

LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS
DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
POR EL HECHO ILÍCITO DE LA MISMA*
*THE RESPONSIBILITY OF MEMBER STATES
OF AN ORGANIZATION FOR THE INTERNATIONALLY
WRONGFUL ACT OF THAT ORGANIZATION*

Virginia GALLO COBIÁN**

RESUMEN: La Comisión de Derecho Internacional culminó en su 61o. periodo de sesiones (2009) la aprobación en primera lectura del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. El presente artículo analiza una de las cuestiones más relevantes de dicho proyecto, como es la responsabilidad de los Estados miembros, con base en su condición de miembros, por el hecho ilícito de la organización a la que pertenecen.

Palabras clave: responsabilidad internacional, hecho ilícito, organización internacional, Estado miembro.

ABSTRACT: The International Law Commission concluded at its Sixty-first session (2009) the adoption on first reading of the draft articles on responsibility of international organizations. This paper examines one of the most relevant issues of these draft articles, such as the responsibility of member States of an organization, because of their membership, for the internationally wrongful act of that organization.

Descriptors: international responsibility, wrongful act, international organization, State member.

RÉSUMÉ: La Commission de Droit International conclut à sa soixante-et-unième session (2009) l'adoption en première lecture du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales. Cet article analyse un des plus importants sujets de ce projet, tel que la responsabilité des États membres d'une organisation internationale, en raison de leur seule qualité de membres, du fait internationalement illicite de cette organisation.

* Artículo recibido el 31 de marzo de 2010 y aceptado para su publicación el 3 de septiembre de 2010.

** Becada por la Fundación Caja Madrid para investigar en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional de Heidelberg. Doctoranda en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, bajo la dirección del doctor Cesáreo Gutiérrez Espada, cuya asesoría y atención a mi trabajo aprovecho, una vez más, para agradecer.

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XI, 2011, pp. 99-117

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes codificadores: el trabajo del Instituto de Derecho Internacional*. III. *El proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales de la Comisión de Derecho Internacional*. IV. *La excepción de la responsabilidad de los Estados miembros por el ilícito de la organización*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La difícil articulación de responsabilidad entre organización y Estados miembros impregna toda la vida de las organizaciones internacionales. La participación de los Estados miembros en la toma de decisiones de la organización o la dependencia financiera y material de esta última respecto de los primeros, entre otras causas, dificultan la labor de identificación no sólo del responsable del ilícito, sino también, en ocasiones, del titular de la obligación de reparar. En concreto, en el actual artículo nos plantemos la responsabilidad de los Estados miembros por su condición de miembros en relación con el ilícito de la organización a la que pertenecen. Partimos por tanto como base del hecho internacionalmente ilícito de una organización¹ para cuestionar si la responsabilidad de la organización, generada por el mismo, descontamina o no de responsabilidad a sus Estados miembros. Esta materia que nos proponemos abordar se trata de un “territorio todavía en gran parte por explorar”,² pero de innegable actualidad e interés.³

La jurisprudencia que trata la responsabilidad de los Estados miembros por su condición de miembros es escasa. Los dos principales precedentes proceden de tribunales nacionales que, aunque deciden fundamentalmen-

¹ Con base en el artículo 4o. del proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales aprobado en primera lectura en 2009 hay hecho ilícito cuando un comportamiento atribuible a la organización constituye la violación de una obligación internacional de esa organización. Todo hecho ilícito de la organización genera su responsabilidad, tal como establece el artículo 3o.

² Vacas, F., *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas, fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 27 y 28.

³ “El más difícil e interesante tema en el campo de la responsabilidad de las organizaciones internacionales se trata de la responsabilidad de un miembro de la organización respecto a terceros por actos adoptados por la organización”. Hirsch M., *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties: Some Basic Principles*, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 96.

te con base en derecho nacional, ofrecen ciertas observaciones respecto al derecho internacional.⁴ En todo caso, “las decisiones adoptadas en estos dos casos no condujeron a ninguna solución clara. Al contrario, parece que hay unanimidad sobre su carácter inconcluso”.⁵ La doctrina, por su parte, también ha manifestado opiniones contrapuestas, empleando en favor o en contra de la responsabilidad de los Estados miembros criterios tales como la necesaria protección de terceros o la personalidad jurídica de la organización y su independencia. En todo caso, son numerosos los estudios al respecto y no nos centraremos en los mismos.⁶

Nuestro análisis se basa, en cambio, en el proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales aprobado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en 2009 y en los trabajos previos a dicha aprobación. En concreto, en los informes cuarto y séptimo del Relator Especial Giorgio Gaja sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales y en los informes de la CDI sobre la labor realizada en su 58o. y 61o. periodo de sesiones.⁷ Antes de analizar su contenido, procede

⁴ Asunto *Westland Helicopters Ltd. contra la Organización Árabe para la Industrialización y sus cuatro estados miembros y asuntos sobre el Consejo Internacional del Estaño* (en concreto, los iniciados por Maclaine Watson y JH Rayner —Mincing Lane— contra el Ministerio de Comercio e Industria del Reino Unido).

⁵ D’Aspremont, J., “Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States”, *International Organizations Law Review*, Leiden, 2007, p. 94.

⁶ Destacan entre otros: Amerasinghe, C. F., “Liability to Third Parties of Member States of International Organizations: Practice, Principle and Judicial Precedent”, *American Journal of International Law*, Washington, 1991, 85, pp. 259-280; Klein P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit de gens*, Bruselas, Editions Bruylant, 1998, pp. 426-520; Seidl-Hohenveldern, I., “Piercing the Veil of International Organizations: The International Tin Council Case in the English Court of Appeals”, *German Yearbook of International Law*, Berlín, 1989, vol. 32, pp. 43-54; Stumer A., “Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections”, *Harvard International Law Journal*, Cambridge, 2007, vol. 48, núm. 2, pp. 553-580.

⁷ Gaja, G., *Cuarto informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales*, Doc. A/CN.4/564/Add. 2, 12 de abril de 2006, y *Séptimo Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales*, Doc. A/CN.4/610, 27 de marzo de 2009. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58o. periodo de sesiones (1o. de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006), ILC Report A/61/10, 2006, chp. VI, paras. 77-91 e Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 61o. periodo

realizar un breve repaso sobre los trabajos del Instituto de Derecho Internacional en la materia.

II. ANTECEDENTES CODIFICADORES: EL TRABAJO DEL INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL

El Instituto de Derecho Internacional estudió la cuestión que nos ocupa en la elaboración de la Resolución sobre las consecuencias jurídicas para los Estados miembros del incumplimiento por una organización de sus obligaciones internacionales.⁸ La relatora especial, Rosalyn Higgins, elaboró un Informe Preliminar, analizando jurisprudencia, doctrina y práctica estatal en la materia. Tras recabar opiniones de los demás miembros de la Comisión redactó un Informe Provisional, en agosto de 2003 y un Informe Final, en octubre de 1994. La aprobación definitiva de la Resolución tuvo lugar en la sesión de Lisboa de 1995.

La principal conclusión del Informe Provisional fue que no existe una norma que estipule que los Estados miembros son responsables frente a terceros por el incumplimiento de la organización internacional de sus obligaciones.⁹ Lo que llevó a la relatora a preguntarse:

- a) Si la ausencia de una norma específica determinando la responsabilidad de los Estados miembros implica que dicha responsabilidad no existe, o si, por el contrario, la responsabilidad de los Estados miembros debe presumirse, si éstos no han excluido o limitado la misma. Higgins rechazó esta segunda opción al considerar que las obligaciones que vinculan a los Estados no pueden presumirse.¹⁰
- b) Si, al no resolver la cuestión el derecho internacional, este vacío podría suplirse por referencia a principios generales y más concretamente, a analogías de derecho privado. A excepción de algún miembro de la Comisión como Seidl-Hohenveldern o Mann, la mayoría

de sesiones (4 de mayo a 5 de junio y 6 de julio a 7 de agosto), 2009, ILC Report Doc. A/64/10, chp. IV, paras. 31-51.

⁸ Resolución accesible en http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1995_lis_02_fr.pdf.

⁹ *Anuario del Instituto de Derecho Internacional*, París, 1995, vol. 66, t. I, Sesión de Lisboa, p. 415, párrafo 113.

¹⁰ *Ibidem*, p. 416, párrafo 113.1.

estimaron que dichas analogías son irrelevantes o, como mucho, tienen un valor muy limitado.¹¹

El Informe Final reiteró la opinión mayoritaria de los miembros de la Comisión de que no existe ninguna norma de derecho internacional que establezca la responsabilidad de los Estados miembros por el incumplimiento de las obligaciones de la organización, las analogías con el derecho privado al respecto son irrelevantes, y la responsabilidad de los Estados miembros impediría el eficiente e independiente funcionamiento de la organización.¹² Estas conclusiones mayoritarias quedaron reflejadas en la resolución final, que ahora consideraremos. Por otro lado, la relatora especial propuso buscar la unanimidad de la Comisión, al incluir en la resolución una serie de cláusulas *de lege ferenda* que indicaran propuestas de futuro: una especie de “código de conducta para las organizaciones internacionales en la materia”.¹³

La resolución final, aprobada en 1995, se divide en tres partes: términos empleados, estado del derecho y evolución deseable. Dentro del segundo apartado destacan los artículos 5o. y 6o. El artículo 5o. establece que:

a) La cuestión de la responsabilidad de los miembros de una organización internacional por las obligaciones de la misma está determinada por referencia a las disposiciones de las reglas de la organización;

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

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.

Mientras que el artículo 6o. estipula que:

a) [...] [N]o hay ninguna norma general de derecho internacional en virtud de la cual los Estados miembros sean responsables, por razón únicamente

¹¹ *Ibidem*, p. 418, párrafos 116 y 117.

¹² *Ibidem*, p. 462.

¹³ *Idem*.

de su condición de miembros, de manera mancomunada o subsidiaria, de las obligaciones de una organización internacional de la que sean miembros;

b) La existencia de una regla general de derecho internacional que prevea la responsabilidad de los Estados no puede inferirse del hecho que las reglas de determinadas organizaciones comporten disposiciones específicas: i) sobre la limitación o exclusión de una responsabilidad tal o ii) sobre la disolución de dichas organizaciones;

c) La responsabilidad de un Estado no surge del mero hecho: - que éste haya participado en la creación de una organización internacional destinada a servir sus intereses propios; - que el acto de la organización generando la responsabilidad de ésta última respecto a un tercero esté viciado de un exceso de poder.

Por otro lado, las sugerencias de *lege ferenda* de la resolución inciden en la protección de los terceros que contraten con la organización. Así, el artículo 9o. establece que la organización debería precisar la situación en materia de responsabilidad: *a)* en sus reglas y contratos; *b)* en las comunicaciones con terceros previas al evento u operación comprometiendo su responsabilidad, o *c)* en respuesta a toda demanda de información específica formulada por un tercero al respecto. También estipula el artículo 10 que en caso de que los Estados miembros estén obligados a dotar de medios financieros a la organización para que ésta cumpla con sus obligaciones, este deber (a menos que las reglas de la organización dispongan otra cosa) debe ser proporcional a su contribución al presupuesto normal de la organización o a su parte del capital de ésta. Por su parte, el artículo 12 propone la previsión en las reglas de la organización del recurso al arbitraje internacional o a otro mecanismo que conduzca a una decisión obligatoria, para el arreglo de todo litigio que surja entre la organización y un Estado miembro o entre los Estados miembros respecto a las obligaciones de estos últimos entre ellos o de su obligación de dotar a la organización de medios financieros.

III. EL PROYECTO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL

1. *El Cuarto Informe del relator especial (artículo 29)*

El relator especial Gaja, a lo largo del segundo adendo a su cuarto informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, estudia la cuestión de la responsabilidad de los miembros de una organización internacional.¹⁴ Sostiene que, en principio, los Estados miembros no son responsables por los ilícitos de la organización a la que pertenecen, y se apoya principalmente en la jurisprudencia, la postura del Instituto de Derecho Internacional y en argumentaciones políticas, también menciona a la doctrina, más que como base para su tesis, para reflejar la división de la misma a este respecto.¹⁵

En primer lugar, trata los asuntos *Westland Helicopters Ltd. y Consejo Internacional del Estaño*. Concluye que, aparte del laudo arbitral provisional en el primer caso y una opinión minoritaria en el segundo, “las decisiones examinadas se basaron en la opinión de que no existe ninguna presunción de que los Estados miembros incurran en responsabilidad”.¹⁶

En segundo lugar, cita el artículo 60. de la resolución sobre las consecuencias jurídicas que tiene para los Estados miembros el incumplimiento por organizaciones internacionales de sus obligaciones respecto de terceros,¹⁷ al que nos hemos referido con anterioridad. El relator interpreta el enfoque del Instituto de Derecho Internacional como acorde con la jurisprudencia anteriormente analizada y con la conclusión de que no existe presunción de responsabilidad de los Estados miembros por el ilícito de la organización.

Por último, el relator ofrece argumentaciones políticas para defender su propuesta.¹⁸ Estima que, en el caso de que los Estados miembros se consideraran generalmente responsables, las relaciones de las organizaciones internacionales con los Estados no miembros se verían perjudicadas porque encontrarían dificultades para actuar de modo autónomo, y

¹⁴ Gaja, G., *Cuarto informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales*, cit.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 10 y 11, párrafo 88.

¹⁶ *Ibidem*, p. 12, párrafo 90.

¹⁷ *Ibidem*, p. 12, párrafo 89.

¹⁸ *Ibidem*, p. 14, párrafo 94.

los Estados miembros tratarían de intervenir en todas las decisiones de las organizaciones.

No obstante, Gaja también señala la existencia de dos importantes excepciones: el Estado miembro será responsable por el ilícito de la organización cuando *a)* ha aceptado la responsabilidad por ese hecho, o *b)* ha inducido a la parte perjudicada a confiar en su responsabilidad.

“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”.¹⁹ La aceptación de responsabilidad puede resultar del instrumento constitutivo, pero el Estado lesionado no podrá fundar su reclamación en éste. Por ello, el relator especial sostiene que el párrafo 7 del artículo 300, por el que se establece la Comunidad Europea,²⁰ no pretende crear obligaciones de los Estados miembros respecto de Estados no miembros, ni podrá, por tanto, alegarse para fundar una responsabilidad de los Estados miembros cuando la comunidad infrinja una obligación convencional.²¹ Según G. Gaja, los Estados miembros incurrirán en responsabilidad conforme al derecho internacional sólo si su aceptación de responsabilidad produce efectos jurídicos en sus relaciones con el Estado no miembro lesionado.²²

La segunda excepción que establece la responsabilidad de los Estados miembros por el ilícito de la organización a la que pertenecen es el supuesto en que los Estados miembros dan pie a un Estado no miembro a confiar en su responsabilidad. El relator no ilustra con claridad hipótesis de la práctica en que se dé este caso, limitándose a considerar que la confianza del tercero lesionado puede basarse en “diversos factores”,²³ entre los que incluye “el pequeño número de miembros de la organización”.²⁴

¹⁹ *Ibidem*, p. 12, párrafo 91.

²⁰ El párrafo 7 del artículo 300 establece que “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”.

²¹ Gaja, G., *Cuarto informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales*, cit., p. 9, párrafo 86 y p. 13, párrafo 91.

²² *Ibidem*, p. 13, párrafo 91.

²³ La pertinencia de diversos factores fue formulada por España en sus comentarios al Proyecto y recogida por Gaja en sus comentarios. *Ibidem*, p. 13, párrafo 92.

²⁴ Se trata de una propuesta formulada por Bielorrusia, en los comentarios al proyecto. *Ibidem*, p. 13, párrafo 92.

Cabe mencionar que estas dos excepciones no afectan a todos los Estados miembros de la organización, sino sólo a los Estados miembros que aceptan su responsabilidad o que inducen a confiar en su responsabilidad. El relator especial así lo afirma, pero diferencia entre los casos en que sólo algunos Estados manifestaron su aceptación subsidiaria (en este caso, sólo ellos serían responsables) de aquellos casos en que un órgano de la organización adopta una decisión con votos en contra de algunos Estados (lo que no implicaría que sólo aquellos que votaron a favor incurrieran en responsabilidad).²⁵ En opinión de Gaja, un voto en contra de una decisión no podría interpretarse como la intención de un Estado de excluir su responsabilidad y, por tanto, no puede establecerse una distinción en materia de responsabilidad entre los que votan a favor y en contra de las decisiones de la organización. Y ello también por razones políticas, y es que “dar importancia a esa distinción podría afectar negativamente el proceso de adopción de decisiones en muchas organizaciones, ya que el riesgo de incurrir en responsabilidad haría difícil alcanzar el consenso”.²⁶

La propuesta del artículo 29 del relator queda formulada como sigue:

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.

2. El Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58o. periodo de sesiones (artículo 29)

Mientras que la propuesta del relator especial para el artículo 29 se basaba en un enunciado negativo (... un Estado que sea miembro de una organización internacional no será responsable por un hecho internacionalmente ilícito de esa organización salvo que...), la CDI opta finalmente por un enunciado positivo (... un Estado miembro de una organización internacional es responsable de un hecho internacionalmente ilícito de esa organización si...). La Comisión prefirió no incluir en el proyecto

²⁵ *Ibidem*, pp. 13 y 14, párrafo 93.

²⁶ *Ibidem*, p. 14, párrafo 93.

una norma negativa de cuándo no nace responsabilidad por mantener coherencia con el resto de preceptos de este proyecto y del relativo a la responsabilidad de los Estados.²⁷ No obstante, señala que “es evidente, sin embargo, que esa conclusión está implícita y que la condición de miembro no entraña de por sí la responsabilidad internacional de los Estados miembros cuando la organización comete un hecho internacionalmente ilícito”.²⁸ Se basa, al igual que el relator, en determinadas conclusiones jurisprudenciales en los asuntos ya citados y en la resolución del Instituto de Derecho Internacional.

La CDI reproduce los dos supuestos en que los Estados miembros sí resultan responsables, no ya como excepción a una norma negativa supletoria que preveía el relator, sino como elementos claves en la determinación de la responsabilidad de los Estados miembros. Aunque el matiz parezca irrelevante podría llevar a defender con mayor facilidad en la versión de la Comisión, la aceptación de responsabilidad o la inducción a confiar.

La CDI establece que la aceptación de la responsabilidad “se presta menos a controversia”.²⁹ no está sujeta a ningún requisito, por lo que puede ser expresa o tácita, anterior o posterior al momento en que nazca la responsabilidad para la organización. La aceptación de responsabilidad que resulte del instrumento constitutivo de la organización o de otras reglas no produciría, en principio, efectos jurídicos en las relaciones con terceros, pero podrían consistir en una obligación para los Estados como cuestión interna.³⁰

En cuanto a la inducción a confiar en la responsabilidad de los Estados miembros, la CDI señala que no se trata necesariamente de una aceptación de responsabilidad tácita, sino que puede derivarse de otras circunstancias (como el pequeño número de Estados de la organización u otros factores pertinentes).³¹ También indica que “no existe ninguna presunción de que un tercero debería poder confiar en la responsabilidad de

²⁷ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58o. periodo de sesiones, *op. cit.*, p. 320, comentario 2.

²⁸ *Ibidem*, p. 320, comentario 2.

²⁹ *Ibidem*, p. 322, comentario 6.

³⁰ *Ibidem*, p. 323, comentario 7.

³¹ *Ibidem*, p. 324, comentario 10.

los Estados miembros”,³² por lo que el tercero perjudicado deberá probar que existían indicios que le indujeron a confiar en la responsabilidad de los Estados miembros.

Por último, si bien el relator no se había pronunciado en su propuesta de artículo sobre el tipo de responsabilidad que recaería en los Estados miembros,³³ la CDI presume expresamente que se trata de una responsabilidad subsidiaria.³⁴ No obstante, también indica que nada impide que la responsabilidad a la que se comprometan los Estados miembros, o aquella que induzcan a confiar en terceros, sea mancomunada y solidaria.³⁵

El artículo 29 finalmente aprobado por la Comisión es el siguiente:

1) Sin perjuicio de lo dispuesto en los proyectos de artículo 25 a 28, un Estado miembro de una organización internacional es responsable de un hecho internacionalmente ilícito de esa organización si: a) Ha aceptado la responsabilidad por ese hecho; o b) Ha inducido a la parte perjudicada a confiar en su responsabilidad.

2) Se presume que la responsabilidad internacional de un Estado nacida de conformidad con el párrafo 1 tiene carácter subsidiario.

3. El Séptimo Informe del Relator Especial (Quinta parte: responsabilidad de un Estado en relación con el hecho de una organización internacional)

El artículo 29 del proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, aunque suscitó diversos comentarios, recibió un apoyo general.³⁶ Los puntos debatidos más interesantes a los que se refiere el

³² *Ibidem*, p. 324, comentario 10.

³³ Sí lo hace en sus comentarios: “La aceptación generalmente supone sólo una responsabilidad subsidiaria en el caso de que la organización no cumpla sus obligaciones para con un Estado no miembro”. Cuarto Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *cit.*, pp. 12 y 13, párrafo 91.

³⁴ “En vista también del carácter limitado de los supuestos en que nace la responsabilidad conforme al presente proyecto de artículo, es razonable presumir que, cuando los Estados miembros aceptan la responsabilidad, sólo pretenden aceptar una responsabilidad subsidiaria, que tiene carácter supletorio”. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58o. periodo de sesiones, *cit.*, p. 325, comentario 13.

³⁵ *Ibidem*, p. 325, comentario 13.

³⁶ Gaja, G., *Séptimo informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales*, *cit.*, p. 30, párrafo 84.

relator Gaja en su Séptimo Informe, base para la aprobación en primera lectura del proyecto por la CDI, son los siguientes.

En primer lugar, se discutió si la regla subsidiaria que se encuentra implícita en el artículo 29 (que la condición de miembro no entraña de por sí responsabilidad) debía aparecer como tal en el texto y si era recomendable, por tanto, prescindir de la enunciación positiva del artículo. En contra se manifestó Alemania y en favor los Países Bajos y Grecia.³⁷ El relator, aunque parece mantener su apego a la enunciación negativa, en que basó en un primer momento su propuesta de artículo, al señalar que ésta “añadiría claridad”, se decanta por mantener la línea de la CDI, señalando que el proyecto únicamente refleja los supuestos de responsabilidad positiva.³⁸

Por otro lado, algunos Estados, como Bielorrusia, Reino Unido y Jordania, cuestionaron el papel que juegan las reglas de la organización para establecer la responsabilidad de los Estados miembros.³⁹ El relator reitera que aunque las reglas de la organización prevalecen, por supuesto, como normas especiales en las relaciones entre sus miembros y que pueden restringir o ampliar la responsabilidad de los Estados miembros, no pueden, en principio, ser alegadas por Estados no miembros.⁴⁰

Gaja no introduce, por tanto, modificaciones al artículo 29 del Informe de la CDI sobre su 58o. periodo de sesiones, y únicamente propone la reubicación del capítulo en que se encuentra a una quinta parte, a continuación de la parte relativa a los modos de hacer efectiva la responsabilidad de una organización internacional.

4. El proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales aprobado en primera lectura (artículo 61)

La CDI acepta dicha propuesta y trata la responsabilidad de un Estado en relación con el hecho de una organización internacional en la quinta

³⁷ A/C.6/61/SR.14, párr. 4 y párr. 22 y A/C.6/61/SR.15, párr. 39; *cit. en ibidem*, p. 31, nota al pie 145.

³⁸ Gaja, G., *Séptimo informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales*, *cit.*, pp. 30 y 31, párrafo 85.

³⁹ A/C.6/61/SR.14, párr. 99, A/C.6/61/SR.15, párr. 31, A/C.6/61/SR.16, párr. 5; *cit. en ibidem*, nota al pie 146.

⁴⁰ Gaja, G., *Séptimo informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales*, *cit.*, p. 31, párrafo 86.

parte del proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales aprobado en primera lectura.⁴¹ El contenido del hasta ahora artículo 29 se reproduce, por tanto, en el actual artículo 61 con una única pequeña modificación como es la sustitución de la “parte perjudicada” a la que se induce a confiar en la responsabilidad del Estado miembro por la “parte lesionada”.⁴² Los comentarios de la Comisión al artículo son idénticos a los que se concluyó en el Informe sobre la labor realizada en el 58o. periodo de sesiones y a los que nos hemos referido anteriormente.

IV. LA EXCEPCIONALIDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS POR EL ILÍCITO DE LA ORGANIZACIÓN

1. *No existe un principio de derecho internacional que establezca la responsabilidad de los Estados miembros por los ilícitos de la organización.*

A esta conclusión llegó el Instituto de Derecho Internacional tras analizar jurisprudencia, doctrina y práctica estatal. El artículo 6o. de su resolución sobre las consecuencias jurídicas para los Estados miembros del incumplimiento por una organización de sus obligaciones internacionales constata este vacío.

Esto nos lleva a preguntarnos si existe, por tanto, un principio que excluya la responsabilidad de los Estados miembros por su condición de miembros, es decir, si existe una presunción de no responsabilidad. La International Law Association (ILA) se pronunció en un Informe Provisional de 2004 respecto a una cuestión más precisa, como es el papel desempeñado por los Estados miembros en tanto que miembros de un órgano de la organización, concluyendo que éste es “neutral” en lo que respecta a la responsabilidad de dichos Estados miembros, y que la mera participación

⁴¹ Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales aprobado por la Comisión en primera lectura. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 61o. periodo de sesiones, *cit.*

⁴² Dicho matiz mantiene coherencia con el resto de artículos del proyecto; en especial, con los regulados en la cuarta parte del proyecto, relativa a los modos de hacer efectiva la responsabilidad de una organización internacional.

de un Estado en un órgano de una organización de la que es miembro no genera, *ni excluye*, la responsabilidad internacional del Estado.⁴³

La Comisión de Derecho Internacional parece haber ido más lejos al establecer que en principio los Estados miembros no son responsables, por su condición de miembros, por los ilícitos de la organización a la que pertenecen. Aunque la CDI opta por no incluir en el proyecto una norma supletoria negativa por mantener la coherencia con el resto de los artículos, “[e]s evidente, sin embargo, que *esa conclusión está implícita* y que la condición de miembro no entraña de por sí la responsabilidad internacional de los Estados miembros cuando la organización comete un hecho internacionalmente ilícito”.⁴⁴ La CDI parece, por tanto, haber ejercido su función de promotora del desarrollo progresivo del derecho internacional, estableciendo *de lege ferenda* la no responsabilidad de los Estados miembros por el ilícito de la organización. Si bien celebramos la labor de la CDI al respecto y la claridad de sus comentarios al establecer esta presunción de no responsabilidad, lamentamos que la redacción final del artículo 61 no refleje las avanzadas conclusiones alcanzadas. La formulación positiva de Gaja (... un Estado que sea miembro de una organización internacional no será responsable por un hecho internacionalmente ilícito de esa organización salvo que...) hubiera resultado más acertada para reflejar el carácter excepcional de la responsabilidad de los Estados miembros por los ilícitos de la organización.

2. Derecho, justicia y política

Las consideraciones políticas tendentes a proteger el eficiente e independiente funcionamiento de las organizaciones internacionales han sido argumentos esgrimidos por la jurisprudencia, doctrina y organismos codificadores, en favor de la no responsabilidad de los Estados miembros por los ilícitos de la organización. Amerasinghe sostiene que “si los Estados miembros son conjunta o subsidiariamente responsables por norma, pueden tender a controlar las transacciones diarias de la organización

⁴³ International Law Association. Berlin Conference (2004). Accountability of International Organizations, Final Report, accesible en <http://www.ila-hq.org>, p. 26.

⁴⁴ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 61o. periodo de sesiones, *cit.*, pp. 188 y 189, comentario 2, cursivas añadidas.

hasta llegar a poner en peligro... su fluida actividad como entidad independiente con identidad propia".⁴⁵

No obstante, la no responsabilidad de los Estados miembros podría implicar la desprotección de terceros. Sobre todo, teniendo en cuenta las limitaciones que existen para hacer efectiva la responsabilidad de una organización internacional. Parece, por tanto, importante prever de algún modo la protección de los terceros en sus relaciones con la organización. Si bien el Instituto de Derecho Internacional completa sus consideraciones políticas insistiendo en la necesidad de proteger a los terceros (y de ahí sus propuestas *de lege ferenda*), la CDI no se pronuncia al respecto. La Comisión debería también haber recogido la necesidad de ofrecer garantías a terceros, aunque sea en los comentarios a su artículo 61.

3. *¿La aceptación de responsabilidad como res inter alios acta?*

Resulta claro que los Estados pueden aceptar una responsabilidad concurrente o subsidiaria por los ilícitos de la organización a la que pertenecen. Y ello lo pueden hacer de forma tácita o expresa, con anterioridad al ilícito o una vez acaecido éste. La doctrina se muestra favorable a dicha excepción:

[l]os Estados miembros de una organización pueden igualmente aparecer respecto a los terceros lesionados como los titulares de la obligación de reparar los daños causados por el comportamiento ilícito imputable a la organización cuando esos Estados se han comprometido convencionalmente a soportar las consecuencias de la inejecución de sus obligaciones por la entidad de la que son miembros.⁴⁶

El artículo 5o. de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional prevé que un Estado miembro se comprometa a incurrir en responsabilidad para con un tercero y el proyecto de la CDI sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales recoge explícitamente dicha posibilidad en su artículo 61.1.a. La Comisión establece que la aceptación de responsabilidad no está sujeta a ningún requisito y que puede resultar tanto del instrumento constitutivo como de otras reglas de la organización.⁴⁷

⁴⁵ Amerasinghe, C. F., *op. cit.*, p. 278.

⁴⁶ Klein, P., *op. cit.*, p. 588.

⁴⁷ Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 61o. periodo de sesiones, *cit.*, pp. 190 y 191, comentarios 6 y 7.

Sin embargo, la aceptación de responsabilidad puede entrañar problemas en su efectividad con respecto a terceros. Y es que la CDI explica que los Estados miembros sólo incurrirán en responsabilidad respecto de un tercero si su aceptación produce efectos jurídicos en sus relaciones con ese tercero.⁴⁸ Y Gaja precisa que esto no ocurre cuando la aceptación tiene lugar en el instrumento constitutivo u otras reglas de la organización.⁴⁹

Klein considera que la aceptación de responsabilidad en el instrumento constitutivo, aunque no dé opción a una acción directa de los terceros hacia los miembros de la organización, se trata ya de una obligación de derecho internacional que vincula a los Estados miembros.⁵⁰ Por otra parte, Hirsch establece que, aunque *res inter alios acta*, las provisiones en el instrumento constitutivo regulando la responsabilidad de los miembros (reconociéndola, o bien limitándola o excluyéndola) puede adquirir importancia respecto a terceras partes en la aplicación de la doctrina del *estoppel*.⁵¹ Considero que estos autores reflejan con mayor acierto que la Comisión la relevancia que adquiere la aceptación de responsabilidad de los Estados miembros, aunque ésta únicamente conste en las reglas de la organización.

4. Factores que indujeron al tercero a confiar

Junto con la aceptación de responsabilidad, la inducción de los Estados miembros a terceros a confiar en su responsabilidad, constituye otro supuesto igualmente apoyado por la doctrina en que los Estados miembros deberán responder por el ilícito de la organización. Por ejemplo, Amerasinghe, formula que:

... la presunción de no responsabilidad puede ser sustituida por la evidencia de que los miembros (algunos de ellos o todos) o la organización con la aprobación de los miembros dieron a los acreedores razones para asumir que los miembros (algunos de ellos o todos) aceptarían la responsabilidad

⁴⁸ *Ibidem*, p. 191, comentario 7.

⁴⁹ Gaja, G., *Cuarto informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales*, cit., p. 13, párrafo 91.

⁵⁰ Klein, P., *op. cit.*, p. 509.

⁵¹ Hirsch, M., *op. cit.*, p. 106.

conjunta o subsidiaria, incluso aunque no hubiera una intención expresa o implícita a estos efectos en el instrumento constitutivo.⁵²

Klein considera que, dado que este supuesto se basa en el mecanismo clásico del *estoppel*, es necesario que el Estado lesionado pueda demostrar que decidió adoptar o modificar una línea de conducta con base en las apariencias de garantía que proyectaba la actitud de los miembros de la organización.⁵³

Los elementos que supuestamente reflejan la intención de los Estados miembros adquieren, por tanto, una relevancia clave a la hora de determinar la posible responsabilidad de éstos por el ilícito de la organización. Los factores en que se han fijado los jueces varían, pasando del tipo de compromisos que los Estados miembros adquieren en el tratado constitutivo a la función que desempeñan en los órganos de la organización. No obstante, la Comisión de Derecho Internacional no ilustra con suficiente claridad esta hipótesis, ni orienta sobre los factores relevantes base de la confianza del tercero en la responsabilidad de los Estados miembros (en concreto qué papel juegan los votos a favor y en contra en la toma de decisiones de la organización, si es que juegan alguno).

Considero que, ante un tema tan polémico y para el cual el derecho internacional no ofrece todavía respuestas claras, esta excepción ofrece pocas seguridades a terceros, y, por tanto, poco debería esperarse de ella. Sólo hay un supuesto que me parece clave: la aceptación de responsabilidad en el instrumento constitutivo, u otras reglas de la organización, debería ser un factor irrefutable con base en el cual el tercero podría alegar su confianza en la responsabilidad de los Estados miembros.

V. CONCLUSIÓN

En el presente artículo hemos repasado los trabajos codificadores del Instituto de Derecho Internacional y, sobre todo, de la Comisión de Derecho Internacional respecto a la responsabilidad de los Estados miembros por el ilícito de la organización a la que pertenecen.

Si bien la doctrina y jurisprudencia en la materia no permitían llegar a conclusiones claras, tras el análisis del proyecto sobre la responsabilidad

⁵² Amerasinghe, C. F., *op. cit.*, p. 280.

⁵³ Klein, P., *op. cit.*, pp. 509 y 510.

de las organizaciones internacionales aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en primera lectura, podemos afirmar que, en principio, los Estados miembros no son responsables por el ilícito de la organización.

Dicha presunción puede, sin embargo, quedar revocada, bien porque los Estados aceptan su responsabilidad, o porque inducen a terceros a confiar en su responsabilidad. Ambos supuestos entrañan una serie de interrogantes que no quedan bien resueltos en los informes de la Comisión y que podrían implicar, en determinadas circunstancias, la desprotección de terceros. Debería haberse previsto, tal como hizo el Instituto de Derecho Internacional en su Resolución de Lisboa, alguna garantía para terceros. El fluido funcionamiento de las organizaciones requiere, por supuesto, la autonomía de las mismas, pero también que los terceros sepan a qué atenerse y cuándo acaba la responsabilidad de la organización para comenzar la de sus Estados miembros. Y es que es, como indica Schermers, necesario buscar un equilibrio entre los dos principales propósitos del derecho: la justicia y la eficiencia.⁵⁴

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AMERASINGHE, C. F., "Liability to Third Parties of Member States of International Organizations: Practice, Principle and Judicial Precedent", *American Journal of International Law*, Washington, 1991.
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58o. periodo de sesiones (1o. de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006), ILC Report A/61/10, 2006, chp. VI.
- , Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 61o. periodo de sesiones (4 de mayo a 5 de junio y 6 de julio a 7 de agosto), 2009, ILC Report Doc. A/64/10, chp. IV.
- D'ASPREMONT, J., "Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States", *International Organizations Law Review*, Leiden, 2007.
- GAJA, G., Cuarto Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, Doc. A/CN.4/564/Add. 2, 12 de abril de 2006.

⁵⁴ Schermers, H. G., "Liability of International Organizations", *Leiden Journal of International Law*, Leiden, 1988, 1, pp. 4 y 5.

———, Séptimo Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, Doc. A/CN.4/610, 27 de marzo de 2009.

HIRSCH, M., *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties: Some Basic Principles*, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL, Resolución sobre las consecuencias jurídicas para los Estados miembros del incumplimiento por una organización de sus obligaciones internacionales, Lisboa, 1995, http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1995_lis_02_fr.pdf.

KLEIN, P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit de gens*, Bruselas, Editions Bruylant, 1998.

SCHERMERS, H. G., “Liability of International Organizations”, *Leiden Journal of International Law*, Leiden, 1988, 1.

SEIDL-HOHENVELDERN, I., “Piercing the Veil of International Organizations: The International Tin Council Case in the English Court of Appeals”, *German Yearbook of International Law*, Berlín, 1989, vol. 32.

STUMER, A., “Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections”, *Harvard International Law Journal*, Cambridge, 2007, vol. 48, núm. 2.

VACAS, F., *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas, fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*, Madrid, Dykinson, 2002.