo 3

En relación con el párrafo 3 del proyecto de artículo 4, con arreglo al comentario, al no hacer de la aplicación de las reglas de la organización el único criterio para determinar qué funciones han sido conferidas a cada órgano o agente, el enunciado del mencionado párrafo quiere dejar abierta la posibilidad de que, en circunstancias excepcionales, se considere que determinadas funciones han sido conferidas a un órgano o agente aun cuando no pueda decirse que esa asignación se base en las reglas de la organización.

La Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) invita a la Comisión a que tenga en cuenta lo que se dice más abajo.

Como reconoce la Comisión en la nota de pie de página 303, las organizaciones internacionales se rigen por el “principio de la especialidad”. Este principio establece un límite a las tareas que una organización puede aceptar de terceros. De la opinión consultiva en el asunto *South-West Africa–Voting Procedures*²⁸, parece desprenderse que el principio de *expressio unius est exclusio alterius* se aplica cuando una facultad conferida al margen de los estatutos requiere que un órgano actúe de forma que entre en conflicto con el fin principal o la estructura fundamental de la organización²⁹.

En el caso de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), el tercer párrafo del artículo 41 de su Estatuto estipula claramente que, con la aprobación de la Asamblea General o del Comité Ejecutivo, la Secretaría General podrá

²⁸ *I.C.J. Reports 1955*, pág. 79.

²⁹ Véase específicamente sobre la aplicación de este principio al supuesto de la concesión de facultades al margen de los estatutos, E. Lauterpacht, *The Development of the Law of International Organization by Decisions of International Organizations*, 152 *RdCADi* 1976, págs. 436, 437 y 406.

aceptar únicamente de otras instituciones u organizaciones internacionales, o en aplicación de convenios internacionales, funciones que correspondan a la esfera de sus actividades y de su competencia. Con ello se expresa el deseo claro de que la organización no participe en actividades que se aparten de los fines de la organización que se recogen en el artículo 2 del Estatuto o que estén prohibidas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 del mismo.

El efecto de esta disposición no sólo se ve en el ámbito del alcance de las funciones que puede aceptar, sino también en el hecho de que la Secretaría General no puede aceptar función alguna sin la aprobación de la Asamblea General o del Comité Ejecutivo. La exigencia de la autorización de la Asamblea General o del Comité Ejecutivo garantiza el respeto de la asignación interna de competencias. En este sentido, se aplica un “principio de especialización”³⁰. Este principio supone que, puesto que cada órgano ha sido dotado por el Estatuto con una misión concreta o con una variedad de tareas especiales a las que corresponden medios y competencias explícitas, no sería compatible con la división de funciones entre los órganos si las funciones se consideraran otorgadas a un órgano o agente aun cuando no pudiera decirse que la base fueran las normas de la organización.

Otro resultado de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 41 del Estatuto es que los otros órganos de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) no pueden aceptar funciones que les encomienden terceros. Además, en el mismo párrafo queda implícito que la Secretaría General no puede aceptar funciones que le encomienden gobiernos nacionales, sino únicamente las que le encomienden otras organizaciones o instituciones internacionales o las que se le encomienden en aplicación de instrumentos internacionales. La finalidad de esta norma es proteger el carácter internacional de la organización en general y de la Secretaría General en particular³¹.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) hace un llamamiento a la Comisión para que examine con mayor profundidad la posibilidad de dejar abierta una vía que permita, en circunstancias excepcionales, la consideración de que las funciones han sido asignadas a un órgano o agente aun cuando no pueda decirse que la base sean las reglas de la organización.

Fondo Monetario Internacional

Nuestro primer comentario respecto al proyecto de artículo 4 se refiere al concepto de “agente” que trata de definirse en el proyecto de artículos y los comentarios a él.

Como hemos dicho anteriormente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) considera que sólo los actos realizados por oficiales en su capacidad oficial serían atribuibles al FMI. Cualquier acto de otra persona externa al Fondo no sería atribuible a la organización con arreglo a los principios generales de derecho internacional, aun cuando esas personas estuvieran ayudando a desempeñar las funciones del FMI, a menos que el Fondo ejerciera un control efectivo respecto de dicho acto o que un

³⁰ Cf. M. Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council – Testing the Legality of Acts* (Dordrecht/Boston/Londres, Martinus Nijhof, 1994), pág. 12.

³¹ Véanse también los artículos 29 y 30 del Estatuto de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

órgano competente del FMI ratificara la responsabilidad por dicho acto o asumiera expresamente la responsabilidad de él.

La postura del FMI no está en desacuerdo con las tres opiniones consultivas de la Corte Internacional de Justicia a las que se hace referencia en el comentario al proyecto de artículo 4. En dichas opiniones se estaba interpretando un tratado diferente que se redacta de forma distinta al Convenio Constitutivo del FMI. Además, si bien apoyamos plenamente las conclusiones y el razonamiento seguido en esas opiniones consultivas, observamos que se referían a obligaciones de un Estado respecto de una organización internacional. Teniendo en cuenta que estos supuestos no afectaban a la responsabilidad de las organizaciones internacionales, y que por tanto, la Corte no estaba más que interpretando una multitud de tratados sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, cabe poner en tela de juicio la dependencia absoluta de esos tres supuestos para llegar a la conclusión infundada que figura en el párrafo 4) del proyecto de artículo 4 de que “lo manifestado por la Corte Internacional de Justicia en relación con las Naciones Unidas es aplicable de manera más general a las organizaciones internacionales”.

La segunda observación respecto de este proyecto de artículo se refiere a la sugerencia explícita que figura en el párrafo 7) del comentario el proyecto de artículo 4, en el que se sugiere que, dado que la cuestión de la atribución de un comportamiento *ultra vires* se aborda en el artículo 6, el proyecto de artículo 4 se ocupa del comportamiento de un órgano que no es *ultra vires* pero que sigue siendo ilícito.

Si el comportamiento de un órgano no es *ultra vires*, entonces dicho comportamiento debe haberse realizado de conformidad con facultades expresamente recogidas en el convenio constitutivo de la organización o que se desprenden necesariamente de él. Sugerir que los actos autorizados por un convenio constitutivo de una organización y que se ajusten a él son ilícitos es sugerir que el convenio constitutivo de la organización es, en sí mismo, contrario a alguna obligación internacional de carácter superior. Sólo cabe aceptar esto en supuestos que conlleven incumplimientos de normas perentorias del derecho internacional, pero consideramos que no hay base alguna para hacer esa propuesta respecto de normas ordinarias de derecho internacional. Por tanto, recomendamos que la Comisión vuelva a examinar o fundamente la sugerencia de que los actos de órganos de una organización que no sean *ultra vires* pueden, no obstante, considerarse ilícitos con arreglo a normas del derecho internacional.

Organización para la Prohibición de las Armas Químicas

En relación con el párrafo 4 del proyecto de artículo 4, puede plantearse la cuestión de si una supuesta práctica podría considerarse una “práctica establecida” de una organización determinada. Sería útil incluir una nota de pie de página explicando las circunstancias en que una supuesta práctica se consideraría una “práctica establecida”. Por ejemplo, dicha práctica debe ser conforme con el contexto de las fuentes oficiales de reglas que se numeran en la disposición.

Secretaría de las Naciones Unidas

En el comentario que aparece en el capítulo V del proyecto de informe de la Comisión de Derecho Internacional se incluyen algunas de las observaciones que hicimos en nuestra carta de fecha 3 de febrero de 2004, y no haremos ninguna otra observación, salvo una. Sugerimos, que en la nota de pie de página 267 se haga

también referencia a la resolución 1272 (1999) del Consejo de Seguridad de 25 de octubre de 1999, en la que el Consejo decidió “establecer, de conformidad con el informe del Secretario General, la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), que tendrá la responsabilidad general de la administración de Timor Oriental y poseerá facultades para ejercer la total autoridad legislativa y ejecutiva, incluida la administración de justicia”.

F. Proyecto de artículo 5 – Comportamiento de órganos o agentes puestos a disposición de una organización internacional por un Estado u otra organización internacional

8. El texto del proyecto de artículo 5, aprobado provisionalmente por la Comisión en su 56º período de sesiones, es el siguiente:

“Artículo 5

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

El comportamiento de un órgano de un Estado o de un órgano o un agente de una organización internacional que haya sido puesto a disposición de otra organización internacional se considerará hecho de esta última organización según el derecho internacional si ésta ejerce un control efectivo sobre ese comportamiento.”³²

Organización Internacional de Policía Criminal

Oficiales asignados

La Interpol tiene a su servicio una cantidad importante de oficiales asignados de administraciones nacionales. También puede tener a su servicio oficiales en préstamo de organizaciones internacionales. Durante el período en que los oficiales asignados prestan sus servicios son oficiales internacionales que actúan exclusivamente en interés de la Interpol. Todos los oficiales de apoyo están sujetos al Estatuto y el Reglamento de la Interpol, así como a las Instrucciones de personal que publica el Secretario General, a cuyo servicio están y ante el que son responsables durante el tiempo de su asignación. Por tanto, al hacerse cargo de sus funciones, firman una declaración de lealtad a la Interpol.

Dado que, con arreglo a las reglas de la Interpol, los oficiales asignados son, de hecho y de derecho, funcionarios de la organización, la atribución de su comportamiento quedaría recogida en el proyecto de artículo 4 y no en el proyecto de artículo 5.

Oficiales de enlace de otras organizaciones internacionales

Parecería que es preciso examinar la situación de los oficiales de enlace de otras organizaciones internacionales puestos a disposición de la Secretaría General. No está totalmente claro si la intención del proyecto de artículo 5 es incluir dichas

³² Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/59/10), párr. 71.

situaciones. Si fuera así, la Secretaría General de la Interpol desearía pedir a la Comisión que tuviese en cuenta las consideraciones que figuran más abajo.

Los oficiales de enlace se intercambian en virtud de acuerdos de cooperación con otras organizaciones. Así, en el caso del acuerdo de cooperación entre la Europol y la Interpol, las partes convienen en que la cooperación con arreglo a lo dispuesto en el acuerdo podrá intensificarse mediante el envío por ambas partes o por una de ellas de (uno o más) oficiales de enlace. Las funciones, derechos y obligaciones de estos oficiales, así como los detalles sobre su asignación se recogen en un memorando de entendimiento celebrado entre el Director de la Europol y el Secretario General de la Interpol. Las partes acuerdan las disposiciones necesarias, como espacio para oficinas y equipo de telecomunicaciones con que contarán los oficiales de enlace en sus centros respectivos. El costo de las telecomunicaciones correrá a cargo de la parte que envía al oficial. Los archivos del oficial de enlace serán inviolables y no podrá interferir en ellos ningún oficial de la otra parte. En los archivos se incluyen datos, correspondencia, documentos, manuscritos, anotaciones informáticas, fotografías, películas y grabaciones pertenecientes al oficial de enlace o que estén en su poder. Cada una de las partes permitirá a los oficiales de enlace de la otra que se encuentren en sus locales mantener comunicaciones con plena libertad para todos los fines oficiales y protegerá el derecho a hacerlo así. Los oficiales de enlace podrán utilizar códigos y enviar y recibir correspondencia oficial y otras comunicaciones oficiales mediante mensajero o en bolsas selladas, con sujeción a las respectivas prerrogativas e inmunidades aplicables. Ambas partes se asegurarán de que los oficiales de enlace puedan acceder con rapidez a la información propia que necesiten para cumplir sus funciones mientras que estén asignados al servicio de la otra parte.

Todo lo antedicho sustenta la opinión de que los oficiales de enlace de otras organizaciones internacionales no son oficiales de la Interpol ni están a disposición de ésta. De ello se desprende que el comportamiento de dichos oficiales debe atribuirse a la organización que representan y que entrarían dentro de lo dispuesto en el proyecto de artículo 4.

Oficiales nacionales puestos a disposición de las unidades de gestión de crisis

En los últimos dos años, la Interpol ha enviado 13 unidades de gestión de crisis a 12 países diferentes. De producirse un incidente criminal importante o un atentado terrorista en algún lugar del mundo, la Interpol se ofrecerá a enviar una unidad al lugar en que se haya producido el atentado a fin de prestar apoyo al país miembro de la Interpol en cuestión y de asegurarse de que se emiten las notificaciones de las personas buscadas, se revisan las bases de datos, se publican los avisos pertinentes y se elaboran los informes analíticos en su caso.

Obviamente, dado que las unidades de gestión de crisis están integradas por funcionarios de la Secretaría General de la Interpol, no quedarían recogidos en lo dispuesto en el proyecto de artículo 5. No obstante, algunas unidades de gestión de crisis incluyen oficiales nacionales en préstamo a la Interpol para una misión determinada. En esos casos, se plantea la cuestión de si dichos oficiales se consideran agentes de la Interpol en el sentido del proyecto de artículo 4 o si se consideran agentes puestos a disposición de la Interpol, en el sentido del proyecto de artículo 5.

Fondo Monetario Internacional

Como se ha señalado anteriormente en esta respuesta, estamos de acuerdo en que la atribución debería determinarse como en el caso del proyecto de artículo 5, planteándose la cuestión del control efectivo del comportamiento, independientemente de que éste fuera solicitado o autorizado por otra persona.

G. Proyecto de artículo 6 – Extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones

9. El texto del proyecto de artículo 6, aprobado provisionalmente por la Comisión en su 56º período de sesiones, es el siguiente:

“Artículo 6

Extralimitación de la competencia o contravención de instrucciones

El comportamiento de un órgano o un agente de una organización internacional se considerará hecho de esa organización según el derecho internacional si tal órgano o agente actúa en esa condición, aunque ese comportamiento exceda de la competencia del órgano o agente o contravenga sus instrucciones.”³³

Organización Internacional de Policía Criminal

Como se explica en el párrafo 3 del comentario sobre el proyecto de artículo 6, el texto del artículo 6 se ciñe muy estrechamente al del artículo 7 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. En el párrafo 1 del comentario se dice que el proyecto de artículo abarca tanto el supuesto de la extralimitación en la competencia o la contravención de instrucciones por parte de un órgano o un agente, así como el caso en que el acto exceda la competencia de la organización. La secretaría general de la Interpol se pregunta si la noción expresada es adecuada para una organización internacional. De hecho, ninguno de los ejemplos extraídos de la práctica de las organizaciones internacionales que menciona la Comisión incluyen un supuesto de atribución de un comportamiento que exceda el ámbito de competencia de una organización.

En la medida en que el proyecto de artículo 6 se refiere a la situación en que órganos o agentes actúan *ultra vires* sin tener en cuenta la división interna de funciones entre los órganos (usurpación de competencias), pero no exceden la competencia de la organización, es comprensible la norma propuesta. No obstante, cuando el acto *ultra vires* excede la competencia de la organización, es menos convincente la norma que se propone.

El artículo 7 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado parte de la premisa de que los Estados gozan de competencia general. Así pues, en el caso de los Estados, el “principio de especialidad” no desempeña papel alguno en el artículo 7 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado. No obstante, como la Comisión reconoce, las organizaciones internacionales, a diferencia de los Estados, no poseen competencia general, sino que se rigen por el “principio de especialidad” lo que supone que han sido investidas por los fundadores de la organización

³³ Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/59/10), párr. 71.

de competencias que están en función de los intereses comunes cuya promoción les han encomendado los fundadores de la organización³⁴.

Se desprende con claridad del principio de especialidad (como lo aplica la Corte Internacional de Justicia) que una organización sólo puede reclamar derechos y ejercer derechos procesales ante tribunales internacionales en la medida en que se mantenga en su ámbito legal de competencia. Lógicamente, en consecuencia, las organizaciones internacionales tampoco pueden ser consideradas responsables de actos realizados fuera de su ámbito de competencia, sin excepción.

Por tanto, la Secretaría General de la Interpol invita a la Comisión a que considere la posibilidad de añadir un párrafo al proyecto de artículo 5, que podría inspirarse en las disposiciones del artículo 46 de la Convención de Viena de 1986 sobre el derecho de los tratados, cuyo párrafo 2 estipula que el hecho de que el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de la regla de la organización concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser invocado por dicha organización como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una regla de importancia fundamental. Se considerará una violación manifiesta cuando así sea evidente de forma objetiva para cualquier Estado u organización internacional que se comporte al respecto con arreglo a la práctica habitual de los Estados y, en su caso, de las organizaciones internacionales que actúen de buena fe.

La transgresión del mandato de una organización se calificaría objetivamente de evidente por cualquier país u organización internacional que se comporte al respecto con arreglo a la práctica habitual de los países y, en su caso, de las organizaciones internacionales que actúen de buena fe.

Fondo Monetario Internacional

Si bien estamos de acuerdo con el principio de que una organización internacional pueda quedar obligada, respecto a terceros inocentes, por un comportamiento *ultra vires* de un órgano o un funcionario de dicha organización, consideramos que en el artículo 6 debería tenerse en cuenta una excepción fundamental, extraída del derecho nacional, que excluye la atribución de un comportamiento *ultra vires* de un agente respecto de la organización a la que representa, en los casos en que la parte lesionada: i) tuviera o pudiera haber tenido conocimiento respecto del carácter *ultra vires* del comportamiento y ii) hubiera participado en dicho comportamiento. Consideramos que este principio debería considerarse una excepción a lo dispuesto en el proyecto de artículo 6.

H. Proyecto de artículo 7 – Comportamiento que una organización internacional reconoce y adopta como propio

10. El texto del proyecto de artículo 7, aprobado provisionalmente por la Comisión en su 56º período de sesiones, es el siguiente:

³⁴ *Licitud de la utilización de armas nucleares por un Estado en un conflicto armado, I.C.J. Reports, 1996, pág. 78, párr. 25.*

“Artículo 7

Comportamiento que una organización internacional reconoce y adopta como propio

El comportamiento que no sea atribuible a una organización internacional en virtud de los artículos precedentes se considerará, no obstante, hecho de esa organización internacional según el derecho internacional en el caso y en la medida en que la organización reconozca y adopte ese comportamiento como propio.”³⁵

Organización Internacional de Policía Criminal

En este caso, también el principio de especialidad justificaría que se considerase la introducción de una disposición acotadora. No es evidente que sea apropiado mencionar el caso LAN³⁶ como fundamento del principio que trata de desarrollarse en el proyecto de artículo 7. En ese caso, las Comunidades Europeas alegaron que el hecho en cuestión era un hecho de las Comunidades Europeas y que, por tanto, los Estados Unidos habían demandado a la parte equivocada, dado que el supuesto incumplimiento constituía una obligación de las Comunidades Europeas y no de sus miembros. En esa ocasión, así fue como se abordó el caso³⁷. No obstante, aun cuando la declaración citada por la Comisión pudiera considerarse un ejemplo de reconocimiento, debe tenerse en cuenta que las Comunidades Europeas basaron su afirmación en el hecho de que las Comunidades tienen competencia exclusiva en materia de concesiones arancelarias y clasificación aduanera. Dejando a un lado la cuestión de cuál sería el órgano competente para reconocer y adoptar un comportamiento, lo antedicho sustenta la opinión de que sólo un comportamiento reconocido y adoptado por una organización internacional, que sea *intra vires*, puede ser atribuido a una organización en virtud del artículo 7.

I. Referencia a las “reglas de la organización”

República Democrática del Congo

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales (se entiende por “reglas de la organización” en particular los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con éstos y su práctica establecida), una regla general sobre la atribución de un comportamiento a una organización internacional debe incluir en principio una referencia a las “reglas de la organización”.

Esta posición se basa en el principio de especialidad por el que se rigen las organizaciones internacionales y en el principio de que la personalidad jurídica de una organización internacional no puede afirmarse frente a terceros Estados. Dado que

³⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/59/10)*, párr. 71.

³⁶ Comunidades Europeas – Equipo informático, WT/DS62/R, WT/DS7/R y WT/DS68/R, de 5 de febrero de 1998.

³⁷ Véase R. S. J. Martha, “The Capacity to Sue and be Sued under WTO-Law”, 3 *World Trade Review*, 2004, págs. 41 y 42.

la organización internacional se crea en virtud de un tratado que, en sí mismo, tiene un efecto relativo (“*Res inter alios acta*”), su existencia como entidad autónoma no puede afirmarse teóricamente frente a terceros Estados en ese tratado. Lo que es más, las organizaciones pueden ejercer las competencias jurídicas que les correspondan sólo dentro de los límites del mandato establecido en su instrumento constitutivo y para el cumplimiento del mandato que en él se determine.

J. Definición de “reglas de la organización”

República Democrática del Congo

La República Democrática del Congo considera que esta definición es adecuada.

No obstante, respecto del comportamiento de los órganos de una organización internacional, la República Democrática del Congo desearía que la Comisión examinase en profundidad el tratamiento que debería darse en el proyecto de artículos a los órganos establecidos en virtud de acuerdos bilaterales respecto a la gestión conjunta de recursos naturales transfronterizos, como los cursos de agua y las zonas protegidas, entre otros.

K. Atribución del comportamiento de una fuerza de mantenimiento de la paz a las Naciones Unidas o a los Estados que aportan contingentes

República Democrática del Congo

Es un hecho que cualquier acción u omisión de una organización internacional que sea incompatible con las normas del derecho consuetudinario general o las disposiciones de un tratado en el que se sea parte constituye un acto internacionalmente ilícito que será atribuible a esa organización.

En efecto, el Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. En el desempeño de esta pesada responsabilidad, el Consejo actúa en nombre de los Estados Miembros de la Organización, lo que constituye una verdadera delegación de competencias.

En ausencia de un “ejército internacional”, con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 43 de la Carta, el Consejo de Seguridad no puede llevar a cabo por sí mismo una operación de coacción militar en el sentido del Artículo 42. No obstante, puede y debe delegar su autoridad de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 39 o en el último párrafo del Artículo 42, a las medidas adoptadas por los Estados Miembros a fin de dar cumplimiento a sus decisiones. En concreto, el Artículo 42 de la Carta puede aplicarse de dos formas: mediante la aportación de fuerzas armadas que dependan directa o exclusivamente del Consejo de Seguridad o mediante la creación de un ejército integrado por contingentes nacionales o puesto bajo el mando de las Naciones Unidas.

En principio, el comportamiento de las fuerzas de mantenimiento de la paz es en ambos casos atribuible a las Naciones Unidas, ya que el Consejo tiene competencia sobre los mandos nacionales y los propios efectivos reciben órdenes únicamente de los mandos nacionales.

Es también importante subrayar que en el Artículo 47 de la Carta se establece un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme.

El Artículo 39 de los principios generales que rigen la organización de las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo de Seguridad dispone que “El comando de los contingentes nacionales será ejercido por los comandantes nombrados por las respectivas naciones miembros. Estos contingentes conservarán su carácter nacional y estarán sujetos en todo momento a la disciplina y reglamentos en vigor en sus propias fuerzas armadas nacionales”.

Así pues, cuando los delitos cometidos durante operaciones de mantenimiento de la paz sean tipificados como tales en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, si bien las Naciones Unidas pueden ser responsables desde el punto de vista financiero de los daños causados por las fuerzas armadas en cuestión, la responsabilidad penal de éstas se regirá por el Estatuto de Roma o por la legislación nacional.

No obstante, dado el carácter especial de estas misiones, la República Democrática del Congo considera que la Comisión debe seguir trabajando con miras a realizar los ajustes necesarios al régimen que regula la responsabilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz.

No obstante, la República Democrática del Congo sugiere que este tipo de responsabilidad se regule mediante arreglos prácticos entre las Naciones Unidas y los países anfitriones (como el acuerdo celebrado entre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y el Gobierno de este país) sobre los posibles daños causados por actividades de las fuerzas de mantenimiento de la paz en sus respectivos territorios.

L. Incumplimientos de obligaciones de una organización internacional respecto de sus Estados miembros o de sus órganos: ámbito de estudio

Comisión Europea

Con respecto a la cuestión de si la Comisión de Derecho Internacional debería examinar en su estudio los incumplimientos de obligaciones que una organización internacional pueda llevar a cabo respecto a sus Estados miembros o sus agentes, la Comisión Europea aconsejaría precaución a fin de no sobrecargar el proyecto. En nuestra opinión, la relación entre una organización y sus Estados miembros o agentes se rigen sobre todo por las reglas de la organización. En estas reglas no sólo se definen las condiciones en las que puede surgir una obligación por parte de la organización (reglas primarias). A menudo en estas reglas internas también se establece un sistema especial de responsabilidad (reglas secundarias). Aun cuando la Comisión de Derecho Internacional tratará de examinar únicamente las reglas secundarias pertinentes, tendría que llevar a cabo un estudio a fondo de éstas a fin de averiguar si dichas normas regulan completamente el tema objeto en su calidad de leyes especiales o si podrían incorporarse otras reglas generales útiles complementarias. En el marco de las Comunidades Europeas, debe tenerse en cuenta que el alcance de las

obligaciones de la comunidad tanto frente a sus Estados miembros, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10 del Tratado Constitutivo, como frente a sus agentes, en virtud de lo dispuesto en los Estatutos aprobados con arreglo al artículo 282 del Tratado Constitutivo es amplio y plantea cuestiones jurídicas complejas que no vienen al caso para el presente proyecto de codificación.

Organización Internacional de Policía Criminal

i) Diferencia esencial con las disposiciones sobre la responsabilidad del Estado

La cuestión de si la Comisión debe incluir las reglas de las organizaciones internacionales en el ámbito de su labor requiere algunas observaciones respecto a una diferencia importante que existe entre las disposiciones que regulan la responsabilidad del Estado y las que regulan la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

Como confirmó la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso *Polish Upper Silesia*, el derecho interno, incluidas las constituciones de los Estados, es desde el punto de vista del derecho internacional y de los tribunales internacionales un simple hecho que expresa la voluntad de los Estados y recoge las actividades de éstos³⁸. No obstante, como se puso de manifiesto recientemente en la decisión arbitral sobre el asunto *BIS Repurchase of Private Shares*³⁹, la situación de las organizaciones internacionales es totalmente diferente. Las cuestiones que afectan a los principios orgánicos o la administración interna de las organizaciones internacionales se rigen por el derecho internacional⁴⁰. Las organizaciones internacionales tienen obligaciones en virtud de sus instrumentos constitutivos, y el derecho secundario de las organizaciones internacionales está integrado por las normas jurídicas internacionales al igual que por las obligaciones que se desprendan de los tratados en los que una organización sea parte y por otras normas aplicables de derecho internacional consuetudinario⁴¹. Simplemente, no puede existir un régimen jurídico interno de las organizaciones internacionales independiente de la legislación a la que debe su existencia. Por ello, es difícil concebir un estudio de la responsabilidad de las organizaciones internacionales que no tenga en cuenta la responsabilidad como resultado de incumplimiento de las normas de las organizaciones internacionales. Ello no quiere decir que el estudio debe abarcar las relaciones entre los órganos de la organización. Las reglas de la organización sólo son pertinentes para el derecho de las responsabilidades internacionales en la medida que se correspondan con las relaciones que están regidas por el derecho internacional entre la organización internacional como persona jurídica internacional y los terceros, ya sean Estados, otras organizaciones internacionales, otras entidades, o personas naturales⁴².

³⁸ *Polish Upper Silesia*, P. C. I. J. Series A, No. 7, pág. 19.

³⁹ Corte Permanente de Arbitraje, laudo parcial de 22 de noviembre de 2002, <http://www.pca-cpa.org/ENGLISH/RPC/BIS/EPA.pdf>.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 123.

⁴¹ Véase C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (Cambridge University Press, 1996), pág. 326.

⁴² Véase P. Klein, *La Responsabilité des Organisations Internationales* (Bruselas, Editions Bruylant, 1998), págs. 22 a 29.

Los elementos constitutivos de las organizaciones internacionales que se recogen en acuerdos internacionales son, según la Corte Internacional de Justicia, tratados internacionales, si bien de un tipo especial⁴³. Una de estas particularidades es que esos instrumentos constitutivos crean nuevos sujetos de derecho dotados de cierta autonomía. Sobre la base de esa autonomía el nuevo sujeto es susceptible de actos u omisiones que contravengan tanto su instrumento constitutivo como el derecho secundario recogido en el instrumento del que derive su existencia jurídica, o bien del derecho internacional general o particular aplicable a las organizaciones internacionales. Dicha afirmación se basa en la siguiente declaración de la Corte Internacional de Justicia:

“Las organizaciones internacionales son sujetos de derecho internacional y, como tales, están vinculados a las obligaciones que les incumben en virtud de las reglas generales del derecho internacional, las normas por los que se constituyeron o los acuerdos internacionales en los que son partes⁴⁴”.

Así pues, a diferencia del supuesto en que un Estado incumple su propio derecho interno, cualquier incumplimiento por parte de una organización internacional de sus propias reglas es por definición un incumplimiento de una obligación internacional de la organización, en el sentido del apartado b) del párrafo 3 del proyecto de artículo 3. La existencia de dicho incumplimiento puede dar lugar a la responsabilidad de las organizaciones respecto de terceros.

ii) *Carácter internacional de las relaciones de los funcionarios*

En cuanto a la responsabilidad de las organizaciones internacionales respecto de sus funcionarios, debe recordarse que los tribunales administrativos han insistido continuamente en la independencia de las organizaciones internacionales, lo que supone que éstas no están sujetas al derecho de otra organización internacional ni a ningún derecho nacional. En la situación concreta de la Interpol, en un caso en que el solicitante alegaba tanto el derecho de otras organizaciones como el de un país en concreto, el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dictaminó que “la Interpol es una organización internacional y no está sujeta a ningún derecho nacional”, y que “la Interpol es una organización internacional independiente; las partes no hacen referencia a acuerdo alguno y ni siquiera mencionan la existencia de un órgano coordinador que permita establecer una comparación; y aún cuando la reclamación se estimara, ello no conllevaría la anulación de las decisiones impugnadas en ningún caso. ...”⁴⁵.

⁴³ Véase por ejemplo *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict (Request by Who)*, I.C.J. Reports 1996, págs. 74 y 75; véase, para un examen amplio de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia anterior a 1996, T. Sato, *Evolving Constitutions of International Organizations* (La Haya/Londres/Boston, Kluwer Law International, 1996).

⁴⁴ *Interpretación del acuerdo de 25 de marzo de 1951 concertado entre la OMS y Egipto*, I.C.J. Reports 1980, págs. 890 a 900, párr. 37.

⁴⁵ Tribunal Administrativo de la OIT, fallo No. 1080 de 29 de enero de 1991, consideración 12.

Unas de las consecuencias de esta independencia es que la relación entre las organizaciones internacionales y sus funcionarios es intrínsecamente internacional. Por tanto, cualquier tribunal nacional carecería de competencia *rationae personae* y *rationae materiae* para conocer de controversias del personal de las organizaciones internacionales⁴⁶. En el caso de la Interpol, así se establece específicamente en el artículo 30 de su Estatuto. Por tanto, cuando los funcionarios alegan la responsabilidad de una organización internacional, los tribunales también examinan el instrumento constitutivo y las decisiones y la práctica de la organización en cuestión a fin de determinar la responsabilidad de ésta. La decisión del Tribunal Administrativo del Banco Mundial en el asunto *de Merode* es un ejemplo instructivo. En ese caso, el Tribunal examinó el instrumento constitutivo del Banco Mundial, sus reglamentos y determinados manuales, notas y declaraciones emitidos por los órganos de dirección, así como otras fuentes, incluidos principios generales, a fin de adoptar una decisión respecto del asunto⁴⁷.

iii) *Acciones que afectan a particulares*

Las reglas de la organización también pueden desempeñar un papel determinante a la hora de definir la responsabilidad de una organización internacional respecto de particulares. El laudo sobre el asunto *BIS Repurchase of Private Shares Award*⁴⁸ ilustra con gran claridad este punto. En ese caso, el tribunal sostuvo que, para determinar si la organización internacional en cuestión había cometido un acto ilícito en contra de sus accionistas particulares, era necesario examinar si el acto se ajustaba a los instrumentos constitutivos y a los principios de derecho internacional aplicables. Así pues, el tribunal arbitral respondió primero la pregunta de si la modificación de un instrumento constitutivo que eliminara la posibilidad de que existieran acciones de la organización en manos de particulares se ajustaba a las reglas de la organización. Sólo tras responder a esa pregunta afirmativamente, el Tribunal consideró si la nueva compra de las acciones que tuvo lugar se ajustaba a las reglas del derecho internacional relativas a la expropiación y la indemnización, al principio de derechos humanos del goce pacífico de los bienes, y al principio de no discriminación.

Por tanto, sería muy útil si se recogiera una definición de hecho internacionalmente ilícito que incluya también los incumplimientos por parte de una organización internacional de sus propias reglas. Ello es aún más necesario dado que hay organizaciones internacionales cuyas reglas imponen normas de trato a la organización como tal (es decir, no obligaciones de un órgano en particular), cuya finalidad es proteger los derechos subjetivos de terceros, o las operaciones de la organización que perjudiquen a terceros.

En el caso de la Interpol, el párrafo 1 del artículo 2 de su Estatuto requiere que la Organización respete el espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos en todas las acciones que realice. Esta disposición es única en el caso de

⁴⁶ I. Seidei-Hohenveldern, *Dictamen relativo a la falta de competencia de los tribunales nacionales para conocer de litigios entre la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) y sus agentes*, 26 de mayo de 1986.

⁴⁷ *De Merode* WBAT Reports [1981], Decisión No. 1.

⁴⁸ Corte Permanente de Arbitraje, laudo parcial de 22 de noviembre de 2002, <http://www.pca-cpa.org/ENGLISH/RPC/BIS/EPA.pdf>.

la Interpol⁴⁹ y recoge en las reglas de la Interpol todos los derechos que figuran en la Declaración Universal y el desarrollo de éstos que aparece en varios instrumentos de derechos humanos. Por tanto, la Organización ha tomado varias iniciativas para promover el cumplimiento de los derechos humanos en sus diversos ámbitos de actividad⁵⁰.

La Interpol debe también respetar los derechos humanos en sus propias operaciones. Dado que una de las actividades principales de la Interpol consiste en el tratamiento de la información con fines de cooperación policial internacional, las actividades de la organización se encuadran en el ámbito de la intimidad de las personas protegidas por el derecho fundamental consagrado en el artículo 12 de la Declaración Universal. Al respecto cabe citar el asunto *Steinberg v. International Criminal Police Organization et.al.*⁵¹ El asunto se refería a un ciudadano de los Estados Unidos, objeto de una identificación de la Interpol que le describía como delincuente internacional buscado que utilizaba el alias “Mark Moscovitz”. Al saber que la Secretaría General de la Interpol estaba distribuyendo la notificación a través de la red de la Interpol, el ciudadano de los Estados Unidos notificó dos veces a la Secretaría General de la Interpol y presentó pruebas de que la notificación era errónea. Alegó que, pese a las pruebas facilitadas, la Secretaría General de la Interpol siguió publicando la notificación así como otras declaraciones relacionándolo con “Mark Moscovitz”, durante más de un año hasta que, según el denunciante, la Interpol admitió que esta vinculación era errónea. Steinberg pidió una indemnización general con fines disciplinarios por lesiones sustanciales que alegó había sufrido como resultado de la supuesta notificación difamatoria de la Interpol.

⁴⁹ No obstante, véase C. H. M. Waldock, *General Course on Public International Law* 106 RdADI, 1962-II, págs. 198 y 199 acerca de la forma en que la Declaración se aceptó como parte del “Derecho de las Naciones Unidas”.

⁵⁰ La Asamblea General aprobó en su 18ª reunión (Berna, 1949) la resolución No. 3, que sentó las bases para que se denunciara ante la justicia cualquier acto de violencia o trato inhumano, es decir cualquier acto contrario a la dignidad humana, cometido por la policía en el ejercicio de sus funciones judiciales o policiales. En la resolución también se recomendaba que en todos los centros de formación de la policía se otorgara una importancia especial al reconocimiento pleno del derecho que tiene cualquier sospechoso de una infracción de derecho penal y cualquier persona a recibir un trato justo y humano. A esta resolución le siguió, en la 45ª reunión de la Asamblea General (Accra, 1976), la presentación del informe No. 20 sobre la preparación de las Naciones Unidas de un código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Más recientemente, en la resolución AGN/63/RES/16, aprobada por la Asamblea General en la reunión celebrada en Roma en 1994, se recomendaba a los Estados miembros que fomentasen la aplicación de toda medida destinada a impartir la enseñanza de los derechos humanos en las escuelas de policía. A continuación se envió una circular para solicitar a los miembros que mantuvieran informada a la Secretaría General de los avances en la aplicación de esa resolución. Es preciso señalar también que la Interpol trabaja en estrecha cooperación con la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano que consulta a la Interpol sobre los textos que aprueba. Asimismo se han adoptado una serie de instrumentos internacionales a fin de concretar las medidas prácticas de ejecución de los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y constituir un corpus de derecho penal internacional mediante la definición de los delitos constitutivos de una violación de los derechos humanos. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de su Estatuto, la organización respeta las normas establecidas en los mencionados instrumentos y ha recomendado siempre que los Estados miembros ratifiquen dichos tratados.

⁵¹ US Court of Appeals, District of Columbia, 23 de octubre de 1981, 217 U.S. App. D.C.; 672 F.2d 927. El examen del caso puede consultarse en A. Reinisch, *International Organizations before National Courts* (Cambridge, 2000), en págs. 28, 50, 152ff y 170.

La cuestión de la responsabilidad frente a terceros por incumplimiento del artículo 2 del Estatuto de la Interpol se encuentra en la base de la Junta de Supervisión encargada del control de los archivos de la Interpol (en la actualidad denominada Comisión), que se creó cuando la Interpol renegoció el acuerdo sobre la sede con Francia.

Francia argumentó que la ley de 6 de enero de 1978 relativa a la tecnología de la información, los archivos y las libertades era aplicable a los datos nominales almacenados en los locales de la Interpol. Así pues, según Francia, las personas naturales debían tener acceso a los datos que les afectaban, un derecho que podían ejercer por mediación de la Comisión Nacional de Informática y Libertades, establecida en aplicación de la anteriormente mencionada ley, en la que se la facultaba para acceder a los archivos informatizados en Francia.

La Interpol alegó que dicha ley no era aplicable a la información policial tratada por la Secretaría General por las razones siguientes:

a) La información enviada a la Interpol por los países miembros de la organización no pertenece a la Interpol, que se limita a actuar de depositaria; la aplicación de una ley nacional a dicha información dotaría a dicha ley de carácter extraterritorial;

b) La aplicación de la ley de 1978 a los archivos de la Interpol en Francia podría obstaculizar la cooperación policial internacional, ya que algunos países preferirían no comunicar información policial que pudiera ser revelada a órganos franceses.

Claramente había mucho en juego para ambas partes. Francia se mostraba reticente a reforzar la condición de la Interpol en su territorio sin algún tipo de garantías sobre el tratamiento de los datos personales protegidos por la ley de 1978, y la organización tenía interés en asegurar el funcionamiento fluido de la cooperación policial internacional a través de los canales de la organización.

Estos puntos de vista encontrados se reconciliaron tras el compromiso por ambas partes a la protección de los datos, a fin de proteger tanto la cooperación policial internacional como los derechos individuales (el artículo 2 del Estatuto de la Interpol estipula que las actividades de la Interpol se llevan a cabo en el espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

El 3 de noviembre de 1982 el consenso se formalizó con la firma de un nuevo acuerdo sobre la sede entre Francia y la Interpol, que entró en vigor el 14 de febrero de 1984 y al que se adjuntó un intercambio de cartas. Estos textos constituyen la base del sistema de control de los archivos de la Interpol.

Con la firma del texto, Francia convino en no aplicar la ley de 1978 a los archivos de la Interpol. El acuerdo garantiza la inviolabilidad de los archivos y la correspondencia oficial de la Interpol (artículos 7 y 9 del acuerdo sobre la sede), y también se estipula el control interno de los archivos de la Interpol por un órgano independiente en lugar de por un órgano de supervisión nacional (artículo 8).

De conformidad con el intercambio de cartas entre la Interpol y las autoridades francesas, en las que se invita a la Interpol a que establezca una junta supervisora y define las funciones de ésta, la organización aprobó en 1982 el Reglamento sobre cooperación policial internacional y sobre el control de los ficheros de la Interpol. El propósito de este reglamento, como se establece en el párrafo 2) del

artículo 1, es proteger la información policial tramitada y comunicada dentro del sistema de cooperación policial internacional de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) frente a cualquier uso indebido, en especial a fin de evitar cualquier amenaza a los derechos individuales. Este es el texto en el que se estableció la Junta cuyo nombre en inglés se cambió en 2003 al actual de “Commission for the Control of Interpol’s Files” (Comisión para el Control de los Ficheros de la Interpol).

La Interpol desarrolló un régimen para asegurar que el tratamiento de la información a los fines de la cooperación policial internacional no afectara ilícitamente a la intimidad de las personas⁵². La cuestión que se plantea es si en los casos en que se produzca, no obstante, un incumplimiento, éste entraría dentro del ámbito del párrafo 1 del proyecto de artículo 3.

Si la respuesta es afirmativa, como parece ser, debe aclararse en algún lugar. Como se ha dicho antes, las reglas de la organización son por definición internacionales. Por tanto, parece que el derecho de obligaciones no puede establecer con validez una distinción entre las obligaciones resultantes de compromisos externos y las resultantes de normas internas de la organización. Más bien parecería que la responsabilidad se determine con arreglo al contenido de la obligación que se incumple. Si la finalidad de la obligación es proteger los derechos subjetivos de los terceros, las consecuencias de los incumplimientos no pueden regirse más que por el derecho de la responsabilidad por actos ilícitos en virtud del derecho internacional.

La Interpol actúa basándose en el mismo presupuesto en el caso del artículo 3 de su Estatuto, cuyo incumplimiento, pese a no estar redactado el artículo específicamente como una norma relativa al trato de los particulares, puede conllevar repercusiones importantes para la persona respecto de la que la Interpol haya procesado datos nominales o que sea objeto de difusión a través de la red de Interpol o bien

⁵² Reglamento sobre el tratamiento de información para la cooperación policial internacional, aprobado por la Asamblea General de la OIPC-Interpol en su 72ª reunión (Benidorm, España); este reglamento sustituye al de 1982. En 1982, en su 51ª reunión (Torremolinos (España)), la Asamblea General aprobó el “Reglamento sobre cooperación policial internacional y sobre el control interno de los ficheros de la Interpol” (resolución AGN/51/RES/1), en el que se establece, entre otras cosas, que la información se tramitará “[...] a través de un sistema electrónico de procesamiento de datos integrado por un centro de tratamiento de datos situado en la Secretaría General [...]”. En 1987, en su 84ª reunión (St. Cloud (Francia)), el Comité Ejecutivo aprobó el “Reglamento sobre la supresión de información en poder de la Secretaría General”, haciendo uso de la competencia que le había delegado la Asamblea General en su 55ª reunión celebrada en Belgrado (resolución AGN/55/RES/2). En 1990, en su 59ª reunión (Ottawa), la Asamblea General aprobó el “Reglamento por el que se regula la base de datos de información seleccionada en la Secretaría General de la OIPC-Interpol y el acceso directo a dicha base de datos de las Oficinas Centrales Nacionales a dicha base de datos” (resolución AGN/59/RES/7). En 1996, 1998 y 2000, en sus reuniones 65ª, 67ª y 68ª, celebradas respectivamente en Antalya (Turquía), El Cairo y Rodas (Grecia), la Asamblea General aprobó tres resoluciones sobre “ACIU and crime analysis” (AGN/65/RES/16), “Interpol’ crime analysis training strategy and programme” (AGN/67/RES/9) y “Development of a strategic criminal intelligence capability at the Interpol General Secretariat” (AGN/69/RES/4).

objeto de una notificación roja. El artículo 3 prohíbe que la Interpol intervenga en actividades de carácter político, militar, religioso o racial⁵³.

La Oficina de Asuntos Jurídicos de la Interpol tiene que ocuparse diariamente, de una forma u otra, de cuestiones que plantean los organismos encargados de hacer cumplir la ley, que instan a la Secretaría General a que les preste asistencia en la búsqueda de una persona determinada, o las partes que no están satisfechas con el hecho de que la Interpol haya abierto un expediente sobre ellas, lo cual en muchos casos incluye también una notificación de búsqueda internacional, las famosas notificaciones rojas. La Oficina de Asuntos Jurídicos, así como la Comisión de control de expedientes de la Interpol debe ocuparse también con frecuencia de problemas que plantean particulares respecto de los servicios prestados por la Secretaría General a los países miembros, en los casos en que dichos servicios afectan a esas personas. Generalmente, los particulares alegan que se les busca por razones de las mencionadas en el artículo 3 del Estatuto de la Interpol y que, por tanto, esta organización no debe prestar asistencia al país solicitante.

Estas reclamaciones se vuelven más insistentes cuando el sujeto de un expediente policial o una notificación de búsqueda de la Interpol sufre limitaciones a su libertad de circulación internacional, como la denegación de visado o de aterrizaje, la expulsión o la deportación. A veces se alega que estas limitaciones ocasionan daños porque hacen perder oportunidades empresariales.

En la práctica, los particulares reclaman en ocasiones que, tomando como base el artículo 3 del Estatuto de la Interpol, tienen derecho a recibir protección frente a

⁵³ El artículo 3 del Estatuto de la OIPC-Interpol tiene antecedentes históricos específicos. Al inicio de la posguerra, la Comisión Internacional de Policía Criminal (CIPC) había adoptado una posición neutral, absteniéndose de intervenir en asuntos de carácter político, religioso o racial. En su discurso de apertura en la Conferencia de Bruselas en junio de 1946, el Presidente Louwage dijo que, al respetar escrupulosamente esta postura, la Comisión había logrado ganarse la consideración de las autoridades administrativas y judiciales de sus países miembros. Esta posición se correspondía además con la evolución del derecho de extradición a lo largo del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, tanto en el plano nacional como internacional, y especialmente con la evolución del concepto de delito político. Pese al hecho de que en el estatuto de la CIPC, aprobado en 1946, no se contemplara ninguna disposición que restringiera el campo de acción de la organización en asuntos políticos, raciales o religiosos, ésta siguió manteniendo su postura en la práctica. En 1948, se añadió al artículo 1 del estatuto de la CIPC, al final del primer párrafo, una frase en la que se mencionaba la rigurosa exclusión de todos los asuntos que presentaran un carácter político, religioso o racial, ya que, como observó en ese momento el que era Secretario General de la CIPC, la ausencia de disposiciones formales a este respecto constituía una laguna grave. En su informe ante la Asamblea de la CIPC, el Secretario General señaló, en efecto, que el mantenimiento de la actuación de la organización dentro del ámbito estricto del derecho común había permitido indiscutiblemente ampliar la influencia de la CIPC y que, en su opinión, el futuro de la organización dependía en buena parte de esta estricta neutralidad. De esta forma, el artículo 1 pasó a decir lo siguiente: “La CIPC tiene como finalidad garantizar y favorecer la más amplia asistencia oficial recíproca entre todas las autoridades de policía criminal, dentro del marco legal existente en cada uno de los países, así como crear y desarrollar todas las instituciones capaces de contribuir eficazmente a la prevención y a la represión de las infracciones de derecho común, excluyendo rigurosamente cualquier asunto que presente un carácter político, religioso o racial”. Esta disposición se retomó en 1956, al redactarse el Estatuto de la OIPC-Interpol, en el que desde entonces figura como artículo 3, cuyo texto es el siguiente: “Está rigurosamente prohibida a la organización toda actividad o intervención en cuestiones o asuntos de carácter político, militar, religioso o racial”.

la asistencia de la Interpol para su procesamiento por “delitos políticos”. Cuando se convence a la Interpol de que su cooperación para detener a una persona determinada no se ajusta a lo anteriormente dicho, la organización debe dejar de cooperar con el país que lo solicita respecto del expediente concreto y anular las solicitudes que haya podido realizar a los Estados miembros para que cooperen facilitando información o deteniendo a la persona en cuestión. La Interpol también puede suspender temporalmente la cooperación con el Estado solicitante respecto del expediente en cuestión cuando tenga razones para creer que la asistencia solicitada pueda no ajustarse a las disposiciones de su Estatuto anteriormente mencionadas.

Como ya se ha dicho, sería muy útil que se facilitara una definición de un hecho internacionalmente ilícito que incluyera infracciones de sus propias normas por parte de las organizaciones internacionales.

iv) *Medidas que afectan a los países y a otras organizaciones internacionales*

En el caso de la Interpol, también puede ocurrir que un órgano infrinja una norma de la organización establecida para proteger los intereses de los países miembros de la Interpol. En este sentido, es importante señalar que el reglamento para la tramitación de información policial de la Interpol mantiene un equilibrio entre las obligaciones de cooperación policial internacional y la necesidad de proteger los datos y derechos fundamentales de la persona de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de su Estatuto. Por tanto, en la elaboración de las mencionadas normas se han tenido en cuenta dos principios fundamentales: el respeto a la soberanía nacional y el reconocimiento del papel fundamental que desempeñan las Oficinas Centrales Nacionales, y que se recoge en el artículo 32 del Estatuto de la Interpol.

Así pues, la disposición pertinente del reglamento recoge las obligaciones de las entidades de los países miembros de la Interpol que comunican información a la Secretaría General de la organización, para que ésta tramite dicha información dentro del sistema de cooperación establecido por la Interpol. Ello sirve como recordatorio de la obligación de respetar los fines para los que se tramita la información (basados en lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Estatuto de la organización), y de la obligación fundamental de facilitar información exacta y asegurarse de que esté actualizada, en su caso.

El respeto de la soberanía nacional queda manifiesto en la propiedad de la información facilitada a la Interpol por los países miembros de la organización a través de sus Oficinas Centrales Nacionales y de otras entidades autorizadas. Finalmente, en la disposición pertinente del reglamento se estipula que las entidades que comunican información podrán, en cualquier momento, restringir los derechos de acceso a dicha información. En relación con esta cuestión, la disposición correspondiente del reglamento establece los procedimientos para informar a las entidades que han facilitado información en el caso de que una nueva entidad pueda convertirse en receptora de dicha información, lo que permitirá a la fuente de la información decidir si la nueva entidad puede tener acceso a la información que ha comunicado.

El reglamento establece la obligación de la Secretaría General de la Interpol a asegurarse de que la tramitación de la información a través de los canales de la organización se ajuste a las condiciones estipuladas y se utilice únicamente para los fines autorizados. El incumplimiento por parte de la Secretaría General de esta norma, concebida para proteger los intereses de los países miembros de la Interpol podría dar lugar a la responsabilidad de la organización, aun cuando la norma

corresponda al régimen jurídico interno de la Interpol. Por tanto, el mecanismo de solución de controversias previsto en el artículo 23 del Reglamento sobre la tramitación de información para la cooperación policial internacional se basa en parte en la presunción de que las entidades a través de la cuales actúan los países miembros de la Interpol en lo que se refiere al tratamiento de la información para fines policiales internacionales deben poder recurrir contra la organización.

Fondo Monetario Internacional

En el proyecto de artículos debería afirmarse con claridad que las relaciones entre una organización internacional y sus miembros y agentes que se rijan por el instrumento constitutivo de la organización quedan fuera del ámbito del proyecto de artículos. Dichas relaciones se rigen por las reglas de cada organización⁵⁴. Cuando una organización internacional actúe con arreglo a su instrumento constitutivo, no será responsable por hacerlo así en virtud de los principios del derecho internacional general (esto se dice de forma implícita aunque no expresa en el fondo del proyecto de artículos), pero su responsabilidad debe determinarse en virtud de su propio instrumento constitutivo.

Las razones de estas conclusiones están relacionadas con la naturaleza de las reglas de las organizaciones internacionales y con las diferencias entre los Estados y las organizaciones internacionales y entre las propias organizaciones internacionales.

Las reglas de una organización internacional como el FMI, son de ámbito interno pero de naturaleza internacional. Son de ámbito interno porque rigen las relaciones entre la organización y sus miembros, entre los miembros de la organización (en cuanto a tales) y entre la organización y sus órganos y agentes. Son de naturaleza internacional porque han sido acordadas mediante un tratado celebrado entre los Estados miembros de la organización⁵⁵ o por haberse elaborado de conformidad con dichos acuerdos. Por ello, sería inapropiado tratar las reglas de una organización internacional como equivalentes al derecho interno o como subordinadas a las reglas generales del derecho internacional, en el sentido en que dichos términos se utilizan con referencia a los Estados⁵⁶. Por tanto, como órgano de derecho, las reglas de las organizaciones internacionales son *sui generis*.

Debe también reconocerse que las reglas de una organización son *lex specialis* al aplicarse a las relaciones entre la organización y sus miembros y agentes y entre los miembros de la organización. Por ello, no es posible sugerir, como se ha hecho en el comentario al proyecto de artículo 3, que en algunos casos (aparte de los que se refieren a obligaciones de carácter perentorio) las obligaciones internacionales

⁵⁴ Además, en algunas organizaciones internacionales los miembros han acordado un mecanismo exclusivo para determinar el alcance de las obligaciones en virtud del instrumento constitutivo de la organización. En el caso del FMI, el artículo XXIX de su Convenio Constitutivo establece dicho mecanismo exclusivo.

⁵⁵ Sobre la cuestión de las organizaciones creadas por otras organizaciones internacionales, o cuyos miembros son organizaciones internacionales, véanse nuestras observaciones en relación con el proyecto de artículo 2.

⁵⁶ Este es el tratamiento, con el que no estamos de acuerdo, que se ha intentado recoger en el comentario al proyecto de artículo 3 (capítulo IV del informe de la Comisión).

generales podrían prevalecer respecto de las reglas de una organización⁵⁷. Al hacer esa sugerencia se ignoran los acuerdos internacionales que existen entre los miembros de la organización respecto a la aplicación exclusiva de las leyes que rigen sus relaciones y se apunta que la *lex generalis* prevalece sobre la *lex specialis*.

Además, el derecho internacional reconoce que las organizaciones internacionales se diferencian de los Estados en que no poseen competencia general⁵⁸. Si bien un Estado tiene todos los derechos y obligaciones internacionales reconocidos por el derecho internacional, los derechos y obligaciones de una entidad como la organización deben depender de sus fines y funciones, como se especifican o se desprende de sus documentos constitutivos y del desarrollo de la práctica⁵⁹. Por tanto, para las organizaciones internacionales, la responsabilidad internacional debe depender de los fines y las funciones de la organización tal como se especifican o se desprenden de sus documentos constitutivos y se desarrolla en la práctica.

Las organizaciones internacionales difieren también una de otra en sus fines y sus funciones; los documentos constitutivos y las prácticas de estas organizaciones son también necesariamente diferentes. Estas diferencias son especialmente pronunciadas cuando se trata de las relaciones entre las organizaciones y sus miembros y agentes, ya que esas relaciones dependen del fin y de las funciones de cada organización.

Puesto que las reglas de cada organización reflejan esas diferencias en cuanto al fin y la función, dado que han sido acordadas por los Estados Miembros como forma de regular las relaciones entre la organización y sus miembros y agentes, y que esas normas son *lex specialis* para las relaciones jurídicas de la organización, sólo esas normas regulan las relaciones entre una organización internacional y sus miembros y agentes, incluso en circunstancias en que dichas relaciones pudieran afectar al incumplimiento de una obligación internacional que la organización pueda tener respecto de sus miembros y agentes. Así, pues, consideramos que dichas relaciones están, y deben estar fuera, del ámbito del estudio de la Comisión.

Secretaría de las Naciones Unidas

Con respecto a la primera cuestión, en ausencia de alguna indicación respecto de la naturaleza de las obligaciones incumplidas por una organización internacional, aparte de las obligaciones recogidas en los tratados, esta oficina no puede expresar una opinión respecto a si la Comisión debería examinar la cuestión o al peso que debería darse a este tema en el marco general de su estudio sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

⁵⁷ La práctica ha demostrado, en particular, que una organización internacional no está sujeta a las reglas de derecho internacional que puedan promulgar otras organizaciones internacionales a menos que haya aceptado dichas reglas. Por ejemplo, en el Acuerdo de 1947 entre las Naciones Unidas y el FMI se reconoce que el Fondo no queda obligado por las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud de los Artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas, aunque los Estados miembros del Fondo puedan estar obligados en virtud de lo dispuesto en el Artículo 48 de la Carta de las Naciones Unidas. El Acuerdo dispone que el FMI sólo está obligado a “tener la debida consideración” respecto de esas decisiones del Consejo de Seguridad.

⁵⁸ *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, I.C.J. Reports 1996, pág. 76.

⁵⁹ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, I.C.J. Reports 1949, pág. 180.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

Al ocuparse de esta cuestión, la Comisión de Derecho Internacional señala que las “reglas de la organización” comprenden “en particular: los instrumentos constitutivos; las decisiones, resoluciones y otros actos adoptados por la organización de conformidad con esos instrumentos; y la práctica establecida de la organización”. Quizá convendría que la Comisión considerase la posibilidad de ampliar esa definición y utilizar una fórmula más general, como por ejemplo “principios establecidos o generalmente aceptados del derecho internacional”. Coincidimos con la afirmación de que la naturaleza jurídica de las reglas de la organización en relación con el derecho internacional es polémica. También reconocemos que la definición de “reglas de la organización” se inspira en gran medida en la que aparece en el apartado j) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena de 1986 sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. No obstante, en nuestra opinión las relaciones entre una organización internacional y sus Estados miembros o entre una organización internacional y sus agentes deberían quedar gobernadas con carácter más general por el derecho internacional, del que las reglas de la organización son parte integrante. Esa solución iría en consonancia, por ejemplo, con el párrafo 1 del proyecto de artículo 4 (regla general sobre la atribución de un comportamiento a una organización internacional) que utiliza el “derecho internacional” como criterio para determinar la regla general sobre la atribución de un comportamiento a una organización internacional. En este sentido, también recomendaríamos que la Comisión considere igualmente el incumplimiento de las obligaciones de una organización internacional respecto de sus Estados miembros o sus agentes.

M. La necesidad como circunstancia para excluir la ilicitud

Comisión Europea

La Comisión Europea es consciente de que este motivo tiene un fundamento en el derecho internacional consuetudinario⁶⁰ y que en el artículo 25 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos se abunda en esta orientación. Los Estados podrán, con carácter excepcional, recurrir a la necesidad para “salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave inminente siempre que no afecte gravemente a un interés esencial del Estado o los Estados con relación a los cuales existe la obligación o de la comunidad internacional en su conjunto”. Observamos que, en teoría, este supuesto puede aplicarse también a las organizaciones internacionales. No obstante debe hacerse con el máximo cuidado. Por ejemplo, una organización internacional ambiental podría alegar posiblemente la “necesidad ambiental” en una situación comparable en que a los Estados se les permitiera hacerlo⁶¹, siempre que:

⁶⁰ I.C.J., *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, fallo, *I.C.J. Reports 1997*, pág. 7 (40), párr. 51.

⁶¹ Véase, por ejemplo, el Fallo de la Corte Internacional de Justicia en el caso *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgement, *I.C.J. Reports 1997*, pág. 7 (41 a 46). La Corte aceptó que la preocupación de Hungría por su medio ambiente natural de la región constituía un “interés esencial” de ese Estado, pero no estuvo totalmente convencida de que el abandono del proyecto sin tener en cuenta las obligaciones que le incumbían a Hungría en virtud de un tratado respecto de Eslovaquia correspondiera un “peligro grave inminente”.

- a) Necesite proteger un interés esencial consagrado en su instrumento constitutivo como función y razón esencial de su propia existencia; y
- b) No afecte gravemente a un interés esencial de otros sujetos de derecho internacional con relación a los cuales exista la obligación, o de la comunidad internacional en su conjunto.

Organización Internacional de Policía Criminal

El derecho internacional consuetudinario reconoce la necesidad como circunstancia que excluye la ilicitud. No obstante, como señaló la Corte Internacional de Justicia en el asunto *Reparation for Injuries*, los sujetos de derecho de cualquier sistema jurídico no son necesariamente idénticos en su naturaleza o en lo que respecta al ámbito de sus derechos⁶².

La excepción de necesidad ha evolucionado en su esencia en sus relaciones entre Estados, si bien la Interpol no se ha visto ante una situación en que cupiera aplicar dicha noción. Asimismo, debe admitirse que la necesidad no pertenece a los ámbitos de derecho internacional, que, por su naturaleza, son claramente inaplicables a las organizaciones internacionales⁶³. Así pues, la Secretaría General de la Interpol considera que la Comisión no debería excluir esa noción de su estudio, sin examinar si la aplicación de la necesidad a las organizaciones internacionales requeriría una consideración de las características distintivas de éstas. Debe tenerse en cuenta que hay gran variedad de organizaciones internacionales, lo que supondría que para un determinado tipo de organizaciones la necesidad podría ser adecuada⁶⁴.

Debe recordarse que, aunque en el asunto *Russian Indemnity* se estimó que no existía ninguna circunstancia que excluyera la ilicitud de incumplimiento de Turquía, se aceptó en principio que las dificultades financieras pueden constituir una circunstancia que excluya la ilicitud⁶⁵. A diferencia de los Estados y de otras entidades territoriales, en general las organizaciones internacionales no tienen competencia para recaudar impuestos y por tanto no pueden generar sus propios ingresos. Las organizaciones internacionales dependen de las aportaciones financieras de los países miembros. Si un número importante de países deja de pagar sus contribuciones, puede surgir una situación en que una organización no pueda hacer frente a sus obligaciones financieras. Como se demostró con la desaparición del International Tin Council⁶⁶, a diferencia de los Estados, la falta de financiación puede constituir una amenaza vital para una organización internacional. Esta cuestión exige especial atención en el ámbito de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho de responsabilidad de las organizaciones internacionales, ya sea bajo el epígrafe

⁶² Opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1949*, pág. 178.

⁶³ Respecto a la aplicación de la noción de necesidad a las organizaciones internacionales, véase P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales* (Bruselas, Editions Bruylant, 1998), págs. 416 a 418.

⁶⁴ Cf. W. Riphagen, "The Second Round of Treaty Law", en *Liber Amicorum Pierre Pescatore* (Baden Baden, 1987), págs. 571 y 572.

⁶⁵ *Hague Court Reports* (J.B. Scott, ed.) (1916), págs. 298 a 328.

⁶⁶ Véase, entre otros, I. Seidl-Hohenveldern, "Failure of Control in the Sixth International Tin Agreement", en Niels Blokker and Sam Muller, *Towards More Effective Supervision by International Organizations – Essays in Honour of Henry G. Schermers*. vol. I (Dordrecht/Boston/Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1994), págs. 255 a 274, y las fuentes en ellas citadas.

de “fuerza mayor” o del de “necesidad”⁶⁷, o bien en una disposición que aborde el tema de la insolvencia de las organizaciones internacionales.

Fondo Monetario Internacional

Aunque la pregunta de la Comisión fue específicamente si la necesidad excluye la licitud de un acto de una organización internacional, como cuestión más general debe determinarse primero las circunstancias en las que la ilicitud de un acto podría existir antes de ocuparse de las circunstancias que excluyen su ilicitud.

Como se ha dicho anteriormente, la ilicitud de un acto de una organización internacional con arreglo a lo dispuesto en su instrumento constitutivo debe determinarse en relación con las reglas de la organización. Por tanto, la cuestión de si la necesidad excluye la ilicitud de un acto debe determinarse también en relación con esas reglas.

No tenemos conocimiento de ningún caso de este tipo que haya afectado al Fondo Monetario Internacional ni de ninguna otra organización internacional en que se haya planteado la cuestión de la necesidad como circunstancia que excluye la ilicitud de un acto. Si bien ello no supone que la necesidad no excluyera la ilicitud de un acto en el caso de todas las organizaciones internacionales, la aplicación de la necesidad a una organización internacional requeriría también examinarla en relación con los fines y funciones de la organización. Cabe mencionar que nos ha sido difícil concebir situaciones en que la necesidad pudiera excluir la ilicitud de un acto en el caso de organizaciones internacionales que se dediquen fundamentalmente a obligaciones financieras internacionales.

El asunto más importante sobre este tema en el ámbito de la responsabilidad del Estado es también de escasa ayuda. En el asunto *Gabcikovo-Nagymaros Project*⁶⁸, la Corte Internacional de Justicia consideró que el estado de necesidad es un motivo que excluye la ilicitud de un acto que constituya un incumplimiento de una obligación internacional. A diferencia de otras afirmaciones de la Corte sobre este tema, la observación anteriormente citada no se hizo refiriéndose exclusivamente a los Estados como sujetos de derecho internacional. Partiendo de esa base, podría utilizarse dicha cita para fundamentar la propuesta de que la necesidad podría excluir la ilicitud de actos de organizaciones internacionales. Otra de las propuestas de la Corte sobre este punto, es decir, que dicha exclusión sólo puede aceptarse con carácter excepcional, podría también aplicarse a las organizaciones internacionales utilizando el mismo razonamiento.

No obstante, cuando se aplica este principio a las organizaciones internacionales, los principios de la responsabilidad del Estado comienzan a perder importancia. Volviendo a las circunstancias en que podría alegarse la necesidad, la Corte fue más específica al respecto y se refirió de manera explícita a un “interés esencial” del Estado autor del acto y al hecho de que el Estado no debe haber contribuido a la condición de necesidad⁶⁹. No queda claro si las organizaciones internacionales

⁶⁷ El examen de la clasificación del asunto Russian Indemnity en el marco de la noción de necesidad, puede consultarse en R.S.J. Martha, “Inability to Pay Under International Law and under the Fund Agreement”, *Neth. Int'l L. Rev.* (1994), págs. 104 a 108, y también J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility* (Cambridge University Press, 2002), pág. 180.

⁶⁸ *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, *I.C.J. Reports 1997*, pág. 40.

⁶⁹ *Ibid.*, págs. 40 y 41.

podrían alegar “intereses esenciales” similares a los de los Estados para utilizar como argumento la necesidad. Ello nos lleva a la cuestión de si las circunstancias en las que un Estado podría alegar la necesidad se corresponden con las circunstancias en que una organización internacional podría alegar la necesidad para excluir la ilicitud de un acto, suponiendo que una organización internacional pueda alegar la necesidad para excluir la licitud de un acto.

Secretaría de las Naciones Unidas

La analogía más próxima a la noción de “necesidad” alegada por los Estados en las circunstancias a que se refiere el artículo 25 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos es “la necesidad operacional” en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz. Un análisis del concepto de “necesidad operacional” como eximente de la responsabilidad de la Organización por la pérdida de bienes o por los daños causados por fuerzas de las Naciones Unidas en el funcionamiento ordinario de la fuerza y las condiciones para alegar dicha eximente se recogen en los párrafos 13 a 15 del informe del Secretario General (A/51/389, párrs. 13 a 15).

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

Como se ha señalado, el artículo 25 del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos hace referencia a la “necesidad”, que puede alegar un Estado en ciertas condiciones. En la medida en que las organizaciones internacionales son un mero conglomerado de Estados (y, a veces, otras entidades), no vemos razón para que estas organizaciones no puedan también alegar la necesidad en relación con algunas de sus acciones. La alegación de la necesidad por parte de una organización internacional se haría, en cualquier caso, en nombre del Estado miembro de la organización. Los mecanismos internos de rendición de cuentas por parte de la organización internacional hacia sus Estados miembros también servirían para impedir o vigilar los abusos por parte de la organización internacional cuando vaya a alegar la necesidad.

N. Solicitud o autorización del comportamiento de un Estado por una organización internacional

Comisión Europea

En respuesta a esta pregunta desearíamos remitirnos a nuestra opinión general explicada anteriormente de que dichas situaciones requieren ya un trato adecuado a nivel de atribución de un comportamiento (y no sólo a nivel de atribución de responsabilidad).

Organización Internacional de Policía Criminal

Parecería que la responsabilidad de una organización por el comportamiento de uno de sus miembros en cumplimiento de una solicitud de la organización o de una autorización de ésta, dependerá de la naturaleza de la relación que exista entre la organización y sus miembros. Es cierto que el hecho mismo de ser miembro de una organización internacional implica cierta cooperación mutua y buena fe, tanto

por parte de los miembros como por parte de la organización⁷⁰. No obstante, ello no llega necesariamente hasta el punto de que una organización deba ser considerada responsable por acciones de sus miembros realizadas en cumplimiento de una solicitud de la organización o con la autorización de ésta. Según el Estatuto de la Interpol, la cooperación mutua y la buena fe quedan sujetas a los límites de la legislación existente en los diferentes países (párr. 1 del artículo 2), y a la compatibilidad de las acciones de los Estados miembros con su derecho interno (artículo 31). Se considera que los términos “leyes existentes en los diferentes países” y “legislación de sus países” incluyen las obligaciones internacionales que les incumben.

Así pues, se afirme o no en cada caso concreto, todas las solicitudes de cooperación con la Interpol para localizar a una persona buscada, a una persona desaparecida, o para cualquier otro tipo de cooperación policial, que son inherentes a las remisiones de solicitudes de la Interpol por parte de sus Estados miembros, siempre están condicionadas por las mencionadas disposiciones del Estatuto de la Organización.

La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Öcalan contra Turquía*⁷¹ puede citarse como ejemplo de los efectos que tiene, con arreglo al Estatuto de la Interpol, el hecho de que los países deban cooperar dentro de los límites que establezca su legislación nacional. Öcalan, objeto de una notificación roja de la Interpol, fue procesado en Turquía tras ser detenido en Kenya en virtud de dicha notificación roja, y fue entregado a las autoridades de seguridad turcas en el aeropuerto de Nairobi. En la reclamación que presentó ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el demandante mantenía que había sido secuestrado por las autoridades turcas que actuaban en el extranjero, fuera de su jurisdicción, y que el Gobierno tenía que demostrar que la detención no había sido ilegal. En su opinión, el hecho de que la orden de detención hubiera sido emitida por las autoridades turcas y que la Interpol hubiera distribuido una notificación roja no significaba que los oficiales de Turquía tuvieran competencia para actuar en el extranjero. El demandante alegó que los procedimientos de detención seguidos no se ajustaban al derecho de Kenya ni a las reglas del derecho internacional, que su detención equivalía a un secuestro y que tanto la detención como el juicio, que se basó en dicha detención ilegal, deberían considerarse nulos de pleno derecho. El Gobierno turco afirmó que su responsabilidad no quedaba en entredicho por el hecho de que el demandado hubiese sido detenido en el extranjero y que dicha detención se había producido gracias a la cooperación entre Turquía y Kenya. Por tanto, según el Gobierno, Öcalan había sido procesado ante un Tribunal de Turquía al término de un procedimiento legal, de conformidad con el derecho internacional consuetudinario y como parte de la estrategia de cooperación entre Estados soberanos para la prevención del terrorismo.

El Tribunal aceptó que una detención realizada por las autoridades de un país en el territorio de otro, sin el consentimiento de este último, afecta al derecho individual de la persona a la seguridad con arreglo a la Convención Europea. En cuanto a los arreglos sobre extradición entre los países cuando uno es parte en la Convención Europea y el otro no lo es, el Tribunal consideró que las normas establecidas en un tratado de extradición o, en ausencia de dicho tratado, la cooperación entre los países interesados también son factores relevantes que deben tenerse en cuenta para determinar si la detención que había dado lugar a la reclamación posterior ante el

⁷⁰ *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1980*, pág. 93, párr. 43.

⁷¹ *Öcalan contra Turquía* (solicitud No. 46221/99), fallo de 12 de marzo de 2003.

Tribunal era lícita. El hecho de que un prófugo hubiera sido entregado como resultado de la cooperación entre países no hacía en sí mismo que la detención fuera legal ni, por tanto, planteaba problema alguno en virtud de la Convención Europea. El Tribunal reiteró que en la esencia de la Convención está la búsqueda de un equilibrio justo entre las exigencias de los intereses generales de la comunidad y la necesidad de proteger los derechos fundamentales de la persona. Dado que la circulación por el mundo es más fácil y que la delincuencia ha adquirido una dimensión internacional más amplia, va en el interés de todas las naciones que los presuntos delinquentes que se van al extranjero sean llevados ante la justicia. Al mismo tiempo, el establecimiento de refugios para los prófugos no sólo constituye un peligro para el Estado obligado a acoger a la persona protegida sino que también socavaría los fundamentos de la extradición. El Tribunal consideró que, siempre que sea el resultado de la cooperación entre los Estados interesados y siempre que los fundamentos jurídicos de la orden de detención del prófugo sea una orden de detención emitida por las autoridades del Estado de origen de éste, incluso una extradición simulada no puede considerarse contraria a la Convención.

El Tribunal también consideró que, independientemente de la cuestión de si la detención equivale a una violación del derecho del país en el que el fugitivo sea refugiado (cuestión que sólo examinaría el Tribunal si el Estado fuera parte en la Convención Europea) debe establecerse ante el Tribunal más allá de cualquier duda razonable que las autoridades del país al que ha sido trasladado el demandado han actuado de forma extraterritorial de manera que contravenga la soberanía del Estado de acogida y por tanto, en contra del derecho internacional. En cuanto a la cuestión de si la detención se produjo en violación de la soberanía de Kenya, el Tribunal señaló que las autoridades de Kenya no entendieron que la detención del demandado por funcionarios turcos en una aeronave en el aeropuerto de Nairobi fuera en modo alguno una violación de la soberanía de Kenya. Ello no dio lugar a ninguna controversia internacional entre Kenya y Turquía ni deterioró sus relaciones diplomáticas. Las autoridades de Kenya no formularon protesta alguna contra el Gobierno de Turquía respecto de esta cuestión ni solicitaron ninguna reparación al Gobierno turco, como podía haber sido la devolución del demandado o el pago de una indemnización.

Estos aspectos del caso llevaron al Tribunal a aceptar la versión de los acontecimientos que dio el Gobierno. El Tribunal entendió que en el momento en que se produjo la detención las autoridades de Kenya habían decidido entregar al demandado a las autoridades turcas o facilitar dicha entrega. A la luz de estas consideraciones y ante la inexistencia de un tratado de extradición entre Turquía y Kenya en el que se estableciera un procedimiento oficial a seguir, el Tribunal entendió que no había quedado establecido más allá de cualquier duda razonable que la operación realizada en el caso en cuestión, en parte por funcionarios turcos y en parte por funcionarios de Kenya, constituyera una violación por parte de Turquía de la soberanía de Kenya y, por tanto, del derecho internacional.

Cabe interpretar de la forma en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos trató el asunto anteriormente mencionado, que el hecho de que una persona sea detenida y llevada ante la justicia sobre la base de la cooperación en el marco de la Interpol no convierte las acciones de los países en cuestión en acciones que debieran conllevar la responsabilidad de la organización.

Fondo Monetario Internacional

En respuesta a esta serie de cuestiones, en primer lugar deben validarse las presunciones sobre las que se basan las cuestiones planteadas.

En primer lugar, es importante señalar que, cuando un Estado miembro actúa en cumplimiento de una solicitud de una organización internacional y el comportamiento resulta posteriormente en el incumplimiento de una obligación internacional de ese Estado, la organización internacional tal vez no haya pedido al Estado miembro que incumpla sus obligaciones internacionales, sino simplemente que realice una determinada actividad. Por ello, de no existir directrices o controles por parte de la organización, sólo el Estado es el responsable de la forma en que elija llevar a cabo, o no, la solicitud de la organización.

Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) puede, en respuesta a una solicitud de uno de sus miembros para utilizar los recursos del fondo, indicar, de conformidad con su Convenio Constitutivo, que para que el miembro utilice los recursos del fondo, debe reducir el valor neto de su deuda soberana en ese momento. El miembro puede negarse a hacerlo, o puede hacerlo de varias formas, por ejemplo volviendo a financiar la deuda en condiciones favorables, negociando la condonación de una parte de ella o reducciones de ésta con sus acreedores, etc. No obstante, el Estado miembro también puede reducir la deuda mediante el impago unilateral de ésta, incumpliendo así las obligaciones financieras internacionales que le incumben. En este caso, el FMI ni ha pedido al miembro que incumpla sus obligaciones internacionales ni ha ejercido ningún tipo de dirección o control sobre los medios utilizados por el miembro para realizar un acto que constituyó un acto internacionalmente ilícito. De hecho, la política del Fondo es alentar a los miembros a que cumplan sus obligaciones contractuales en la medida de lo posible. Nunca alienta a un miembro a que incumpla los pagos. Más bien, lo alienta a que se dirija a sus acreedores buscando colaboración a fin de reestructurar sus créditos para impedir los impagos. Por ello, la especificación de un objetivo determinado por parte de una organización internacional, que el miembro decide lograr incumpliendo una de sus obligaciones internacionales, no puede dar lugar a la responsabilidad internacional de la organización.

En segundo lugar, la cuestión planteada contempla una situación en que la conducta requerida da lugar a un incumplimiento de una obligación internacional tanto del Estado en cuestión como de la organización internacional que solicita dicho comportamiento. Es importante señalar que los Estados y las organizaciones internacionales rara vez tienen obligaciones idénticas o incluso similares. Es difícil concebir una situación en que un comportamiento de un Estado pueda dar lugar al incumplimiento de una obligación internacional de la organización internacional. Ejemplos específicos de la situación o situaciones en que piensa la Comisión a la hora de redactar esta pregunta facilitarían nuestra respuesta a esta parte de la cuestión.

En tercer lugar, cuando un comportamiento es “autorizado” por una organización internacional, el hecho de que la organización pueda “autorizar” el comportamiento conlleva necesariamente que, una vez autorizado, éste no constituye una violación del instrumento constitutivo de la organización. Por ejemplo, en el apartado a) de la sección 2 del artículo VIII del Convenio Constitutivo del FMI se permite que el Fondo apruebe restricciones impuestas por miembros a los pagos y transferencias correspondientes a transacciones internacionales corrientes. Si el Fondo autorizara la imposición de una restricción a los pagos que realice un Estado miembro de conformidad con esta disposición, el Fondo habría actuado con arreglo a su Convenio Constitutivo, y la imposición de dicha restricción a los pagos no podría considerarse

un incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro en virtud del Convenio Constitutivo del FMI. Por ello, es difícil pensar en una situación en que la concesión de una autorización pudiera considerarse ilícita con arreglo al derecho internacional.

Secretaría de las Naciones Unidas

En cuanto a la tercera cuestión planteada por la Comisión, no tenemos conocimiento de ninguna situación en que la Organización haya sido considerada responsable, de manera *conjunta* o *subsidiaria*, por un acto ilícito de un Estado en la realización de una actividad u operación llevada a cabo a solicitud de la Organización o autorizada por ésta. No obstante, en la práctica de la Organización se introdujo una medida de rendición de cuentas en la relación existente entre el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros que llevan a cabo una operación con la autorización del Consejo, en la forma de informes periódicos presentados al Consejo sobre el desarrollo de la operación. Si bien la presentación de estos informes ofrece al Consejo un importante “instrumento de supervisión”, ni éste ni las Naciones Unidas en su conjunto pueden ser responsabilizados por un acto ilícito que realice un Estado al llevar a cabo la operación, ya que la prueba en última instancia de la responsabilidad sigue siendo “el mando y control efectivos”.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

Consideramos que en el caso de que determinado comportamiento, observado por un Estado miembro atendiendo a la solicitud de una organización internacional, parezca violar una obligación internacional tanto de ese Estado como de esa organización, también deberá considerarse a esta última responsable en virtud del derecho internacional. El grado de responsabilidad de la organización debería ser mucho más leve si el comportamiento ilícito del Estado tan sólo hubiese sido autorizado, pero no solicitado por la organización.

O. Práctica relativa a la responsabilidad de las organizaciones internacionales

Alemania

Alemania es miembro de numerosas organizaciones internacionales. La cuestión de la “responsabilidad de las organizaciones internacionales” presupone tener una personalidad jurídica internacional separada y distinta de la de los Estados que las crean. La existencia, constitución, condición, composición y representación de una organización internacional se rigen por el derecho internacional. La organización goza de un cierto grado de autonomía para cumplir sus funciones y evitar influencias externas. También le son reconocidas normalmente prerrogativas e inmunidades para salvaguardar esa autonomía. Si la responsabilidad de una organización internacional no se rige por su estatuto o tratado constitutivo, a partir del derecho internacional consuetudinario y de las normas de derechos humanos, así como de los principios generales contenidos en tratados ampliamente ratificados, puede extraerse un régimen mínimo de responsabilidad⁷².

⁷² Véase también la resolución 1/2004 sobre las responsabilidades de las organizaciones internacionales, que hace referencia al informe final de la 71ª Conferencia de la International Law Association, celebrada en Berlín, los días 16 a 21 de agosto de 2004, www.ila-hq.org.

La práctica relativa a la responsabilidad de las organizaciones internacionales ha sido relativamente escasa en el caso del Estado alemán. Así pues, las observaciones de Alemania en ese terreno se basan en decisiones judiciales pertinentes y declaraciones del Gobierno federal.

La división de la responsabilidad entre Alemania, en su condición de miembro de varias organizaciones internacionales, y las propias organizaciones internacionales se rige en principio por los acuerdos internacionales concertados entre Alemania y cada una de las organizaciones. Sin embargo, sólo unos pocos de estos acuerdos regulan expresamente la cuestión de la responsabilidad y, además, no permiten resolverla de manera sistemática.

A juicio de Alemania, no existe derecho internacional consuetudinario en materia de responsabilidad de las organizaciones internacionales.

Hasta la fecha, la práctica demuestra que en la mayoría de los casos Alemania da por supuesta la existencia de una separación entre la responsabilidad de los Estados miembros y la de las organizaciones internacionales. Sólo se contempla una responsabilidad indirecta de los Estados miembros en casos excepcionales.

Las siguientes observaciones se dividen en tres partes:

- a) Atribución de responsabilidad en los tratados internacionales;
- b) Atribución de responsabilidad en la jurisprudencia de los tribunales nacionales e internacionales;
- c) Observaciones finales.

I. Atribución de responsabilidad en los tratados internacionales

Alemania es parte en diversos tratados internacionales que prevén una división de la responsabilidad entre una organización internacional y sus Estados miembros. Entre ellos cabe mencionar en particular instrumentos constitutivos, acuerdos relativos a la sede y acuerdos sobre los estatutos de fuerzas o misiones. En principio en estos tratados, dadas unas pocas excepciones, se prevé la distinción indicada.

A. Instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales

Los instrumentos constitutivos de algunas organizaciones internacionales contienen disposiciones expresas sobre la responsabilidad de los Estados miembros por obligaciones de la organización. Se trata primordialmente de entidades como bancos internacionales de desarrollo y organizaciones de productos básicos, cuyas principales actividades entrañan operaciones económicas independientes o asumir obligaciones y que, por definición, las exponen a responsabilidad.

1. Bancos internacionales de desarrollo

Generalmente los estatutos de los bancos internacionales de que Alemania forma parte limitan la responsabilidad de los Estados miembros y los accionistas al valor de sus acciones desembolsadas y pagaderas. Así, se encuentran cláusulas de este tipo, por ejemplo, en los estatutos del Banco Mundial (sección 6 del artículo II), el Banco de Pagos Internacionales (artículo 11), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (primera frase del párrafo 7) del artículo 5, véase también el artículo 17), el Banco Europeo de Inversiones (párrafo 1) de artículo 4), el Banco

Africano de Desarrollo (párrafo 5 del artículo 6), el Banco Asiático de Desarrollo (párrafo 6 del artículo 5) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (párrafo d) artículo 8).

Algunos instrumentos constitutivos incluyen cláusulas equivalentes que establecen de manera expresa que los Estados miembros no responderán, por el hecho de ser miembros de la organización de las obligaciones de ésta. Estas disposiciones aparecen por ejemplo en los estatutos de la Asociación Internacional de Fomento (sección 3 del artículo II)⁷³ y de la Corporación Financiera Internacional (sección 4 del artículo II)⁷⁴, ambas subsidiarias del Banco Mundial así como en los del Fondo Africano de Desarrollo (artículo 10), el Banco Asiático de Desarrollo (párrafo 7) de artículo 5), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (párrafo 3) del artículo 3)⁷⁵ y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (segunda frase del párrafo 7) del artículo 5).

Todos estos acuerdos prevén que el Estado, en caso de dejar de ser miembro, seguirá respondiendo de sus obligaciones directas con el banco, pero su responsabilidad cesará en relación con las obligaciones contraídas por el banco con posterioridad a ese momento. Esta misma solución se aplica en caso de que la organización sea disuelta.

Así pues, en general los tratados constitutivos de los bancos internacionales de desarrollo siguen un modelo de limitación de la responsabilidad de los Estados miembros hasta el máximo de su capital suscrito. No se prevé responsabilidad conjunta o solidaria, ni subsidiaria de los Estados miembros.

2. Organizaciones internacionales de productos básicos

Algunas de las organizaciones internacionales de productos básicos⁷⁶ de las que Alemania forma parte también cuentan con disposiciones que se ocupan expresamente de la responsabilidad. Tales disposiciones son especialmente importantes en los casos en que la organización mantiene una reserva de estabilización para ayudar a regular los precios. El Tratado del Consejo Internacional del Estaño⁷⁷, que es la organización de este tipo más conocida no contenía sin embargo disposiciones sobre la responsabilidad de los Estados miembros por las obligaciones contraídas para financiar esa reserva. Tan sólo en relación con los gastos administrativos del Consejo se introdujo una obligación inequívoca de proporcionar fondos adicionales. Cuando esta organización suspendió sus actividades en 1985 debido a su excesivo endeudamiento, fueron los tribunales los encargados de determinar la responsabilidad de los Estados miembros.

En contraste con el régimen que se acaba de indicar, el Convenio Internacional del Cacao excluye expresamente la responsabilidad de sus miembros por las obligaciones de financiar la reserva de estabilización⁷⁸. El Convenio Internacional del

⁷³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 439, No. 6333.

⁷⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 264, No. 3791.

⁷⁵ 15 ILM 922 [1976].

⁷⁶ El tema de la responsabilidad no se menciona en el Convenio Internacional del Trigo de 1971 ni en el Convenio Internacional del Azúcar de 1984.

⁷⁷ Sexto Convenio Internacional del Estaño de 26 de junio de 1981, Gaceta de Legislación Federal 1984 II 15. El Consejo Internacional del Estaño fue disuelto en 1990.

⁷⁸ Artículo 24 del Convenio Internacional del Cacao, 2001.

Caucho Natural de 1995⁷⁹ limita la responsabilidad de los Estados miembros a sus obligaciones de contribuir al presupuesto administrativo y financiar la reserva de estabilización⁸⁰. Estas contribuciones, por su parte, están limitadas desde un principio porque la reserva de estabilización tiene un tope máximo; no se prevén empréstitos para financiar la reserva, lo que contrasta con la situación existente en el marco del anterior convenio de 1979⁸¹. Es probable que la limitación de la responsabilidad resultante también se aplique en caso de liquidación de la reserva de estabilización⁸², si bien ello no se deduce de forma absolutamente clara de las disposiciones correspondientes.

Los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales de productos básicos que no mantienen reservas de estabilización tan sólo incluyen disposiciones rudimentarias en materia de responsabilidad, como se observa en los casos de los Convenios Internacionales de las Maderas Tropicales, el Aceite de Oliva, el Café y el Yute. Tales convenios excluyen expresamente la responsabilidad por el hecho de ser miembro de la organización, más allá de la obligación normal del pago de las contribuciones⁸³.

Un caso especial es el del Fondo Común para los Productos Básicos, que tiene por objeto financiar las medidas adoptadas por las distintas organizaciones de productos básicos. En su condición de miembros del Fondo, los Estados miembros de la organización internacional de productos básicos proporcionarán directamente al Fondo el capital de garantía para cubrir su responsabilidad por las obligaciones de la organización a que pertenecen⁸⁴. La responsabilidad en cuestión es de carácter proporcional. Así, pues, los Estados miembros son responsables de las cantidades que su organización deba al Fondo, pero no ilimitadamente y únicamente con carácter subsidiario. El capital de garantía también podrá ser utilizado por el Fondo para cubrir sus propias obligaciones en ciertos casos. La responsabilidad de los Estados por el hecho de ser miembros de la organización queda excluida expresamente⁸⁵.

Así, pues, algunas de las organizaciones de productos básicos prevén la responsabilidad de los Estados miembros en relación con ciertas obligaciones, pero sólo hasta un límite previamente establecido. Aparte de estas excepciones expresas, los acuerdos sobre productos básicos parten de la presunción de que existe una división de la responsabilidad entre los Estados y las organizaciones.

3. *El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*⁸⁶

Hay que hacer una distinción entre los acuerdos que se acaban de indicar y la atribución de responsabilidad en la Unión Europea. El Tratado Constitutivo de la

⁷⁹ Gaceta de Legislación Federal (Bundesgesetzblatt – BGBI.) 1996 II 1248 ff.

⁸⁰ Párrafo 4 del artículo 48 del Convenio.

⁸¹ Gaceta de Legislación Federal 1981 II 462.

⁸² Apartado d) del párrafo 2) del artículo 40 del Convenio Internacional del Caucho Natural.

⁸³ Párrafo 8 del artículo 20 del Convenio Internacional de las Maderas Tropicales; artículo 50 del Convenio Internacional del Aceite de Oliva; quinta frase del párrafo 1 del artículo 16 del Convenio Internacional del Café de 2001; párrafo 15 del Acuerdo por el que se establece el mandato del Grupo Internacional de Estudios sobre el Yute de 2001, así como el párrafo 7 del artículo 22 del antiguo Convenio Internacional del Yute de 1989, ya derogado.

⁸⁴ Párrafo 4 del artículo 14 del Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos.

⁸⁵ Artículo 6 del Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos.

⁸⁶ Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Comunidad Europea no contiene disposiciones expresas sobre la responsabilidad de los Estados miembros por las obligaciones de la Comunidad, pero en el párrafo 7 de su artículo 300⁸⁷ se estipula que los acuerdos celebrados por la Comunidad Europea serán obligatorios no sólo para las instituciones de la Comunidad sino también para los Estados miembros. El significado de esta disposición es, no obstante, objeto de controversia. Algunos lo interpretan en el sentido de que los tratados internacionales son directamente obligatorios, como si se hubieran concertado entre los Estados miembros de la Comunidad Europea y las partes contratantes pertinentes.

Sin embargo, en opinión del Gobierno federal, el párrafo 7 del artículo 300 es una disposición puramente interna. Desde este punto de vista, el artículo tan solo sienta las bases de las obligaciones respecto de la Comunidad Europea según el derecho comunitario, pero no permite a terceros demandar directamente a Estados miembros de la Comunidad. En consecuencia, y según esta interpretación, no puede hablarse de responsabilidad de la Comunidad Europea por incumplimiento del Tratado, sino tan solo de la obligación interna en la Comunidad de contribuir al cumplimiento de los tratados y financiar a través de los procedimientos presupuestarios la obligación de indemnizar daños y perjuicios.

4. *Otros acuerdos constitutivos*

Los instrumentos constitutivos de otras organizaciones internacionales también incluyen disposiciones sobre la atribución de responsabilidad a la organización y a sus Estados miembros. Algunas instituciones internacionales de investigación parcialmente financiadas por Alemania estipulan una responsabilidad proporcional de los Estados miembros por las obligaciones de la organización en caso de liquidación.

Así ocurre por ejemplo en la Organización Europea de Investigaciones Nucleares (CERN)⁸⁸, el Centro Europeo de Previsiones Meteorológicas a Plazo Medio⁸⁹, el Laboratorio Europeo de Biología Molecular y el Convenio de Constitución de la Agencia Espacial Europea de 1975⁹⁰.

En otros casos, los Estados miembros responden de las obligaciones de la organización, pero exclusivamente frente a la propia organización y no frente a terceros acreedores. Así se regula la responsabilidad en la Oficina Europea de Patentes⁹¹ y la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT) y, en el caso de esta última, la responsabilidad se prorratea. También aquí cabe presumir que básicamente existe una división de la responsabilidad, a la que se hace excepción en casos expresamente establecidos.

El Convenio de Constitución de una Organización Europea de Explotación de Satélites Meteorológicos (EUMETSAT), cuyo artículo 9 se refiere a la cuestión de la responsabilidad, se funda en supuestos similares. A los efectos que nos ocupan,

⁸⁷ Originalmente párrafo 2 del artículo 288, incluido en el Tratado de junio de 2004 por el que se establece una Constitución para Europa sin modificaciones como artículo III-225 (2).

⁸⁸ Artículo XIV del Convenio de constitución de la Organización Europea de Investigaciones Nucleares.

⁸⁹ Párrafo 3 del artículo 21 del Convenio de constitución del Centro Europeo de Previsiones Meteorológicas a Plazo Medio.

⁹⁰ Convenio de constitución de la Agencia Espacial Europea, artículo XXV 3), Gaceta de Legislación Federal 1976 II 1862 ff.

⁹¹ Párrafo 2 del artículo 40 del Convenio sobre concesión de patentes europeas.

resulta pertinente el párrafo 2 del artículo 9, que excluye la posibilidad de que los Estados miembros y la propia organización hagan valer responsabilidad entre sí con respecto a errores específicos en el funcionamiento del sistema de satélites de la organización⁹².

B. Acuerdos relativos a la sede concertados con organizaciones internacionales

De conformidad con el principio de territorialidad, cabría la posibilidad de hacer valer la responsabilidad del Estado anfitrión por actos de la organización que acoge en su territorio (la mayoría de los cuales tienen lugar o cuando menos se deciden en ese territorio). Sin embargo, los acuerdos relativos a la sede se refieren en general a cuestiones relativas a la condición jurídica y, de este modo, indican indirectamente que se puede imputar responsabilidad directamente a las organizaciones internacionales por sus actos. Son muy escasas las disposiciones relativas a la responsabilidad de los Estados anfitriones. Cuando existen, normalmente excluyen explícitamente la responsabilidad del Estado anfitrión en cuanto tal —como ocurre por ejemplo en el Acuerdo de 1957 celebrado entre el Organismo Internacional de Energía Atómica y Austria sobre la sede del Organismo⁹³, el Acuerdo de 1967 celebrado entre las Naciones Unidas y Austria sobre la sede de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)⁹⁴ y el Acuerdo de 1946 entre Suiza y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la sede de ésta⁹⁵.

Los acuerdos relativos a la sede celebrados por Alemania con organizaciones internacionales rara vez contienen disposiciones sobre el tema que se está examinando. El acuerdo entre la República Federal de Alemania y las Naciones Unidas sobre la sede del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas⁹⁶, por ejemplo, que sirve de modelo para los demás convenios concertados con las Naciones Unidas y demás instituciones internacionales conexas, no se refiere en absoluto a la responsabilidad, sino que se centra fundamentalmente en las prerrogativas e inmunidades. El acuerdo relativo a la sede entre Alemania y la EUMETSAT⁹⁷ establece la responsabilidad de la organización por los daños derivados de sus actividades en la República Federal de Alemania (véase el artículo 4). Sin embargo, tan solo se refiere a la responsabilidad según el derecho alemán y no menciona la responsabilidad de Alemania en calidad de Estado anfitrión; esta disposición podría llegar a interpretarse como una exclusión tácita de la responsabilidad de Alemania. Por otra parte, algunos acuerdos de conferencias entre el Gobierno Federal y las Naciones Unidas contienen una excepción muy amplia de la responsabilidad de las Naciones Unidas por daños y perjuicios y por reclamaciones que puedan dimanar de la conferencia. Alemania aceptó por razones puramente políticas el sentido general de esta cláusula en el contexto del taller de las Naciones Unidas celebrado en la Universidad de Bremen en septiembre de 2003 y de otro taller que tuvo lugar en Munich en 2004⁹⁸.

⁹² Gaceta de Legislación Federal 1987 11257 ff., y enmienda en Gaceta de Legislación Federal 1994 II 1037 ff.

⁹³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 339, No. 4849, artículo XVIII 46).

⁹⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 600, No. 8679, artículo XV 36). Este Acuerdo relativo a la sede fue sustituido en 1995 por otro acuerdo entre Austria y la propia ONUDI.

⁹⁵ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 15, No. 103, artículo 24.

⁹⁶ Gaceta de Legislación Federal 1996 II 905 ff.

⁹⁷ Gaceta de Legislación Federal 2003 II 489 ff.

⁹⁸ Acuerdo para el Taller sobre educación y creación de capacidad en materia de tecnología espacial en beneficio de los países en desarrollo, secc. D, párr. 3.

C. *Acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas o de las misiones*

Los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas o de las misiones contienen en cada caso disposiciones distintas sobre responsabilidad y es difícil hacer afirmaciones generales acerca de la división de esa responsabilidad. A juicio de Alemania, los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas concertados en el marco de las Naciones Unidas, la OTAN y la Unión Europea son particularmente pertinentes al tema.

Uno de esos acuerdos es el concertado con la OTAN y que únicamente es aplicable entre los Estados miembros de esa Organización⁹⁹. El acuerdo rige, entre otras cosas, la responsabilidad por los daños causados por tropas estacionadas en el extranjero. Según el artículo VIII 1), cada uno de los Estados miembros ha renunciado a todas las acciones que pueda tener contra los demás por daños a la propiedad. En caso de daños a terceros, especialmente a particulares, el artículo VIII 5)¹⁰⁰ dispone que los pagos se distribuirán entre el Estado receptor y el Estado de envío. No se asigna responsabilidad alguna a la OTAN. La responsabilidad será imputada al Estado de envío y al Estado receptor. Mediante un protocolo separado se ha ampliado el alcance de esta norma al estatuto de la sede de la OTAN¹⁰¹. Los Estados miembros serán considerados igualmente responsables únicamente si no se puede determinar que los servicios armados de uno de ellos causaron concretamente los daños¹⁰². Hay que señalar que estas disposiciones no se fundan en el concepto de que la responsabilidad es atribuible al hecho de ser miembro de la OTAN. El Estado de envío es considerado responsable de los actos de sus propias fuerzas armadas. La responsabilidad conjunta del Estado receptor tiene como fundamento el hecho de haber autorizado a las tropas aliadas a usar su territorio y el de que la presencia en las actividades de estas tropas redunde en beneficio de la política de seguridad. La responsabilidad conjunta de todos los Estados cuando no es posible identificar con certeza el origen del daño ha de ser considerada el resultado de su responsabilidad posible, pero no demostrada, por actividades que tal vez les sean imputadas en su totalidad. No existe la presunción de que la organización internacional como tal tenga responsabilidad.

Lo mismo cabe decir en el caso del Acuerdo con la Unión Europea sobre el Estatuto de las Fuerzas, firmado el 17 de noviembre de 2003 y que debería entrar en vigor a principios de 2005¹⁰³. Según el artículo 18 de este Acuerdo, todos los Estados miembros renuncian a las acciones que puedan tener entre sí y se estipula que los gastos realizados para atender a las acciones de terceros serán distribuidos entre el Estado de envío y el Estado receptor. Existe un acuerdo complementario destinado a ampliar esta renuncia a todos los daños que tengan lugar fuera del territorio de

⁹⁹ Gaceta de Legislación Federal 1961 II 1190 ff, complementado en el caso de Alemania por el Acuerdo de 3 de agosto de 1959 complementario del Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas con la OTAN, Gaceta de Legislación Federal 1961 II 1183.

¹⁰⁰ Al que hay que añadir en el caso de Alemania el artículo 41 del Acuerdo para complementar el Acuerdo con la OTAN sobre el Estatuto de las Fuerzas y la ley interna de aplicación, Gaceta de Legislación Federal 1961 II 1183 ff.

¹⁰¹ Protocolo sobre el Estatuto del Cuartel Militar Internacional establecido de conformidad con el Tratado del Atlántico del Norte, especialmente el artículo 6, Gaceta de Legislación Federal 1969 II 2000 ff; Acuerdo entre la República Federal de Alemania y el Cuartel Supremo de las Potencias aliadas en Europa, artículo 22 *ibid.*, pág. 2009 ff.

¹⁰² Artículo VIII 5) e) ii) y iii) del Acuerdo con la OTAN sobre el Estatuto de las Fuerzas.

¹⁰³ OJ 2003 C 321/6 ff.

los Estados miembros de la Unión Europea¹⁰⁴. En ninguno de estos casos se establece la responsabilidad de la propia Unión Europea.

La decisión del Consejo relativa al mecanismo de financiamiento Athena contiene otras disposiciones sobre responsabilidad que se refieren concretamente a las operaciones militares de la Unión Europea en el extranjero¹⁰⁵. El mecanismo en sí tiene capacidad jurídica, de modo que, según el artículo 40 2) y 3) de la decisión, es posible imputarle directamente responsabilidad tanto contractual como extracontractual. La expresión “los Estados contribuyentes la sufragarán por conducto de Athena” significa que Athena es responsable ante terceros y que únicamente se puede demandar a los Estados contribuyentes en el marco de este mecanismo de financiamiento y por conducto de sus contribuciones a él¹⁰⁶. Cabría así hablar de responsabilidad conjunta. Sin embargo, la distribución de los daños y perjuicios, por concepto de responsabilidad extracontractual se limita a los que hayan causado las estructuras comunes de mando de la Unión Europea, esto es, el cuartel general integrado o su personal. En la decisión no se hace referencia a la responsabilidad por daños causados por las fuerzas aportadas por los Estados miembros, la cual, por lo tanto, sigue incumbiendo a cada uno de los Estados de envío. La responsabilidad de la Unión Europea y de sus Estados miembros respecto de otros Estados contribuyentes queda expresamente excluida.

Además de estos acuerdos permanentes sobre el estatuto de las fuerzas, habría también que tener en cuenta los acuerdos especiales concertados con un tercer Estado en cuyo territorio haya de tener lugar una operación. El acuerdo entre la Unión Europea y Macedonia concertado el 21 de marzo de 2003 para la operación Concordia se refería en su artículo 13 a la responsabilidad por daños y perjuicios causados en relación con esa operación¹⁰⁷. Sin embargo, esta disposición no indicaba contra quién podían incoarse las acciones correspondientes y, por lo tanto, cómo había de distribuirse la responsabilidad entre los Estados que aportaban contingentes y el mecanismo de financiación de la Unión Europea. La distribución de la responsabilidad únicamente quedaba regulada al concertarse los correspondientes acuerdos con los Estados de envío, en los que en principio se estipulaba la responsabilidad de estos Estados¹⁰⁸. La única exclusión a este principio se refería al caso en que el mecanismo de financiación establecido por la operación decidiera resarcir los daños y perjuicios, lo cual, a su vez, únicamente estaba previsto en el caso de daños causados por las estructuras de mando de la Unión Europea¹⁰⁹, como se prevé actualmente en virtud del mecanismo Athena¹¹⁰.

¹⁰⁴ Documento del Consejo 7479/04, de 6 de abril de 2004.

¹⁰⁵ Decisión 2004/197/CFSP del Consejo, de 23 de febrero de 2004; el documento OJ L 63/68 establece un mecanismo para administrar la financiación de los gastos comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan consecuencias militares o de defensa. Este mecanismo separado sirve para financiar las operaciones militares de la Unión Europea, para las cuales no se puede utilizar el presupuesto de la Comunidad Europea.

¹⁰⁶ Por “Estados contribuyentes” se entiende todos los Estados que contribuyen a la financiación de una determinada operación.

¹⁰⁷ OJ 2003 L 82/45 ff.

¹⁰⁸ Véase, por ejemplo, el acuerdo con Turquía de fecha 26 de mayo de 2003, OJ L 234/22 ff, artículo 6.

¹⁰⁹ Modelo de decisión del Consejo por la cual se establece un mecanismo de financiación de operaciones, documento del Consejo 5491/1/03, de 21 de enero de 2003, artículo 9 3).

¹¹⁰ Véase *supra* las observaciones relativas a Athena.

Al modelo de acuerdos sobre el estatuto de la Fuerza concertados entre las Naciones Unidas y los diversos países receptores de operaciones de mantenimiento de la paz¹¹¹ no dice absolutamente nada acerca de la forma en que se ha de distribuir la responsabilidad.

D. Otros acuerdos

Unos pocos acuerdos multilaterales se refieren a la cuestión de la imputación de la responsabilidad en caso de incumplimiento de un tratado por una organización internacional. Ya en 1962 la cuestión estaba prevista en la Convención de Bruselas sobre la responsabilidad de los operadores de buques nucleares¹¹². El comité encargado de resolver este problema propuso que se permitiera a las organizaciones internacionales adherirse a la Convención a condición de que sus Estados miembros prometieran que financiarían (en parte) las obligaciones de ésta. Sin embargo, esta propuesta no quedó incorporada en la Convención.

Se encuentra un ejemplo de responsabilidad por el hecho de ser miembro de una organización en el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes (Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre) de 10 de octubre de 1967¹¹³, que Alemania ha ratificado. En la tercera oración del artículo VI del Tratado se estipula que tanto la organización internacional como sus Estados miembros serán responsables por el cumplimiento del Tratado. Según el artículo VII, cada uno de los países desde cuyo territorio se lance un objeto al espacio ultraterrestre será responsable internacionalmente de los daños causados por ese objeto. Así, este tratado es uno de los muy pocos instrumentos que establece la responsabilidad en razón de la calidad de miembro de una organización. El Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, de 29 de marzo de 1972¹¹⁴, estipula igualmente que los Estados miembros serán responsables solidaria y conjuntamente en caso de que se impute a una organización internacional la responsabilidad por daños y perjuicios¹¹⁵. Sin embargo, la acción debe incoarse en primer lugar contra la organización y, únicamente si ésta no resarce el daño, podrá procederse contra los Estados miembros. Los Estados miembros de una organización, por el hecho de adherirse al Convenio, básicamente actúan como garante de éste.

Por último, el artículo 139 2) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982¹¹⁶, dispone que los Estados y las organizaciones internacionales han de ser en principio responsables en forma separada por el incumplimiento de sus obligaciones en virtud de esa Convención. Los Estados y las organizaciones internacionales serán conjunta y solidariamente responsables únicamente cuando actúen en común.

Además, puede ocurrir que los Estados miembros asuman la responsabilidad mediante un acuerdo concreto entre sí o con el acreedor en ese sentido. Así ocurrió en el caso de la liquidación de Eurochemic, empresa internacional establecida con los auspicios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Tras la

¹¹¹ Véase A/45/594.

¹¹² AJIL 268 (1963).

¹¹³ Gaceta de Legislación Federal 1969 II 1968.

¹¹⁴ Gaceta de Legislación Federal 1975 II 1210.

¹¹⁵ Artículo XXII 3) del Convenio.

¹¹⁶ Gaceta de Legislación Federal 1994 II 1799.

liquidación de esta empresa, los Estados miembros decidieron aportar fondos, distintos del capital de funcionamiento, para cumplir las obligaciones vigentes, a cambio de lo cual Bélgica se declaró dispuesta a asumir la responsabilidad de hacerse cargo de las centrales, ponerlas fuera de servicio y eliminar los desechos radiactivos.

II. La imputación de responsabilidad en la jurisprudencia de los tribunales nacionales e internacionales

Se conocen pocos casos en que los tribunales hayan tenido que pronunciarse respecto de la imputación de responsabilidad. Se encontrará a continuación una reseña de la jurisprudencia alemana e internacional sobre la cuestión. La lista en caso alguno es exhaustiva y se limita a causas directamente relacionadas con Alemania.

A. *El Consejo Internacional del Estando*

La causa clásica a los efectos de la responsabilidad de un Estado miembro por los actos de organizaciones internacionales se refiere a la insolvencia del Consejo Internacional del Estando en octubre de 1985. El Consejo, incurrió en incumplimiento de obligaciones de derecho privado dimanadas de empréstitos y operaciones ulteriores, de resultas de lo cual se interpusieron una serie de acciones en su contra, primordialmente ante tribunales ingleses. En todo caso, también el Tribunal Europeo de Justicia conoció de una causa¹¹⁷. En sus alegatos finales, el Procurador General Darmon se refirió a la presunción de que la personalidad jurídica internacional del Consejo debía dar lugar a una separación de la responsabilidad¹¹⁸. El hecho de que la Comunidad Europea y los Estados que la integraban constituían sumados una minoría que podía bloquear la adopción de decisiones en el Consejo no hacía cambiar esta conclusión en modo alguno. Además, a su juicio, el Tribunal no era competente para examinar los actos del Consejo. Finalmente el Tribunal no tuvo que dictar sentencia en esta causa, que fue suspendida el 10 de marzo de 1990 después de que las partes llegaran a un arreglo amistoso.

B. *La responsabilidad de los Estados miembros y de organizaciones internacionales en virtud de instrumentos de derechos humanos*

La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo y de la Comisión Europea de Derechos Humanos, encargados de la aplicación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, reviste considerable importancia para nuestro tema en relación con las actividades de las organizaciones internacionales. Éstas, y en particular la Comunidad Europea, no son partes en el Convenio y, por lo tanto, no están sometidas a la jurisdicción de sus órganos judiciales. Se plantea así la cuestión de si los Estados partes en el Convenio son responsables de las infracciones de las normas fijadas por éste para las organizaciones internacionales que hayan establecido y si pueden ser demandados ante los órganos de Estrasburgo por esas transgresiones.

La Comisión Europea de Derechos Humanos no ha dado lugar a la responsabilidad del Estado anfitrión en, por ejemplo, *X. v. Germany*¹¹⁹ y *X. v. Sweden/Germany*¹²⁰. Ambas causas se referían a la responsabilidad del Estado anfitrión por

¹¹⁷ C-241/87 *Maclaine Watson Co. Ltd. v. Council and Commission*.

¹¹⁸ Alegatos finales, párr. 131.

¹¹⁹ Anuario del Convenio Europeo de Derechos Humanos, 1958 256.

¹²⁰ Anuario del Convenio Europeo de Derechos Humanos, 1965 272.

los fallos de un tribunal internacional. La Comisión Europea de Derechos Humanos inicialmente también rechazó el concepto de la responsabilidad por el hecho de ser parte en el Convenio. En su decisión relativa a la *Confédération française démocratique du travail*¹²¹, de 10 de julio de 1978, la Comisión rechazó la demanda interpuesta contra los Estados miembros de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero por un sindicato francés al que no se había tenido en cuenta para un puesto en el Comité Consultivo de esa Comunidad; la Comisión adujo que la participación de los Estados en los órganos de la Comunidad no constituía ejercicio de poderes soberanos en el sentido del artículo 1 del Convenio Europeo.

Sin embargo, la Comisión Europea de Derechos Humanos y posteriormente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no se han adherido estrictamente a esta primera postura. En la decisión relativa a la causa *Melchers*¹²², de 9 de febrero de 1990, la Comisión Europea de Derechos Humanos se refirió a un caso en que el Tribunal Europeo de Justicia había reafirmado la validez de una multa impuesta por la Comisión de la Comunidad Europea por infracción de las normas sobre competencia y cuya ejecución habían decretado los tribunales alemanes de conformidad con el artículo 192 2) del Tratado de las Comunidades Europeas (actualmente artículo 256 2)). El Gobierno Federal sostuvo que no cabía responsabilidad a Alemania porque los actos de que se trataba eran actos de la Comunidad Europea:

“El Gobierno demandado aduce que la República Federal de Alemania no es responsable en virtud del Convenio por los actos y las decisiones de las Comunidades Europeas. El Ministro Federal de Justicia, al autorizar la ejecución de un fallo del Tribunal Europeo de Justicia, no tenía que considerar si ese fallo había sido dictado en procedimientos que fueran compatibles con los derechos fundamentales que garantizan el Convenio Europeo de Derechos Humanos o la legislación fundamental de Alemania. Únicamente tenía que determinar si el fallo era auténtico. Por lo tanto, no tenía que determinar ni un derecho civil ni un cargo penal en el sentido del artículo 6 del Convenio. Además, del hecho de que la República Federal hubiese traspasado parte de sus competencias a las Comunidades Europeas no se puede derivar su responsabilidad en virtud del Convenio. De lo contrario, todos los actos de la Comunidad estarían sometidos indirectamente al control de los órganos establecidos en el Convenio y ese resultado no sería compatible con el principio generalmente aceptado de que el Convenio era aplicable a las Comunidades Europeas y cobraría fuerza obligatoria respecto de ellas únicamente si se adherían oficialmente a él. En este contexto, el Gobierno demandado señala también que, en todo caso, es el Tribunal Europeo de Justicia el que garantiza la observancia de los derechos fundamentales. Incluso si se llegara a la conclusión de que de todas maneras las autoridades nacionales seguían obligadas a controlar los actos de la Comunidad en lo que atañe a infracciones manifiestas y patentes de derechos fundamentales, los tribunales civiles de Alemania habían procedido a ese control en la causa de autos y no habían encontrado indicio alguno de una infracción de esa índole.”¹²³

La Comisión Europea de Derechos Humanos declaró inadmisble la reclamación y decidió que la transferencia de atribuciones soberanas a organizaciones

¹²¹ C-8030/77, Decisions and Reports (DR) 13, pág. 231.

¹²² *M. & Co. v. Germany*, C-13258/87, DR 64, pág. 138.

¹²³ *Ibid.*, pág. 144.

internacionales no estaba prohibida en el Convenio Europeo. A su juicio, sin embargo, esa transferencia no eximía a los Estados miembros de su obligación de asegurar la observancia del Convenio. Lo que importa entonces es determinar si los derechos fundamentales están suficientemente protegidos dentro de la organización internacional.

Alemania, en las presentaciones que hizo ante la Comisión, rechazó expresamente la responsabilidad por actos de las Comunidades Europeas¹²⁴.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos reafirmó la doctrina de la protección equivalente en los fallos que dictó paralelamente en las causas *Waite and Kennedy v. Germany* y *Beer and Regan v. Germany*, de 18 de febrero de 1999¹²⁵. En ambos casos, trabajadores contratados por la Agencia Espacial Europea en Darmstadt la demandaron aduciendo que habían adquirido la condición de empleados suyos. Los tribunales del trabajo de Alemania declararon inadmisibles las demandas porque la Agencia tenía inmunidad judicial en su carácter de organización internacional. Los demandantes procedieron a impugnar este fallo en Estrasburgo. El recurso presentado en Estrasburgo, sin embargo, no se refería a los actos de la Agencia sino a la negativa de los tribunales alemanes de revisarlos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por lo tanto, no tuvo que referirse directamente a la cuestión de si podía imputarse responsabilidad a Alemania por los actos de la Agencia. El Gobierno Federal hizo la presentación siguiente:

“El Gobierno demandado observa que los tribunales alemanes concedieron a la Agencia Espacial Europea inmunidad respecto de la demanda de los demandantes de conformidad con las disposiciones aplicables de la ley alemana sobre organización de los tribunales. Refiriéndose a la jurisprudencia de los órganos del Convenio, sostienen que el derecho de acceso a los tribunales está sujeto a limitaciones intrínsecas que incluyen el principio tradicional y generalmente reconocido de inmunidad parlamentaria y diplomática, así como el de la inmunidad de las organizaciones internacionales. A este respecto, explican que la inmunidad concedida a las organizaciones internacionales corresponde, al igual que la inmunidad del Estado, al principio de igualdad soberana de todos los Estados. Una organización internacional únicamente puede funcionar bien si se asegura su independencia. Las actividades de las organizaciones internacionales guardan una relación tan estrecha con sus objetivos soberanos que ni siquiera los actos privados pueden quedar excluidos por completo de la inmunidad. El Gobierno considera además que los demandantes tienen protección suficiente en derecho ya que podían haber incoado una acción contra la empresa irlandesa CDP, la otra parte en sus contratos, para exigir indemnización en virtud del párrafo 2 del artículo 10 de la Ley alemana del trabajo. La cuestión de si habían actuado en buena fe habría tenido que aclararse en ese procedimiento judicial.”¹²⁶

¹²⁴ *Ibid.*, pág. 144.

¹²⁵ *Waite and Kennedy v. Germany*, C-26083/94, véase en particular el párrafo 67; *Beer and Regan v. Germany*, C-28934/95, véase en particular el párrafo 57. Véase también el fallo en la causa *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany*, de 12 de julio de 2001, C-42527/98, párrafo 48, que no tenía que ver con una organización internacional, pero se refería a la exclusión de los recursos judiciales en Alemania en virtud de un tratado internacional.

¹²⁶ *Waite and Kennedy v. Germany*, C-26803/94, párr. 67.

Si bien esta causa no se refería primordialmente a la cuestión de la responsabilidad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reiteró la postura de que la circunstancia de establecer una organización internacional no liberaba a las partes en el Convenio de Derechos Humanos de las obligaciones contraídas en virtud de él. Cabe entonces suponer que, en principio, Alemania seguía siendo responsable de salvaguardar el derecho a un proceso justo en virtud del artículo 6 1) del Convenio, aunque se tratara de actos de la Agencia Espacial Europea. En última instancia, el Tribunal no consideró que el reconocimiento de la inmunidad de la Agencia constituyera una infracción del artículo 6 1) porque su propio instrumento constitutivo preveía recursos adecuados en derecho contra sus actos. En última instancia también se ajusta a la determinación a que se llegó en *M. and Co.* de que, cuando se transfieren facultadas soberanas a una organización internacional, los derechos fundamentales deben tener una protección equivalente.

En todo caso, el alcance y el sentido preciso de la doctrina de la protección equivalente en la causa *M. & Co.*, todavía no están absolutamente claros.

Se esperaba que la decisión en la causa *Senator Lines GmbH v. Austria and others*, de 30 de marzo de 2004, aclarara la cuestión¹²⁷. Alemania, en su calidad de Estado miembro de la Unión Europea, estaba incluida entre los demandados. Las circunstancias de hecho de la causa eran las siguientes: la Comisión de la Unión Europea había multado a la empresa naviera *Senator Lines* por infringir las normas de las Comunidades Europeas en materia de competencia. *Senator Lines* impugnó la decisión ante el Tribunal de Primera Instancia y pidió quedar exento del requisito de presentar garantía bancaria. El Tribunal de Primera Instancia, y luego el Tribunal Europeo de Justicia, desestimaron la solicitud. Acto seguido, *Senator Lines* recurrió ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aduciendo que se habían vulnerado sus derechos fundamentales a un juicio justo con arreglo al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en particular la presunción de inocencia. La demanda estaba dirigida contra los Estados miembros de la Unión Europea. Los demandados parecían partir del supuesto de que había una división de la responsabilidad. En sus presentaciones conjuntas, los Estados de la Unión Europea adujeron lo siguiente:

“El principal argumento de los Gobiernos es que las reclamaciones no se refieren a actos soberanos de ninguno de los Estados demandados ya que no constituían un ejercicio por cada Estado de su jurisdicción en el sentido del artículo 1 del Convenio. Los Gobiernos se remiten a la jurisprudencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos en el sentido de que no puede interponerse una acción contra las Comunidades Europeas como tales ni contra los Estados miembros en forma solidaria o conjunta (*CFDT v. the European Communities and their Member States*, solicitud No. 8030/77, decisión de la Comisión de 10 de julio de 1978, *Decisions and Reports (DR) 13*, página 231). Los Gobiernos no ven contradicción alguna entre esta postura y la jurisprudencia del Tribunal en que se ha imputado responsabilidad a Estados por actos realizados en cumplimiento de obligaciones internacionales o en el contexto de obligaciones internacionales (el fallo en la causa *Matthews v. the United Kingdom*, antes mencionado) y señalaban que la Comunidad Europea tiene personalidad jurídica y ni ella ni sus órganos representan en modo alguno a sus Estados miembros.

¹²⁷ *Senator Lines GmbH v. Austria and others*, C-56672/00.

A título supletorio, los Estados demandados sostienen que el ordenamiento jurídico de la Comunidad asegura en cada caso el respeto de los derechos humanos. En consecuencia, el principio de la subsidiariedad debería excluir la posibilidad de que el Tribunal examinara los actos en esta causa. Se remiten a este respecto a la causa *M. & Co. v. Germany* (demanda No. 13258/87, decisión de la Comisión de 9 de febrero de 1990, DR 64, página 138), en la que la Comisión consideró admisible que los Estados traspasaran atribuciones a organizaciones internacionales a condición de que los derechos fundamentales tuvieran una protección equivalente en la organización. La Comisión determinó que las Comunidades Europeas, por conducto de sus declaraciones y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, protegían los derechos fundamentales y supervisaban su observancia. Los Estados demandados señalan que, a partir de esa decisión, las salvaguardias de derechos humanos en el ordenamiento jurídico de la Comunidad se han consolidado aún más mediante la inclusión en el Tratado de la Unión Europea de los artículos 6 y 46 d), que se refieren expresamente a los derechos fundamentales, con inclusión del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Los Estados demandados destacan que la cuestión del requisito de una garantía bancaria en el caso de autos fue examinada por los Presidentes del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal Europeo de Justicia, que ninguno de los dos aceptó los argumentos de la empresa demandante y que los dos ofrecieron diversas garantías de un proceso justo.”¹²⁸

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sin embargo, no se refirió a la responsabilidad de los Estados miembros por los actos de las Comunidades Europeas, sino que declaró inadmisibile la demanda por otras razones¹²⁹. En todo caso, se hizo referencia a la cuestión en las presentaciones hechas en el curso del juicio¹³⁰. La Comisión expresó su acuerdo con las presentaciones de los Estados miembros de la Unión Europea y rechazó la idea de que fueran responsables por los actos de las Comunidades Europeas y sus instituciones, señalando que había una protección equivalente de los derechos fundamentales de conformidad con la doctrina *M & Co.* formulada por la Comisión Europea de Derechos Humanos. La Comisión Internacional de Juristas, en los escritos que presentó, sostuvo que había que descartar el criterio de la doctrina *M. & Co.* porque los Estados miembros por lo general seguían siendo responsables de la vulneración de derechos fundamentales por órganos de organizaciones internacionales; esa Comisión sostenía que, con arreglo al derecho internacional público general, los Estados no pueden evadir su responsabilidad estableciendo organizaciones internacionales:

“La Comisión Internacional de Juristas sostiene que el Tribunal debe aceptar la posibilidad de que los Estados miembros sean responsables por la conducta de órganos de organizaciones internacionales que integren. A su juicio, sería inaceptable que la vulneración de derechos fundamentales quedase sin remedio únicamente porque su autor fuese un órgano internacional establecido por el Estado y no el Estado propiamente dicho.

¹²⁸ *Senator Lines GmbH v. Austria and others*, C-56672/00, sección A.

¹²⁹ Habida cuenta de que el Tribunal de Primera Instancia había dejado sin efecto la multa en el interin, el demandante ya no podía sostener que era “víctima de una infracción”, como se exigía en el artículo 34 del Convenio.

¹³⁰ Véanse las circunstancias de derecho enunciadas en las secciones A y C del fallo.

No es posible que un Estado pueda eludir sus obligaciones traspasando atribuciones a organizaciones internacionales. La Comisión Internacional de Juristas sostiene que esta opinión se ajusta al derecho internacional público general y es compatible con la jurisprudencia relativa al Convenio. No considera que haya que mantener la doctrina de la ‘protección equivalente’ que aplica la Comisión de las Comunidades Europeas porque no está claro cómo funciona en varias circunstancias.”¹³¹

C. *Otros casos de responsabilidad por actos soberanos de terceros en el territorio de Estados miembros*

La cuestión de la responsabilidad por actos soberanos de terceros en el territorio de Estados miembros puede plantearse también en otro contexto. Son particularmente pertinentes dos situaciones en que el acto del tercero puede estar relacionado con organizaciones internacionales.

1. *Instrumentos jurídicos de la Comunidad Europea*

La primera situación se refiere a los efectos de los instrumentos jurídicos aprobados por las Comunidades Europeas. Una de las cuestiones que se plantea es la de la responsabilidad del Estado miembro por la aplicación y ejecución del derecho de las Comunidades Europeas. En 1994, por ejemplo, se pidió al Tribunal Federal de Justicia que fallara una causa interpuesta por una empresa contra la República Federal de Alemania por daños resultantes del embargo económico impuesto contra el Iraq¹³². El embargo había sido impuesto en un reglamento del Consejo de las Comunidades Europeas. El Tribunal Federal, como había hecho el de primera instancia, rechazó la demanda contra Alemania porque el embargo estaba previsto en la legislación de la Unión Europea que entraba en vigor directamente y por la cual únicamente eran responsables las Comunidades Europeas. De este modo, rechazó la posibilidad de que Alemania fuese responsable en razón de su calidad de miembro de la organización o de la forma en que votara en ella. Consideró también que el reglamento promulgado en Alemania para poner en práctica el embargo y sancionar sus infracciones era de naturaleza puramente declaratoria y no servía para atribuir responsabilidad a Alemania por la posible vulneración de derechos humanos en razón del embargo. De esta manera, partió del supuesto de que había una estricta división de la responsabilidad entre las Comunidades Europeas y los Estados miembros, por lo menos cuando se tratara de legislación de las Comunidades Europeas que entrara en vigor directamente. Es interesante observar que, en una causa similar, el Tribunal Europeo de Primera Instancia había dictaminado que las Comunidades Europeas no eran responsables de los daños o perjuicios resultantes del embargo porque había sido impuesto en virtud de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, por lo tanto, no podía atribuirse a las Comunidades¹³³.

El Tribunal Europeo de Justicia, en la causa *Krohn*, de 1986, examinó la otra cara de la moneda, esto es, el alcance de la responsabilidad de las Comunidades Europeas por la aplicación de sus instrumentos jurídicos por autoridades nacionales.

¹³¹ *Ibid.*, sección C, No. 5.

¹³² Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (BGHZ) 125, 27, también en Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1994, 858. El fallo de la instancia precedente (Tribunal Regional de Bonn) figura en Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 1994, 455.

¹³³ European Court reports 1998, II-667, Case T-184/95 (*Dorsch Consult v. Council and Commission*), en particular el párrafo 74.

Una empresa alemana presentó una demanda por daños y perjuicios contra las Comunidades Europeas porque el Instituto Federal de Regulación del Mercado Agrícola se había negado, siguiendo instrucciones de la Comisión, a concederle permisos de importación. El Tribunal declaró admisible la demanda porque la medida impugnada era atribuible a la Comisión y no al Instituto Federal. De esta manera, consideró que la autoridad nacional era “agente” de la Comunidad a los efectos de la responsabilidad de ésta con arreglo al artículo 288 2) del Tratado de las Comunidades Europeas por los daños causados por sus instituciones o funcionarios en el desempeño de su cargo, al menos cuando actuaran en virtud de instrucciones oficiales¹³⁴. En decisiones más recientes se da un paso más allá y se sostiene que, en el caso de las demandas interpuestas contra las Comunidades Europeas por infracción de deberes oficiales, normalmente es suficiente que las Comunidades hayan coadyuvado a causar la conducta lesiva de la autoridad nacional, como ocurrió por ejemplo en *New Europe Consulting and Brown v. Commission* en 1999. En este caso, la Comisión, al enviar un fax a las autoridades nacionales, había hecho que éstas excluyeran al demandante de una licitación pública en el marco del programa Phare¹³⁵.

2. *La presencia de fuerzas armadas extranjeras*

La segunda situación se refiere a las consecuencias de la presencia de fuerzas armadas de la OTAN en territorio alemán. La cuestión de la responsabilidad se plantea cuando miembros de esas fuerzas armadas causan daños o perjuicios en el desempeño de sus funciones. En el Acuerdo relativo al estatuto de las fuerzas de la OTAN figuran disposiciones sobre responsabilidad, a la que ya nos hemos referido¹³⁶. Como se ha señalado, no se prevé la responsabilidad de la propia OTAN. Los daños causados a terceros (particulares), en cambio, se imputan por igual al Estado que envía y al Estado receptor de conformidad con el artículo VIII 5) e). Si no se puede determinar de qué país eran las fuerzas que causaron los daños, serán igualmente responsables todos los Estados miembros de que se trate (art. VIII 5) e) iii)). El Tribunal Federal ha llegado a la conclusión, sobre la base de esta disposición, de que para los daños no imputables existe responsabilidad solidaria y conjunta de manera que los particulares que los hayan sufrido podrán demandar por el monto íntegro a la República Federal¹³⁷. Se ha señalado ya, sin embargo, que las normas de esta índole en el Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la OTAN no están basadas en la responsabilidad por el hecho de ser miembro de la OTAN sino más bien en la responsabilidad por el hecho propio. La opción procesal de interponer una demanda contra el Estado receptor deriva también, con prescindencia de la responsabilidad solidaria y conjunta, del artículo VIII 5) b) del Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la OTAN, según el cual el Estado receptor paga la indemnización y, posteriormente, la recupera de los Estados miembros que corresponda. Tampoco este arreglo guarda relación con un concepto de responsabilidad por el hecho de ser miembro de una organización. Se trata más bien de una forma pragmática de resarcir a los damnificados respetando al mismo tiempo la inmunidad de los Estados

¹³⁴ Sin embargo, no se dio lugar a la demanda porque la Comisión no había actuado ilícitamente.

¹³⁵ Informes del Tribunal Europeo 1999, II-2403, Case T-231/94 (*New Europe Consulting and Brown v. Commission*), en particular el párrafo 29. Véase un fallo similar en ECR 1994, I-4199, Case C-146/91 (*KYDEP v. Commission*) párr. 19 y para un planteamiento distinto, véase ECR 1987, 3005, Case C-89 y 91/86 (*Etoile Commerciale v. Commission*).

¹³⁶ *Supra* A III.

¹³⁷ BGH NJW 1976, pág. 1030; BGH NJW 1982, pág. 1046; BGHZ 122, 363.

aliados¹³⁸. De esta manera, no es posible considerar que la jurisprudencia alemana que dé lugar a demandas contra la República Federal de Alemania sobre la base del Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la OTAN por el daño causado en el curso de maniobras de fuerzas armadas aliadas¹³⁹ demuestre que haya responsabilidad del Estado miembro por los actos de una organización internacional.

También en el mismo contexto hay que enfocar la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia respecto de la responsabilidad por daños causados en el curso de maniobras. Las disposiciones del artículo VIII 5) del Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la OTAN que se han mencionado significan que, en primer lugar, la República Federal de Alemania es responsable ante terceros por daños y perjuicios resultantes de maniobras o de la presencia de fuerzas en el territorio, tal como si sus propias fuerzas fuesen responsables por esos daños. El Tribunal Federal de Justicia admitió expresamente una demanda interpuesta contra Alemania por responsabilidad por daños y perjuicios causados por tropas belgas en el ejercicio de sus funciones justamente por esta razón¹⁴⁰.

El fallo que dictó en 1993 el Tribunal Federal de Justicia (BGHZ 122, 363) debe enfocarse también en el contexto de la responsabilidad solidaria y conjunta por daños no imputables que, como ya se señaló, está basado en el principio de la responsabilidad por el hecho propio y no en la circunstancia de ser miembro de una organización. En este caso, el Tribunal confirmó que se podía demandar a la República Federal de Alemania en razón de la responsabilidad que le cabía por el hecho de las fuerzas armadas de las fuerzas de la OTAN normalmente hicieran caso omiso de las restricciones de tiempo impuestas a los vuelos a baja altura. Se determinó que el incumplimiento de una obligación y la culpabilidad no eran imputables a los órganos alemanes que daban la autorización, sino a “los responsables dentro de las fuerzas armadas de la OTAN”. El razonamiento del Tribunal fue el siguiente:

“Quienes son responsables en las fuerzas armadas de la OTAN por la realización de vuelos militares a baja altura tienen la obligación respecto de los habitantes de las zonas en que vuelan de asegurarse de que se respeten en la práctica los cronogramas previstos para los vuelos a los efectos de la salud de esos habitantes. Naturalmente, cuando haya casos aislados en que no se cumplan los períodos fijados para vuelos a baja altura, ello no redundará por sí mismo en un deterioro para la salud de los habitantes. Sin embargo, si las fuerzas aéreas de la OTAN hacen caso omiso por completo de las restricciones a las maniobras de vuelos militares a baja altura, impuestas en consideración de los riesgos de salud que entrañan para los habitantes de las zonas en que tienen lugar, la República Federal de Alemania será considerada responsable en virtud del derecho alemán por incumplimiento de una obligación oficial. Habida cuenta de que, en aplicación de los principios del derecho alemán, deben tener u obtener los conocimientos administrativos y legales necesarios para el desempeño de sus funciones (decreto judicial de 15 de junio de 1989 —III ZR 96/88— BGH-Rechtsprechung (BGHR), 839 1), primera oración, del Código Civil (BGB), fallo 13 (culpabilidad), y otras referencias), los miembros de las

¹³⁸ Alemania puede demandar y ser demandada en representación del Estado que envía, artículo 12 2) de la ley por la cual se pone en vigor el Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la OTAN.

¹³⁹ Véanse por ejemplo los fallos del Tribunal Regional Superior de Oldenburg en NJW 1990, 3215, del Tribunal Regional de Aachen en NJW-RR 92, 165, del Tribunal Federal en NJW-RR 1989, 673 y NJW 1991, 1421.

¹⁴⁰ BGHZ 49, 267 (270).

fuerzas armadas de la OTAN responsables por las maniobras militares a baja altura son culpables si, al realizarlas, no respetan las limitaciones de tiempo enunciadas en la autorización especial.”¹⁴¹

El Tribunal Federal de Justicia, al imputar responsabilidad a la República Federal de Alemania, se basó tácitamente en las disposiciones del Acuerdo relativo al estatuto de las fuerzas de la OTAN que se han mencionado antes. El hecho de que la República Federal de Alemania, a diferencia de su postura con respecto a los reglamentos de las Comunidades Europeas, no haya renunciado a la responsabilidad en derecho que le incumbe en última instancia por autorizar maniobras de las unidades de la OTAN estacionadas en ese país puede haber tenido, como máximo, un papel secundario¹⁴². En estas circunstancias, es lógico no exonerar a Alemania de responsabilidad por el incumplimiento de deberes oficiales.

Al año siguiente (1994), el Tribunal Administrativo Superior de Rhineland-Palatine dictó el fallo siguiente:

“... incumbe responsabilidad en derecho a la República Federal de Alemania por el efecto de la contaminación causada por los ruidos de los vuelos a baja altura, al menos en las regiones en que éstos tienen lugar en un período más prolongado, y, a los efectos de identificar a los posibles infractores, no es preciso distinguir entre los aviones de las fuerzas armadas federales y los de las fuerzas armadas de la OTAN.”¹⁴³

El hecho de que el demandante haya interpuesto su acción contra ambas partes no redunda en desmedro de la admisibilidad de la demanda sobre la base de los vuelos a baja altura de aviones de reacción de la Bundeswehr y la OTAN porque:

“... la simple circunstancia de que, en virtud del derecho internacional, el demandado no tenga facultades directas de intervenir en los asuntos de sus aliados de la OTAN, sino que tenga que recurrir a la negociación para asegurar que se cumpla el ordenamiento jurídico alemán, no hace necesario identificar, al analizar el incumplimiento de los deberes, los distintos elementos causales que contribuyeron al daño. Las demandas acumuladas son admisibles porque el demandado tiene que controlar directamente los vuelos de la Bundeswehr y tiene también la obligación de negociar para que los autores pongan término a las actividades denunciadas o las minimicen de manera de proteger los derechos que hacen valer los demandantes.”¹⁴⁴

En última instancia, la jurisprudencia no da a entender que incumba a la República Federal de Alemania responsabilidad general por los actos de la OTAN o de otros miembros de la OTAN en razón de su calidad de miembro de esta organización en mayor grado que el enunciado en las disposiciones del Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la OTAN.

¹⁴¹ BGHZ 122, 363.

¹⁴² Los artículos 45 1) y 46 1) del acuerdo complementario del Acuerdo relativo al estatuto de las fuerzas de la OTAN facultan a los aliados para realizar las maniobras necesarias, pero con sujeción a la aprobación de las autoridades alemanas competentes.

¹⁴³ Tribunal Administrativo Superior de Rhineland-Palatine AS RP-SL 26, 112.

¹⁴⁴ *Ibid.*

De hecho, los dictámenes más recientes aceptan también la existencia de responsabilidad por el hecho propio, aunque se trate tal vez de actos que no puedan imputarse, y no sobre la base de la calidad de miembro de una organización. No cabe, pues, partir del supuesto de que los Estados miembros son responsables por actos de organizaciones internacionales.

D. La responsabilidad de los países que aportan contingentes para operaciones de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas han asumido la responsabilidad en algunos casos, en que sus operaciones causaron daños o perjuicios. La indemnización que se pague es sufragada en última instancia por todos sus Estados Miembros por conducto de sus contribuciones financieras. El principio general de que las Naciones Unidas son responsables por los daños causados por su personal en el desempeño de sus funciones fue confirmado por la Corte Internacional de Justicia en la opinión consultiva relativa al Sr. *Cumarasawamy*¹⁴⁵.

Sin embargo, la imputación de la responsabilidad se complica cuando se trata de operaciones militares bajo los auspicios de las Naciones Unidas, porque los soldados que participan no son empleados directos de éstas sino que pertenecen a contingentes nacionales que los Estados Miembros ponen a su disposición. Las condiciones en que se proporcionan estos contingentes varían mucho y también lo hace la práctica relativa a la asunción por las Naciones Unidas de la responsabilidad por daños o perjuicios. En todo caso, cabe discernir en general una tendencia en esa práctica; las Naciones Unidas han asumido responsabilidad cuando realmente tienen a su cargo el mando y control. Si el mando operativo sigue estando a cargo de uno o más Estados Miembros, las Naciones Unidas no reconocen responsabilidad. En general, la han asumido en el caso de actos oficiales no autorizados de miembros de fuerzas de mantenimiento de la paz, pero no por sus actos privados.

En la medida de lo que cabe constatar, rara vez se han presentado directamente reclamaciones contra los países que aportan contingentes.

Las Fuerzas de Estabilización (SFOR) y de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR) de la OTAN en la ex Yugoslavia, si bien no están directamente bajo los auspicios de las Naciones Unidas, son también pertinentes en relación con la práctica relativa a la responsabilidad de los países que aportan contingentes. Se determinó que ambas fuerzas tenían personalidad internacional separada. Los Estados que las envían han aceptado saldar por sí mismos las reclamaciones de daños y perjuicios, negando al mismo tiempo que les quepa responsabilidad en derecho.

E. Responsabilidad por el bombardeo de la República Federativa de Yugoslavia por la OTAN

El 29 de abril de 1999 la República Federativa de Yugoslavia presentó a la Corte Internacional de Justicia en La Haya, sobre la base del artículo 73 de su reglamento, una solicitud de medidas provisionales contra 10 Estados miembros de la OTAN, entre ellos Alemania (la causa relativa a la legalidad del uso de la

¹⁴⁵ *I.C.J. Reports 1999*, pág. 62, opinión consultiva de 29 de abril de 1999, párr. 66. Se trataba sin embargo únicamente de un *obiter dictum*. La cuestión no se refería a la responsabilidad sino a la inmunidad del personal de las Naciones Unidas.

fuerza)¹⁴⁶. La Corte no dio lugar a la solicitud el 2 de junio de 1999 aduciendo que carecía manifiestamente de competencia, particularmente sobre la base de la Convención de 1948 para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. No se hizo referencia al problema de la imputación de la responsabilidad a la OTAN o a los Estados miembros. La Corte rechazó la solicitud en su conjunto el 15 de diciembre de 2004 y dictaminó que no era competente para conocer de ella.

Alemania, en sus presentaciones escritas y orales, se centró en cuestiones de admisibilidad y, en particular, en la de la competencia. No se hizo referencia directa al problema de si cabía imputarle responsabilidad por los ataques aéreos de la OTAN y, en la afirmativa, en qué grado. En las objeciones preliminares que presentó por escrito, Alemania rechazó la idea de que los actos de las organizaciones internacionales pudieran ser atribuidos en general a los Estados que las integran. En el párrafo 3.45 señalaba que no podía haber responsabilidad conjunta de todos los miembros de la OTAN por el supuesto genocidio a que habían dado lugar los ataques aéreos, sino que había que demostrar respecto de cada uno de los Estados demandados todos los elementos del crimen supuesto, en particular los subjetivos: “Hay que tratar a cada uno de los demandados según lo que cada uno haya hecho”.

En el párrafo 3.66 de las objeciones preliminares se destacaba que incumbía a las propias Naciones Unidas la responsabilidad primordial por todos los actos (y omisiones) cometidos con anterioridad al establecimiento de la Fuerza para Kosovo (KFOR) sobre la base de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad y que, por lo tanto, no cabía demandar a Alemania. En particular se sostenía en el párrafo 3.68 que la República Federativa de Yugoslavia no había presentado indicio alguno de que en los actos imputados a la KFOR hubiese intervenido personal alemán.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también conoció de una causa relacionada con los ataques aéreos. En la causa *Banković and others v. Belgium and others*¹⁴⁷, víctimas y familiares demandaron a los Estados miembros de la OTAN en razón de un ataque aéreo contra una instalación de radiodifusión que había tenido lugar el 23 de abril de 1999. Alemania y los demás Estados impugnaron la competencia del Tribunal aduciendo que Yugoslavia estaba fuera del ámbito de aplicación del Convenio (artículo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) porque no había ejercido autoridad legal alguna respecto del territorio. La Corte aceptó esta postura y declaró inadmisibile la demanda. No se examinó la cuestión de la responsabilidad de los Estados miembros por los actos de una organización internacional¹⁴⁸.

También el Tribunal Regional de Bonn tuvo que fallar una demanda similar de daños y perjuicios¹⁴⁹. El 30 de mayo de 1999 la OTAN bombardeó un puente en Serbia y, en el curso del bombardeo, varios civiles resultaron heridos o perdieron la vida. Algunos de los heridos y familiares de los muertos interpusieron una acción por daños y perjuicios contra la República Federal de Alemania ante el Tribunal

¹⁴⁶ <http://www.icj-cjj.org/jcj/www/decisions.htm>

¹⁴⁷ Decisión de 12 de diciembre de 2001, causa 52207/99.

¹⁴⁸ Como señalaba expresamente el Tribunal en el párrafo 83.

¹⁴⁹ Decreto de la Primera Sala en lo Civil de 10 de diciembre de 2003 (Az. I O 361/02), publicado en NJW 2004, página 525 y siguientes.

Regional de Bonn, el cual no le dio lugar porque el derecho internacional no prevé la posibilidad de presentar acciones individuales de esta índole salvo en regímenes convencionales especiales como el establecido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y porque la legislación alemana relativa a la responsabilidad del Estado no era aplicable en casos de conflicto armado. No se hizo referencia a la cuestión de si Alemania era responsable por actos de la OTAN, la cual habría dado lugar a considerables dificultades para los demandantes porque en el ataque no habían participado directamente unidades alemanas.

III. Observaciones finales

El análisis que antecede de los convenios y convenciones y la jurisprudencia indica que la responsabilidad de las organizaciones internacionales es distinta de las de los Estados que las integran.

El Gobierno Federal ha propugnado hasta la fecha el principio de la responsabilidad separada ante la Comisión Europea de Derechos Humanos (*M & Co.*), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Senator Lines*)¹⁵⁰ y la Corte Internacional de Justicia (*Legalidad del uso de la fuerza*) y ha rechazado la responsabilidad por medidas adoptadas por las Comunidades Europeas, la OTAN y las Naciones Unidas por el sólo hecho de ser miembro de estas instituciones.

Lo que antecede no se refiere, sin embargo a la situación en que órganos soberanos de Alemania, en particular fuerzas armadas, hayan cometido por sí mismos, bajo los auspicios de una de esas organizaciones internacionales, un acto que dé lugar a responsabilidad. En esos casos, y en el marco de la SFOR y la IFOR, Alemania ha satisfecho las demandas de daños y perjuicios sin reconocer en todo caso obligación alguna en derecho.

El Tribunal Federal de Justicia ha partido de la presunción de que existe una estricta división de la responsabilidad entre las Comunidades Europeas y los Estados que las integran en asuntos en que esté en juego derecho de la Comunidad que sea directamente aplicable. Sus fallos acerca de la responsabilidad de Alemania por daños y perjuicios causados por fuerzas de la OTAN en el curso de maniobras se basan, en cambio, en el carácter especial del Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la OTAN y no pueden generalizarse.

La tendencia general en la práctica del Estado alemán consiste en no aceptar la responsabilidad del Estado por los actos de organizaciones internacionales.

¹⁵⁰ Las observaciones hechas por Alemania no figuran en forma separada en el fallo. En cambio, se resumen juntas las de todos los Estados demandados. Aparentemente todos éstos, incluido Alemania, presentaron los mismos argumentos.

III. Lista de documentos adjuntos a los comentarios y observaciones recibidos de gobiernos y organizaciones internacionales*

Alemania

- Índice de documentos, acuerdos y fallos judiciales sobre el tema de la responsabilidad de las organizaciones internacionales

Organización Internacional de Policía Criminal

- Documentos jurídicos básicos de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)
- Manual del personal de la Interpol
- Informes anuales de la Comisión de la Interpol sobre el control de expedientes, 2002 y 2003

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

- Partes contratantes en tratados administrados por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) o signatarias de esos tratados, documento 423 de la OMPI, 15 de enero de 2005
-

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