



Asamblea General

Distr. general
20 de abril de 2006
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

58° período de sesiones

Ginebra, 1° de mayo a 9 de junio y 3 de julio
a 11 de agosto de 2006

Cuarto informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales

Presentado por el Sr. Giorgio Gaja, Relator Especial

Adición

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
D. Cuestión de la responsabilidad de los miembros de una organización internacional cuando ésta es responsable	75-96	2



D. Cuestión de la responsabilidad de los miembros de una organización internacional cuando ésta es responsable

75. Hay dos asuntos que arrojan luz sobre la cuestión de si los Estados miembros de una organización internacional incurren en responsabilidad por el hecho de ser miembros de una organización que cometa un hecho internacionalmente ilícito. Ambos asuntos dieron lugar a una serie de sentencias de tribunales nacionales, y uno de ellos también a algunos laudos arbitrales. Aunque ninguno de los asuntos se centraba en si los Estados miembros eran responsables con arreglo al derecho internacional, se hicieron varias observaciones acerca de esta cuestión; además, algunas consideraciones de carácter general que figuraban en las decisiones adoptadas parecen ser relevantes para las cuestiones de la responsabilidad internacional.

76. El primero de los casos comenzó con una solicitud de arbitraje de la empresa Westland Helicopters Ltd., contra la Organización Árabe para la Industrialización y los cuatro Estados miembros de dicha organización (Arabia Saudita, Egipto, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos). La solicitud se basaba en una cláusula de arbitraje recogida en un contrato concluido entre la empresa y la organización. El tribunal de arbitraje examinó en un laudo provisional la cuestión de su propia competencia y la de la responsabilidad de los cuatro Estados miembros de la organización por los hechos de ésta. Merece la pena recoger citas relativamente largas de este laudo ya que en él se trataba de fundamentar la responsabilidad de los Estados miembros. Los principales puntos recogidos al respecto por el tribunal de arbitraje fueron los siguientes:

“Hay una teoría generalizada, procedente del derecho romano (*‘Si quid universitati debetur, singulis non debetur, nec quod debet universitas singuli debent’*: Digesto 3, 4, 7, 1), que excluye la posibilidad de que se acumule la responsabilidad de una entidad jurídica y la de las personas que la constituyen, dado que estas personas no son parte en las relaciones jurídicas de la entidad. No obstante, este concepto, que podría considerarse ‘estricto’ no puede aplicarse al presente caso. [...] La designación de una organización como ‘entidad jurídica’ y la atribución de una existencia independiente no permite concluir si las personas que la integran quedan vinculadas por las obligaciones contraídas por la organización o no.”¹¹²

“A menos que exista una cláusula que excluya formalmente la responsabilidad de los cuatro Estados, los terceros que hayan establecido una obligación contractual con la Organización Árabe para la Industrialización pueden alegar legítimamente la responsabilidad de esos Estados. Esta norma se deriva de los principios generales del derecho y de la buena fe.”¹¹³

“[...] los cuatro Estados, al constituir la organización, no tenían la intención de desaparecer totalmente tras ella, sino más bien de participar en ella como ‘miembros responsables’ (...).”¹¹⁴

¹¹² Laudo provisional de 5 de abril de 1984; cita procedente de la traducción en inglés publicada en *Internacional Law Reports*, vol. 80, pág. 612.

¹¹³ *Ibíd.*, pág. 613.

¹¹⁴ *Ibíd.*, pág. 614.

“[...] debe admitirse que, en realidad, en las circunstancias del presente caso, la organización constituye una unidad con los Estados. El tratado por el que se crea la Organización Árabe para la Industrialización establece, al mismo tiempo, el Comité Superior (‘Comité Superior Ministerial Conjunto’) integrado por los Ministros correspondientes de los cuatro Estados y encargado no sólo de aprobar el Estatuto Fundamental y crear una Dirección provisional, sino de dirigir la política general de la organización, y al que el artículo 23 del Estatuto Fundamental describe como la ‘autoridad principal’. No cabe una demostración más clara de identificación de los Estados con la organización, en especial dado que el artículo 56 del Estatuto especifica que, en caso de desacuerdo en el seno del Comité, deberá recurrirse a los Reyes, Príncipes y Presidentes de los Estados.”¹¹⁵

Tras hacer referencia a las circunstancias en que se había concluido el acuerdo entre la Organización Árabe para la Industrialización y la empresa y poniendo de manifiesto que los Estados miembros “no podían dejar de ser conscientes de las consecuencias de sus actos”¹¹⁶, el tribunal de arbitraje concluyó:

“Si bien es cierto que los Estados están vinculados por las obligaciones contraídas por la Organización Árabe para la Industrialización, también lo es que los cuatro Estados están vinculados por la cláusula de arbitraje concluida por ésta, ya que las obligaciones sustantivas no pueden disociarse de las de carácter procesal.”¹¹⁷

El tribunal hizo una referencia breve al derecho internacional cuando señaló algunas “consideraciones de equidad”:

“La equidad, junto con los principios del derecho internacional, permite el levantamiento del velo corporativo, con el fin de proteger a terceros frente a abusos que pudieran ir en detrimento de ellos (Corte Internacional de Justicia, 5 de febrero de 1970, asunto *Barcelona Traction*).”¹¹⁸

77. El Tribunal de Justicia de Ginebra desestimó el laudo arbitral a solicitud de Egipto y en relación únicamente con este Estado¹¹⁹. Al determinar que el tribunal arbitral era incompetente, el Tribunal de Justicia disintió de

“la conclusión del tribunal de arbitraje de que la Organización Árabe para la Industrialización [era] en cierta forma una sociedad colectiva tras la que los cuatro Estados no trataban de ocultarse sino en la que habían acordado participar como miembros responsables. No están claros los fundamentos jurídicos en que se basó el tribunal de arbitraje para aceptar que la organización era una entidad jurídica con arreglo al derecho internacional y, por tanto, equiparable a una sociedad de derecho privado, reconocida por la legislación nacional y sujeta a las normas de ésta.”¹²⁰

¹¹⁵ *Ibíd.*, págs. 614 y 615.

¹¹⁶ *Ibíd.*, pág. 615.

¹¹⁷ *Ibíd.*, pág. 615.

¹¹⁸ *Ibíd.*, pág. 616.

¹¹⁹ Sentencia de 23 de octubre de 1987, traducción en inglés publicada en *International Law Reports*, vol. 80, pág. 622.

¹²⁰ *Ibíd.*, pág. 643.

La empresa Westland Helicopters apeló sin éxito la sentencia ante el Tribunal Supremo Federal de Suiza, el cual confirmó que la cláusula de arbitraje no era vinculante para Egipto y dijo:

“El papel predominante desempeñado por los Estados miembros y el hecho de que la autoridad suprema de la Organización Árabe para la Industrialización sea un Comité Superior integrado por ministros no puede afectar a la independencia ni a la personalidad de la organización, ni llevar a la conclusión de que cuando los órganos de la organización negocian con terceros vinculan *ipso facto* a los Estados que la constituyen. [...] El hecho de que el Estatuto de la organización se derive del derecho internacional público no atenúa en absoluto su independencia respecto a los Estados que la constituyen.”¹²¹

78. Un nuevo tribunal de arbitraje consideró la cuestión de la responsabilidad de la Organización Árabe para la Industrialización y la de los tres Estados miembros que no habían impugnado el laudo provisional. El tribunal estimó que:

“La responsabilidad de los Estados debe evaluarse en cada caso únicamente sobre la base de los hechos que constituyen la organización en su conjunto cuando se interpreten también con arreglo al comportamiento de los Estados que la integran.”¹²²

El Tribunal llegó a la conclusión de que los Estados miembros no habían tenido la intención de excluir su responsabilidad y que las circunstancias especiales del caso propiciaban “la confianza de los terceros que contrataban con la organización en la capacidad de ésta para hacer frente a sus compromisos habida cuenta del continuo respaldo de los Estados miembros”¹²³. No obstante, parece que el laudo definitivo fue sólo en contra de la Organización Árabe para la Industrialización¹²⁴.

79. El segundo asunto que dio lugar a un examen a fondo de la responsabilidad de los Estados miembros tuvo su origen en el incumplimiento por parte del Consejo Internacional del Estando de cumplir las obligaciones contraídas en virtud de diversos contratos. En uno de los asuntos, de los que conoció el Tribunal Superior de Inglaterra, se demandaba al Ministerio de Comercio e Industria del Reino Unido, a 22 Estados extranjeros y a la Comunidad Económica Europea¹²⁵. Tras hacer referencia al laudo arbitral provisional anteriormente examinado y a un reglamento de la Comunidad Económica Europea, el Juez Staughton dijo:

“Hay evidencias materiales que permitirían concluir que, tanto en el derecho interno de algunos países como en derecho internacional público, el hecho de

¹²¹ Sentencia de 19 de julio de 1988, traducción en inglés publicada en *International Law Reports*, vol. 80, pág. 658. Los textos originales en francés de las decisiones del Tribunal de Justicia de Ginebra y del Tribunal Supremo Federal de Suiza pueden consultarse en *Revue de l'arbitrage*, vol. 18 (1989), págs. 515 y 525, respectivamente.

¹²² Párrafo 56 del laudo de 21 de julio de 1991, citado por R. Higgins en “The legal consequences for member States of non-fulfilment by international organizations of their obligations towards third parties: provisional report”, *Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. 66-I (1995), pág. 393.

¹²³ *Ibid.*, pág. 393.

¹²⁴ El texto del laudo definitivo, que se emitió el 28 de junio 1993, no se publicó. En dicho laudo se hacía referencia en la sentencia del Tribunal Superior, de 3 de agosto de 1994, en la causa *Westland Helicopters Ltd. v. Arab Organization for Industrialization*, en *International Law Reports*, vol. 108, pág. 567.

¹²⁵ *JH Rayner (Mincing Lane) Ltd. v. Department of Trade and Industry and Others*.

que una asociación sea una persona jurídica no excluye la posibilidad de que sus miembros sean responsables frente a los acreedores de aquella del cumplimiento de las obligaciones de la asociación.”¹²⁶

No obstante, el Juez añadió:

“No llego a conclusión alguna sobre si en derecho internacional, la personalidad jurídica de una asociación es o no compatible con la posibilidad de que sus miembros respondan de las obligaciones de la asociación frente a terceros.”¹²⁷

El Juez concluyó que, con arreglo al derecho inglés, los miembros de la organización no eran responsables. Una de sus argumentaciones fue:

“A mi parecer, el Parlamento consideró [...] que la personalidad jurídica en derecho internacional implicaba necesariamente que los miembros de la organización no eran responsables de las obligaciones de ésta.”¹²⁸

En un caso paralelo del que conoció el Tribunal Superior, el Juez Millett fue de la misma opinión al entender que, “si cabía criticar a los Estados miembros no era por no pagar directamente a los acreedores sino por no aportar al Consejo Internacional del Estaño los fondos necesarios para hacer frente a las obligaciones en las que los Estados miembros le había permitido incurrir”¹²⁹.

80. Las dos sentencias del Tribunal Superior fueron apeladas y se emitió una decisión conjunta en apelación. En el Tribunal de Apelación una de las opiniones que obtuvo apoyo mayoritario fue la de Lord Kerr, quien señaló que los problemas jurídicos a que daba lugar la causa requerirían un “análisis desde el punto de vista del derecho internacional público, así como de la relación existente entre el derecho internacional y el derecho interno”¹³⁰. En lo que se refiere al primer aspecto dijo:

“La opinión preponderante entre los relativamente escasos juristas de derecho internacional a cuyos escritos nos remitimos, ya que nos dijeron que no había ningún otro, parece ser favorable a que las organizaciones internacionales reciban el trato en derecho internacional de entidades ‘mixtas’ más que de órganos corporativos. No obstante, estas consideraciones, si bien instruidas, se basan en sus opiniones personales; y en muchos casos se expresan con un cierto grado de incertidumbre entendible. Dado que, hasta el momento no hay jurisprudencia firme sobre estos aspectos de las organizaciones internacionales, [...] no existe ninguna otra fuente de la que pueda deducirse con confianza cuál es la posición en derecho internacional.”¹³¹

Lord Kerr entendió que:

“Puede ocurrir perfectamente que una asociación internacional incumpla una obligación con respecto a un Estado o grupo de Estados o a otra organización

¹²⁶ Sentencia de 24 de junio de 1987, *International Law Reports*, vol. 77, pág. 76.

¹²⁷ *Ibid.*, pág. 77. Pasajes similares figuran en las páginas 79 y 80.

¹²⁸ *Ibid.*, pág. 88.

¹²⁹ Sentencia de 29 de julio de 1987, *Maclaine Watson & Co. Ltd v. Department of Trade and Industry*, en *International Law Reports*, vol. 80, pág. 47.

¹³⁰ Sentencia de 27 de abril de 1988, *Maclaine Watson & Co. Ltd v. Department of Trade and Industry; JH Rayner (Mincing Lane) Ltd v. Department of Trade and Industry and Others*, en *International Law Reports*, vol. 80, pág. 57.

¹³¹ *Ibid.*, pág. 108.

internacional, en cuyo caso el régimen de la responsabilidad derivada por parte de sus miembros sería aplicable como cuestión de derecho internacional. Pero de ello no se desprende en ningún caso que cualquier aceptación similar de las obligaciones por parte de los Estados miembros pueda asumirse en el marco de ordenamientos jurídicos nacionales.”¹³²

No obstante, la conclusión de Lord Kerr no se basó totalmente en el derecho nacional. También dijo:

“En resumen, no encuentro fundamento alguno para concluir que se haya demostrado que exista ninguna norma de derecho internacional que sea vinculante para los Estados miembros del Consejo Internacional del Estaño, con arreglo a la cual puedan ser considerados responsables (y mucho menos mancomunada y solidariamente), ante ningún Tribunal nacional frente a los acreedores del Consejo por deudas contraídas por éste como resultado de contratos celebrados por el Consejo en su propio nombre.”¹³³

81. Lord Ralph Gibson estuvo de acuerdo con esta opinión y señaló que:

“Cuando el contrato haya sido concluido por la organización en calidad de persona jurídica independiente, en mi opinión, el derecho internacional no impondría en ese caso la responsabilidad a los miembros por la sola razón de ser miembros de la organización, a menos que, con arreglo a una interpretación conforme del documento constitutivo, en aplicación de condiciones explícitas o implícitas, la responsabilidad secundaria directa hubiera sido asumida por los miembros.”¹³⁴

También señaló que:

“De la práctica de los Estados no se desprende que haya habido reconocimiento o aceptación de responsabilidad directa por parte de ningún Estado al no existir ninguna cláusula de exclusión.”¹³⁵

Asimismo el Magistrado que formuló una opinión disidente, Lord Nourse, concedió una importancia decisiva a la actitud adoptada por los Estados miembros, aunque adoptó la presunción opuesta. Dijo:

“En las opiniones de los juristas y en la del Tribunal que conoció del caso *Westland* se reconocía de manera implícita que los Estados que crean una organización internacional pueden determinar, al constituirla, la exclusión o limitación de su responsabilidad frente a las obligaciones contraídas por la organización, que, de no ser así estaría sin duda incluida; y, lo que es más, que dicha disposición será determinante de la cuestión de los fines del derecho internacional. Así pues, la intención de los Estados que constituyen la organización es fundamental [...] Y debemos considerar la importancia que Shihata, al igual que el Tribunal que conoció del caso *Westland*, concedería al grado en que la intención de los Estados se había dado a conocer a los terceros que realizaban operaciones con el Consejo Internacional del Estaño.”¹³⁶

¹³² *Ibid.*, pág. 109.

¹³³ *Ibid.*, pág. 109.

¹³⁴ *Ibid.*, pág. 172.

¹³⁵ *Ibid.*, pág. 174.

¹³⁶ *Ibid.*, pág. 141.

Lord Nourse entendió que “la intención de los Estados partes en el sexto Acuerdo internacional sobre el Estaño era que los miembros del Consejo Internacional del Estaño debían responder de las obligaciones de la organización”¹³⁷ y dijo:

“El Consejo Internacional del Estaño tiene personalidad propia en derecho internacional, pero sus miembros responden, no obstante, mancomunada y solidariamente, directamente y sin limitaciones de las deudas contraídas y los préstamos obtenidos en Inglaterra, de no eximirlos el propio Consejo Internacional del Estaño de dicha responsabilidad o en la medida en que no lo haga.”¹³⁸

82. La conclusión alcanzada mayoritariamente en el Tribunal de Apelación fue unánimemente confirmada por la Cámara de los Lores. Lord Templeman se opuso a la idea de que la responsabilidad de los Estados miembros “se derivara de un principio general del derecho” y señaló que:

“No se hizo mención a ninguna opinión autorizada que respaldara el supuesto principio general.”¹³⁹

En cuanto a la presunta norma de derecho internacional que estipula que “los Estados miembros de una organización internacional serán responsables mancomunada y solidariamente del incumplimiento por parte de la organización del pago de sus deudas a menos que en el tratado constitutivo de la organización se excluya claramente la responsabilidad de los miembros”, Lord Templeman entendió que:

“No se había presentado ninguna evidencia plausible de la existencia de dicha norma de derecho internacional con anterioridad o con posterioridad a la aprobación del Sexto Acuerdo Internacional sobre el Estaño en 1982.”¹⁴⁰

Como argumento adicional, el mismo Magistrado entendió que:

“Si existiera una norma de derecho internacional que estuviera implícita en un tratado o que impusiera sobre Estados soberanos que entran a ser parte en un Tratado (de no haber en éste una cláusula de exclusión) la obligación de hacerse cargo de las deudas de una organización internacional establecida mediante dicho Tratado, dicha norma de derecho internacional sólo sería aplicable en virtud del derecho internacional.”¹⁴¹

Tampoco Lord Oliver de Aylmerton estaba convencido de la existencia en derecho internacional de una norma que estipulara la responsabilidad, ya fuera “primaria o secundaria”, de los miembros de una organización internacional. El Magistrado dijo:

“Una norma de derecho internacional se convierte en norma, esté o no esté reconocida en el derecho interno, sólo cuando es cierta y goza de aceptación general por parte del conjunto de las naciones civilizadas; quienes afirman la norma son los que deben probar su existencia, de ser necesario, ante la Corte

¹³⁷ *Ibíd.*, pág. 145.

¹³⁸ *Ibíd.*, pág. 147.

¹³⁹ Sentencia de 26 de octubre de 1989, *Australia & New Zealand Banking Group Ltd and Others v. Commonwealth of Australia and 23 Others; Amalgamated Metal Trading Ltd and Others v. Department of Trade and Industry and Others; Maclaine Watson & Co. Ltd v. Department of Trade and Industry; Maclaine Watson & Co. Ltd v. International Tin Council, International Legal Materials*, vol. 29 (1980), pág. 674.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, pág. 675.

¹⁴¹ *Ibíd.*, pág. 675.

Internacional de Justicia. Ciertamente no corresponde a un tribunal nacional crear una norma a los fines del derecho interno y sobre la base de material que está totalmente indeterminado.”¹⁴²

83. El Gobierno del Canadá mencionó de pasada la cuestión de la responsabilidad de los Estados miembros en relación con una reclamación por los daños causados en 1989 por el accidente de un helicóptero canadiense que operaba en el Sinaí para una organización establecida por Egipto e Israel denominada Fuerzas y Observadores Multilaterales. En un intercambio de cartas de fecha 4 y 9 de noviembre de 1999 entre el Canadá y las Fuerzas y Observadores Multilaterales figuraba el siguiente pasaje:

“El Gobierno del Canadá conviene en que el pago de 3.650.000 dólares de los EE.UU. constituirá la satisfacción plena y definitiva de todas y cada una de las deudas u obligaciones que las Fuerzas y Observadores Multilaterales puedan tener con respecto a las reclamaciones, y se considerará que con ello el Gobierno del Canadá exonera y libera incondicionalmente al respecto a las Fuerzas y Observadores Multilaterales (y por conducto de ellas, al Estado de Israel y la República Árabe de Egipto).”¹⁴³

En este pasaje cabría encontrar cierto apoyo a la opinión de que podría haber sido preferible una reclamación contra los dos Estados miembros.

84. Algunos Estados expresaron su opinión sobre la cuestión de la responsabilidad de los Estados miembros en conexión con el actual estudio de la Comisión. En ese contexto, el Gobierno de Alemania recordó en sus comentarios escritos que había:

“propugnado [...] el principio de la responsabilidad separada ante la Comisión Europea de Derechos Humanos (*M. & Co.*), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Senator Lines*) y la Corte Internacional de Justicia (*Legalidad del uso de la fuerza*) y [había] 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.”¹⁴⁴

85. En el informe sobre su 57º período de sesiones, la Comisión había solicitado comentarios con respecto a la siguiente pregunta: ¿hay supuestos en que un Estado podría ser tenido por responsable por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional de la que sea miembro¹⁴⁵? Sobre ese punto se hicieron algunos comentarios en la Sexta Comisión. Si bien en dos declaraciones se sugirió

¹⁴² *Ibíd.*, pág. 706. Algunos meses después, el Abogado General del Estado, Sr. Darmon, defendió la opinión de que los Estados miembros no podían ser responsabilizados por el hecho de participar en el “proceso interno de adopción de decisiones” de la organización, en el dictamen que emitió en el asunto *Maclaine Watson & Co. Ltd v. Council and Commission of the European Communities*, Causa C-241/87, incoada ante el Tribunal de Justicia Europeo. *European Court of Justice Reports*, 1990-I, pág. 1822 (párr. 144). Se llegó a un arreglo antes de que el Tribunal de Justicia pudiera emitir su decisión sobre este asunto.

¹⁴³ Términos similares fueron utilizados en un intercambio de cartas de fecha de 3 de mayo de 1990 entre el Director General de las Fuerzas y Observadores Multilaterales y el Embajador de los Estados Unidos de América en Italia, en relación con una reclamación derivada del accidente de una aeronave. Para más información, véase A/CN.4/545, págs. 30 a 33 y anexo.

¹⁴⁴ A/CN.4/556, pág. 70.

¹⁴⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/60/10)*, cap. III, secc. C, párr. 26.

que el actual proyecto de artículos no se ocupase de esa cuestión¹⁴⁶, en otras se expresó una opinión diferente¹⁴⁷ y se propusieron diversas soluciones. La delegación de China observó que, puesto que las decisiones y acciones de una organización internacional estaban, por norma general, bajo el control de los Estados miembros o dependían de su apoyo, aquellos Estados miembros que votasen a favor de la decisión en cuestión o que aplicasen la decisión, recomendación o autorización pertinentes, deberían asumir la responsabilidad internacional correspondiente¹⁴⁸.

Otras delegaciones opinaron que, en principio, los Estados miembros no eran responsables, pero sostuvieron que podrían incurrir en responsabilidad en “ciertos casos excepcionales”¹⁴⁹, en caso de “supervisión negligente de las organizaciones”¹⁵⁰, o “particularmente en lo que respecta a las organizaciones internacionales con recursos limitados y pequeño número de miembros, en las que cada Estado miembro tiene un alto grado de control sobre las actividades de la organización”¹⁵¹. Otra delegación indicó la posible pertinencia de “diversos factores”¹⁵².

86. Según la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), uno de los “casos de *lex specialis* en que las normas de una organización internacional específicamente establecen la responsabilidad de un Estado por los hechos internacionalmente ilícitos de una organización internacional de la que sea miembro” se produciría cuando “el instrumento constitutivo u otra norma de la organización prescriba la responsabilidad derivada o subsidiaria de los miembros de la organización por los hechos o deudas de ésta”¹⁵³. No obstante, la responsabilidad de los Estados miembros en virtud de las normas de la organización no implica que esos Estados incurran en responsabilidad con respecto a un tercer Estado, salvo que dicha responsabilidad le sea imputable con respecto a ese Estado en virtud del derecho internacional. Por ello, y en contra de la opinión manifestada por la Interpol, no se puede presuponer, basándose en el instrumento constitutivo, que los Estados miembros de la Comunidad Europea incurran en responsabilidad cuando la propia Comunidad infrinja una obligación convencional. El párrafo 7 del artículo 300 del Tratado por el que se establece la Comunidad Europea no pretende crear obligaciones de los Estados miembros respecto de Estados no miembros¹⁵⁴. Como señaló en un comentario escrito el Gobierno de Alemania, “el artículo tan sólo sienta las bases de las obligaciones respecto de la Comunidad Europea según el derecho comunitario, pero no

¹⁴⁶ Declaraciones de Marruecos (A/C.6/60/SR.11, párr. 43) y la Argentina (A/C.6/60/SR.12, párr. 80).

¹⁴⁷ En la declaración de Sierra Leona (A/C.6/60/SR.17, párr. 11) se hacía hincapié en la “importancia excepcional” de la cuestión.

¹⁴⁸ A/C.6/60/SR.11, párr. 53.

¹⁴⁹ Declaración de Italia, A/C.6/60/SR.12, párr. 13.

¹⁵⁰ Declaración de Austria, A/C.6/60/SR.11, párr. 54.

¹⁵¹ Declaración de Belarús, A/C.6/60/SR.12, párr. 52.

¹⁵² Declaración de España, A/C.6/60/SR.13, párr. 53.

¹⁵³ Carta de enero de 2006, aún no publicada.

¹⁵⁴ El párrafo 7 del artículo 300 dice lo siguiente: “Los acuerdos celebrados en las condiciones mencionadas en el presente artículo serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad, así como para los Estados miembros”. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas indicó que esta disposición no implica que los Estados miembros queden vinculados con respecto a los Estados no miembros y puedan por ello incurrir en responsabilidad conforme al derecho internacional. Véase la sentencia del 9 de agosto de 1994, *República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas*, Asunto C-327/91, *Recopilación de Jurisprudencia 1994*, pág. I-3674, párr. 25.

permite a terceros demandar directamente a Estados miembros de la Comunidad”¹⁵⁵. Por razones similares, las disposiciones que puedan figurar en los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas y que se refieran a la distribución de responsabilidades entre un Estado que aporte contingentes a una organización internacional y dicha organización tampoco podrán ser consideradas, en virtud del derecho internacional, aplicables per se a las relaciones con terceros Estados¹⁵⁶.

87. Cuando un tratado prevé la responsabilidad de los Estados miembros¹⁵⁷, o limita esa responsabilidad o la excluye¹⁵⁸, se podría establecer una norma especial de derecho internacional, suponiendo que la disposición del tratado sea aplicable en relación con un posible Estado demandante¹⁵⁹. Dada la variedad de este tipo de cláusulas, sería difícil elaborar un razonamiento basado en esa práctica convencional y sugerir una conclusión, en uno u otro sentido, para resolver la cuestión de la responsabilidad de los Estados miembros.

88. La doctrina jurídica está dividida en cuanto a la cuestión de si los Estados incurren en responsabilidad cuando una organización de la cual son miembros comete un hecho internacionalmente ilícito. Algunos autores consideran que los Estados son responsables porque no aceptan que la organización tenga su propia personalidad jurídica o consideran que la personalidad jurídica de la organización puede tener efectos jurídicos sólo con respecto a los Estados no miembros que la reconocen¹⁶⁰. Estas opiniones están reñidas con la idea que se presupone en el artículo 2 del proyecto actual de que la organización tiene “personalidad jurídica internacional propia”. Otros autores mantienen, basándose en premisas diferentes,

¹⁵⁵ A/CN.4/556, pág. 54.

¹⁵⁶ Para un análisis de los acuerdos relativos al estatuto de las fuerzas de la OTAN y la Unión Europea, véase K. Schmalenbach, *Die Haftung internationaler Organisationen* (Frankfurt am Main: Peter Lang, 2004), págs. 556 a 564 y 573 a 575. Véase igualmente A/CN.4/556, págs. 55 a 58. En el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas entre las Naciones Unidas y los países receptores (A/45/594, anexo) no figuran disposiciones sobre responsabilidad.

¹⁵⁷ Por ejemplo, de acuerdo con el apartado b) del párr. 3 del artículo XXII del Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, de 29 de marzo de 1972, “sólo si la organización deja de pagar, dentro de un plazo de seis meses, la cantidad convenida o que se haya fijado como indemnización de los daños, podrá el Estado demandante invocar la responsabilidad de los miembros que sean Estados Partes en este Convenio a los fines del pago de esa cantidad”. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1833, pág. 396. El hecho de que la responsabilidad de los miembros de una organización sólo se estableciese en beneficio de los Estados partes del Convenio fue criticado por Z. Galicki, en “Liability of International Organizations for Space Activities”, *Polish Yearbook of International Law*, vol. V (1972 a 1973), pág. 207.

¹⁵⁸ Como ejemplo, se podría citar el artículo 24 del Convenio Internacional del Cacao, de 2001 (TD/COCOA.9/7 y Corr.1): “La responsabilidad de todo Miembro para con el Consejo y para con los demás Miembros se limitará a sus obligaciones en lo que se refiere a las contribuciones estipuladas expresamente en el presente Convenio. Se entenderá que los terceros que traten con el Consejo tienen conocimiento de las disposiciones del presente Convenio relativas a las atribuciones del Consejo y a las obligaciones de los Miembros [...]”.

¹⁵⁹ Esto exigiría la aceptación o como mínimo la aquiescencia de los terceros Estados.

¹⁶⁰ En relación con esta opinión, véanse: I. von Münch, nota 108 *supra*, págs. 267 y 268; I. Seidl-Hohenveldern, “Die völkerrechtliche Haftung für Handlungen internationaler Organisationen im Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten”, *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1961, págs. 502 a 505; T. Stein, “Kosovo and the international community: the attribution of possible internationally wrongful acts: responsibility of NATO or of its member States”, en C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Legal Community: A Legal Assessment* (La Haya/Londres/Nueva York: Kluwer Law International, 2002), pág. 192.

que los Estados miembros son responsables si la organización no cumple con su obligación de indemnizar por un hecho internacionalmente ilícito¹⁶¹. Varios autores se han opuesto a esa opinión, sosteniendo que, dada la personalidad jurídica independiente de la organización, los Estados miembros no incurren en ninguna responsabilidad subsidiaria¹⁶². No obstante, entre esos autores, algunos aceptan que, en casos excepcionales, los Estados miembros puedan ser responsables¹⁶³.

¹⁶¹ Véase H.-T. Adam, *Les organismes internationaux spécialisés* (París: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1965), pág. 130; K. Ginther, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten* (Viena/Nueva York: Springer-Verlag, 1969), págs. 177 a 179 y 184; G. Hoffmann, “Der Durchgriff auf die Mitgliedstaaten internationaler Organisationen für deren Schulden”, *Neue juristische Wochenschrift*, vol. 41 (1988), pág. 586; C. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten* (Berlín: Duncker & Humblot, 2001), págs. 92 a 96; R. Sadurska y C. M. Chinkin, “The collapse of the International Tin Council: a case of State responsibility?”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 30 (1990), págs. 887 a 890; H. G. Schermers, “Liability of international organizations”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 1 (1988), pág. 9; M. Wenckstern, “Die Haftung der Mitgliedstaaten für internationale Organisationen”, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, vol. 61 (1997), págs. 108 y 109. I. Brownlie, en *Principles of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press, sexta edición, 2003), pág. 655, sostuvo que “en el caso de las organizaciones más especializadas con un número más reducido de miembros, puede ser necesario recurrir a la responsabilidad colectiva de los Estados miembros”.

¹⁶² Véase M. Hartwig, *Die Haftung der Mitgliedstaaten für internationale Organisationen* (Berlín/Heidelberg/Nueva York: Springer-Verlag, 1993), págs. 290 a 296; P. Klein, nota 15 *supra*, págs. 509 y 510; A. Pellet, “L'imputabilité d'éventuels actes illicites: responsabilité de l'OTAN ou des Etats membres” en C. Tomuschat (ed.), nota 160 *supra*, págs. 198 y 201; I. Pernice, “Die Haftung internationaler Organisationen und ihrer Mitarbeiter - dargestellt am ‘Fall’ des internationalen Zinnrates”, *Archiv des Völkerrechts*, vol. 26 (1988), págs. 419 y 420; J. -P. Ritter, “La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale”, *Annuaire français de Droit international*, vol. 8 (1962), págs. 444 y 445. También los autores mencionados en la nota 160 consideran que los Estados miembros no son responsables cuando se puede oponer a los Estados no miembros la personalidad jurídica de la organización.

¹⁶³ Varios autores mantuvieron la opinión de que se debería admitir una excepción cuando los Estados miembros aceptan que se les pueda exigir responsabilidad por un hecho internacionalmente ilícito de la organización. En un ensayo seminal, “Role of law in economic development: the legal problems of international public ventures”, *Revue égyptienne de Droit international*, vol. 25 (1969), pág. 125, I. F. I. Shihata sostuvo, en relación con las empresas internacionales, que “se deben estudiar todas las disposiciones y circunstancias pertinentes para determinar qué pretendían las partes a ese respecto y en qué medida su intención se hizo saber a los terceros que trataban con la empresa”. Con respecto a los miembros de una organización internacional, I. Seidl-Hohenveldern, “Liability of member States for acts or omissions of an international organization”, en S. Schlemmer-Schulte y Ko-Yung Tung (eds.), *Liber Amicorum Ibrahim F. I. Shihata* (La Haya: Kluwer Law International, 2001), pág. 739, se mostró de acuerdo en que de igual modo, se deberían tener “en cuenta todas las disposiciones y circunstancias pertinentes”. P. Klein, nota 15 *supra*, págs. 509 y 510, estimó que la conducta de los Estados miembros puede dar a entender que proporcionan una garantía para las obligaciones que se le presenten a la organización. Según M. Herdegen, “The insolvency of international organizations and the legal position of creditors: some observations in the light of the International Tin Council crisis”, *Netherlands International Law Review*, vol. 35 (1988), pág. 141, “la condición de miembro por sí sola no puede servir de base apropiada para hacer extensibles las reclamaciones y responsabilidades, salvo que los Estados miembros claramente pretendiesen compartir los derechos y obligaciones de la organización”. C. F. Amerasinghe, en “Liability to third parties of member States of international organizations: practice, principle and judicial precedent”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 40 (1991), pág. 280, sobre la base de “motivaciones de política”, sostuvo que, “la presunción de la no

89. Esa última opinión también quedó recogida en la resolución sobre las consecuencias jurídicas que tiene para los Estados miembros el incumplimiento por organizaciones internacionales de sus obligaciones respecto de terceros, aprobada en 1995 en Lisboa por el Instituto de Derecho Internacional¹⁶⁴. Conforme al párrafo a) del artículo 6 de esa resolución:

“Salvo lo especificado en el artículo 5, no hay ninguna norma general de derecho internacional en virtud de la cual los Estados miembros sean responsables, por razón únicamente de su condición de miembros, de manera mancomunada o subsidiaria, de las obligaciones de una organización internacional de la que sean miembros.”

El artículo 5 dice lo siguiente:

“a) La cuestión de la responsabilidad de los miembros de una organización internacional por las obligaciones de ella se determinará remitiéndose al Reglamento de la organización.

b) En circunstancias particulares, los miembros de una organización internacional podrán ser responsables por las obligaciones de ésta de acuerdo con un principio general del derecho que sea pertinente, como la aquiescencia o el abuso de los derechos.

c) Además, un Estado miembro podrá incurrir en responsabilidad para con un tercero:

i) Por haberse comprometido el propio Estado, o

ii) Cuando la organización internacional haya actuado como agente del Estado, de hecho o de derecho.”

90. El enfoque general adoptado en la resolución del Instituto de Derecho Internacional parece ajustarse a los elementos recogidos en el análisis de la práctica anteriormente realizado. Aparte del laudo arbitral provisional en el asunto *Westland Helicopters* (véase párr. 76 *supra*) y la opinión minoritaria de Lord Nourse en el Tribunal de Apelaciones en el asunto del Consejo Internacional del Estano (véase párr. 81 *supra*), las decisiones previamente examinadas se basaron en la opinión de que no existe ninguna presunción de que los Estados miembros incurran en responsabilidad (véanse párrs. 77 a 82 *supra*). La gran mayoría de Estados fue de la misma opinión: todos los que fueron demandados (más de 25) en los dos asuntos examinados en los párrafos 76 a 82 y la mayoría de los que se ocuparon de esta cuestión en conexión con el presente estudio (véanse párrs. 84 y 85 *supra*).

91. Un caso en el que los Estados a menudo son considerados excepcionalmente responsables de los hechos internacionalmente ilícitos cometidos por una organización de la que son miembros es cuando aceptan esa responsabilidad. La aceptación generalmente supone sólo una responsabilidad subsidiaria en el caso de

responsabilidad puede quedar desplazada por pruebas de que los miembros (algunos de ellos o todos), o la propia organización con la aprobación de los miembros, habían dado motivos a los acreedores para suponer que los miembros (algunos de ellos o todos) aceptarían la responsabilidad mancomunada o subsidiaria, incluso sin una intención expresa o implícita al efecto en el instrumento de constitución”. Según M. Hartwig, nota 162 *supra*, págs. 299 y 300 y M. Hirsch, nota 84 *supra*, pág. 165, la parte lesionada tendría derecho a reclamar que los miembros cumplieren sus obligaciones de proporcionar fondos a la organización en cuestión.

¹⁶⁴ *Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. 66-II (1996), pág. 445.

que la organización no cumpla sus obligaciones para con un Estado no miembro. Por ejemplo, en la opinión que formuló en el asunto del Consejo del Estaño, Lord Ralph Gibson mencionó la aceptación de responsabilidad en el “documento constitutivo”¹⁶⁵. La aceptación también se puede manifestar en un instrumento que no sea el acta de constitución. No obstante, como se señaló cuando se analizó el párrafo 7 del artículo 300 del Tratado por el que se establece la Comunidad Europea (véase párr. 86 *supra*), los Estados miembros incurrirían en responsabilidad conforme al derecho internacional sólo si su aceptación de la responsabilidad produjese efectos jurídicos en sus relaciones con el Estado no miembro lesionado, lo cual ocurriría con mayor probabilidad sobre la base de una disposición del tratado que confiriese derechos a terceros Estados¹⁶⁶. El Estado lesionado no podría fundar su reclamación simplemente en el instrumento constitutivo, que no vincula a los Estados miembros en sus relaciones con Estados no miembros.

92. Si el caso de la aceptación de responsabilidad parece claro, hay otro caso que pide una solución similar: cuando los Estados miembros, con su conducta, dan pie a un Estado no miembro para confiar, en las relaciones que establezca con la organización, en la responsabilidad subsidiaria de los Estados miembros de esa organización. Determinados supuestos que se han previsto en la práctica¹⁶⁷ podrían quedar abarcados por una excepción relacionada con la confianza en la responsabilidad subsidiaria de los Estados miembros. Una afirmación directamente relacionada con ello fue formulada en el laudo arbitral sobre el fondo de la cuestión en el asunto *Westland Helicopters*. El tribunal se refirió a “la confianza de los terceros que contrataban con la organización en la capacidad de ésta para hacer frente a sus compromisos habida cuenta del continuo respaldo de los Estados miembros”¹⁶⁸. A la hora de determinar si un Estado no miembro tenía razones para confiar en la responsabilidad de los Estados miembros pueden ser pertinentes diversos factores; entre ellos se podría incluir, como se propuso en el comentario formulado por Belarús, el “pequeño número de miembros” (A/C.6/60/SR.12, párr. 52). No obstante, no se puede dar por supuesto que la presencia de uno o más de esos factores per se implique la responsabilidad de los Estados miembros.

93. Las dos excepciones mencionadas en los párrafos precedentes no conciernen necesariamente a todos los Estados que sean miembros de una organización internacional. Por ejemplo, si la aceptación de la responsabilidad subsidiaria sólo ha sido manifestada por un determinado número de Estados, se podría entender que la responsabilidad existe sólo para esos Estados. En cambio, si la responsabilidad de la organización fuese consecuencia de una decisión adoptada por uno de sus órganos, el hecho de que la decisión en cuestión fuese adoptada con los votos de algunos Estados miembros no implicaría únicamente que sólo esos Estados incurriesen en

¹⁶⁵ Véase el párrafo 81 *supra*. En el mismo párrafo, hay una cita de la opinión de Lord Nourse, que también se refiere a la “constitución” de la organización internacional en cuestión.

¹⁶⁶ Resultarían de aplicación entonces las condiciones establecidas en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, pág. 331.

¹⁶⁷ Véanse los párrafos 76, 83 y 85 *supra*. Algunas de las excepciones mencionadas en la resolución del Instituto de Derecho Internacional citada en el párrafo 82 *supra*, se refieren al mismo tipo de circunstancia, mientras que el caso de que “la organización internacional haya actuado como agente del Estado, de hecho o de derecho” parece plantear un problema de atribución de conducta.

¹⁶⁸ Ese pasaje fue citado en el párrafo 78 *supra*.

responsabilidad¹⁶⁹. No siempre estaría justificada una distinción entre los Estados que votan a favor y los demás Estados. Ello también reflejaría una razón de política, porque dar importancia a esa distinción podría afectar negativamente al proceso de adopción de decisiones en muchas organizaciones, ya que el riesgo de incurrir en responsabilidad haría difícil alcanzar el consenso.

94. La solución aquí propuesta encuentra algún apoyo en otros motivos de política. En primer lugar, si los Estados miembros se hubiesen de considerar generalmente responsables, aunque subsidiariamente, las relaciones de las organizaciones internacionales con los Estados no miembros se verían perjudicadas, porque encontrarían dificultades para actuar de modo autónomo. Además, como se ha señalado, “si los miembros saben que son potencialmente responsables por daños contractuales o torticeros causados por los hechos de una organización internacional, intervendrán necesariamente en casi todas las adopciones de decisiones de las organizaciones internacionales”¹⁷⁰. Las dos excepciones propuestas también descansan sobre motivaciones de política, porque vinculan la responsabilidad de los Estados miembros a su conducta. Una vez que los Estados miembros hayan aceptado la responsabilidad o hayan inducido a un Estado no miembro a confiar en su responsabilidad, parece justo que asuman las consecuencias de su propia conducta.

95. Por las razones explicadas en el párrafo 57 *supra*, el proyecto de artículo propuesto sólo considerará a los Estados en su calidad de miembros de una organización internacional. No obstante, como observó el Organismo Internacional de Energía Atómica:

“prima facie, toda responsabilidad potencial de un Estado miembro de una organización internacional y de una organización internacional que es miembro de otra organización internacional debería ser tratada de la misma manera.”¹⁷¹

96. Las observaciones precedentes llevan a la conclusión de que sólo en casos excepcionales podría un Estado que sea miembro de una organización internacional incurrir en responsabilidad por el hecho internacionalmente ilícito de esa organización. Ello podría formularse en un texto como el que sigue:

Artículo 29

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

A excepción de lo dispuesto en los artículos precedentes del presente capítulo, un Estado que sea miembro de una organización internacional no será responsable por un hecho internacionalmente ilícito de esa organización salvo que:

- a) Haya aceptado, que pueda imputársele la responsabilidad con relación al tercero lesionado; o
- b) Haya inducido al tercero lesionado a confiar en su responsabilidad.

¹⁶⁹ La importancia de la circunstancia de un voto a favor de la decisión correspondiente fue puesta de relieve en las declaraciones de China (A/C.6/60/SR.11, párr. 53) y Belarús (A/C.6/60/SR.12, párr. 51).

¹⁷⁰ R. Higgins, nota 122 *supra*, pág. 419.

¹⁷¹ A/CN.4/545, pág. 9.