

REY ANEIROS, Adela, *Una aproximación a la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales*, Valencia, Tirant lo blanch, 2006, 229 pp.

La autora es una joven investigadora española que decide abordar un tema complejo sobre el que la doctrina del derecho internacional actual, latinoamericana y europea, ha venido especulando a lo largo del presente siglo. Para ello, centra su análisis particularmente en algunas cuestiones, importantes todas ellas, de la denominada dimensión pasiva de las organizaciones internacionales, como es el caso, en primer lugar, en que éstas cometen un hecho internacionalmente ilícito, para lo que estudia tanto el elemento objetivo (la antijuridicidad) como el subjetivo (la imputación o atribución); y, en segundo, las causas o circunstancias de exclusión de la ilicitud.

Una primera pregunta que sugiere la lectura de la obra es si, sobre la base del derecho internacional actual, las organizaciones internacionales pueden ser internacionalmente responsables, atendiendo las consecuencias de sus iniciativas. De entrada podría pensarse que se trata de un problema puramente teórico. Ciertamente, varios profesionales del derecho, que han estimado a veces las posturas mediáticas, tienden en los últimos años a “sensibilizar” a la opinión pública sobre tal hipótesis, por ejemplo, en ocasión de las disfunciones de algunas operaciones para el mantenimiento de la paz (ONUP). La presión en este sentido es favorecida por ciertas características de los conflictos del presente, en los cuales determinadas organizaciones internacionales están implicadas a título del mantenimiento o restablecimiento de la paz, pues un buen número de los conflictos que han ameritado su intervención —más de carácter interno que internacionales— revelan la inconsistencia de las autoridades estatales encargadas teóricamente de controlar las rebeliones civiles; o su incapacidad de mantener el orden frente a las facciones con poder, pero sin personalidad jurídica. Hay que reconocer que en ausencia de textos explícitos y de precedentes jurídicos pertinentes, resulta difícil construir un escenario para la instauración de la responsabilidad general y penal de las organizaciones internacionales. A los obstáculos ya revelados a propósito de la responsabilidad de los Estados, se añaden los específicos a

las instituciones internacionales que son el producto de su voluntad colectiva, universal o regional, y cuya capacidad jurídica internacional resulta más limitada porque su personalidad jurídica es menos “autónoma” *de jure* y *de facto*.

Al respecto, coincidimos con la autora cuando considera que por su grado inédito de integración, el sistema de derecho que mejor se prestaría a una evolución hacia el reconocimiento de tal responsabilidad es el derecho comunitario de la Unión Europea. Esta organización no se encuentra contenida en una sola dimensión económica, sino que dispone de capacidades operacionales y no solamente normativas —lo que facilita el establecimiento de líneas directas de causalidad entre la violación de ciertos derechos fundamentales y sus propias responsabilidades—; sus conductos jurídicos son bastante ricos y diversificados para permitir a las víctimas acceso directo a las autoridades —políticas o jurisdiccionales— competentes para examinar una eventual responsabilidad de las comunidades europeas. Un examen de la jurisprudencia comunitaria muestra que está todavía fundada sobre una problemática de responsabilidad extra contractual “de derecho común”, y que se basa esencialmente en la reparación de los perjuicios originados del no respeto de obligaciones internacionales de los Estados miembros de la UE a través de políticas comunes (embargos comerciales contra Irak o la República Federativa de Yugoslavia, en ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). Es verdad que las organizaciones internacionales, en tanto que sujetos de derecho internacional, tienen obligaciones fijadas por el derecho internacional general, incluyendo la costumbre; su modo de funcionamiento, así como sus objetivos y funciones, les incitan aún más que a los propios Estados. Por tanto, se debe tomar en cuenta las especificidades que conlleva su personalidad funcional, la cual conduce a ponderar sus obligaciones jurídicas en función del contenido de su carta constitutiva, de su derecho derivado, de su práctica ulterior y de su propia participación en importantes tratados internacionales. De aquí que, la cuestión de su responsabilidad sea frecuentemente canalizada hacia sus Estados miembros.

La primera dificultad de principio, cuando uno se pregunta sobre la eventual responsabilidad de una organización internacional, es establecer en qué medida se trasladarían a sus características de persona moral —y de sujeto atípico o *sui generis*— los progresos realizados por el derecho internacional general; además, en la medida en que se concretizara la hi-

pótesis de la responsabilidad penal de los Estados, cuáles obstáculos, conforme a las finalidades propias de las organizaciones internacionales, se opondrían a una definición extensiva del campo de aplicación *ratione personae* del régimen así establecido. La respuesta a tal interrogante es un requisito previo para toda reflexión sobre el establecimiento de un régimen de responsabilidad general y penal de las organizaciones internacionales.

La segunda dificultad de principio reside en la necesidad de redondear la figura “responsabilidad de una organización internacional”, por lo cual queda entendido que no es fácil evadir el obstáculo terminológico que constituye la ausencia de una denominación explícita en la práctica internacional. Así, se impone una serie de distinciones previas:

1) La responsabilidad de la organización no puede ser confundida con la responsabilidad de los agentes internacionales, lo que no excluye que la organización pueda ser responsable del hecho de sus agentes, así como lo es el Estado soberano respecto de sus funcionarios. La responsabilidad propia de los agentes reemplaza la problemática general de la responsabilidad de los individuos.

2) La responsabilidad de una organización internacional le es propia, en tanto que persona jurídica distinta de la suma de los Estados miembros; ella es pues exclusiva de la responsabilidad de una alianza interestatal, que reposa sobre la responsabilidad de cada uno de sus miembros, eventualmente solidarios. La responsabilidad de una organización supone además la reafirmación de su personalidad jurídica internacional. Si la solución de principio es evidente, en la práctica, la duda es a veces permitida, en razón de la interpenetración de competencias de dos tipos de entidades: así podemos distinguir lo concerniente a las iniciativas de la UE, en el marco del Programa Europeo de Seguridad donde su brazo armado puede ser la Unión de Europa Occidental, y su herramienta diplomático-económica: la Comunidad Europea. Podría darse la intención de encausar la responsabilidad hacia las organizaciones internacionales, en vez de hacerlo hacia un grupo de Estados sin personalidad jurídica que decide a título de segundas o terceras partes.

3) Debe dilucidarse si se trata de una cuestión de responsabilidad “penal” de las organizaciones internacionales, o, según se ha dicho, de una responsabilidad admitida por la práctica, que es “de derecho común”, del tipo de la responsabilidad administrativa en derecho interno. O también si, sobre la base de las características de la represión, se pue-

de considerar que se trata de una responsabilidad de un tipo inédito. Si se considera habitualmente, en la actividad de los Estados, la hipótesis de “daños punitivos”, la cuestión es si sería posible su transposición al caso de las organizaciones internacionales (indemnización-sanción).

Como para todo sujeto de derecho de gentes, la responsabilidad de una organización internacional puede ser “activa” o “pasiva”: las principales dificultades se perciben en la hipótesis donde sería investigada la responsabilidad activa de la organización. La hipótesis de una responsabilidad pasiva de la organización es, en el plano teórico, de un tratamiento más simple, cuando se puede razonar —*mutatis mutandis*— por analogía con la argumentación de la Corte Internacional de Justicia, en su opinión consultiva del 24 de abril de 1949, Reparación de Daños sufridos al Servicio de Naciones Unidas.

En otros términos, si es la organización o sus agentes quienes padecen un perjuicio susceptible de justificar la responsabilidad penal de un tercero, la cuestión se limita a saber si la personalidad jurídica de la organización internacional le da capacidad para proceder en justicia y si tiene jurisdicción, y de qué manera regular la concurrencia eventual con la protección diplomática del Estado, cuya nacionalidad detenta el agente. Las dificultades intrínsecas de la eventual vinculación de una responsabilidad se sitúan del lado del autor de la infracción internacional. Asimismo, no se pueden ignorar algunos elementos específicos de la responsabilidad “pasiva” de la organización. Su personalidad jurídica internacional es, en principio, menos fácil de establecer cuando se trata de una organización regional, que en el caso de una organización de vocación universal.

En cuanto a las condiciones para el establecimiento de la responsabilidad de la organización, la autora del libro *in comento* tiende a sesgar un poco el tratamiento de una serie de aspectos interesantes. Por ejemplo, considerando los objetivos y las modalidades de funcionamiento de una organización internacional, la hipótesis más realista consiste en una abstención-inacción, una insuficiencia de la organización frente a una obligación de proceder en la prevención de una infracción internacional o inclusive de un mal funcionamiento en la conducción de una operación de mantenimiento de la paz. Por tanto, no se puede excluir totalmente la hipótesis de una medida positiva de la organización constitutiva de un crimen o de un delito: imaginemos el caso de un embargo colectivo, sobre la base de una decisión obligatoria de uno de los órganos de la organiza-

ción, favorable en realidad a la represión por un gobierno de toda o parte de la población civil, en la cual uno descubriría complicidad en un delito internacional. En toda causa o proceso, es necesario que sean establecidos, de una parte, la violación de una obligación internacional constitutiva de un delito sancionado conforme al derecho de gentes, sobre la base del derecho positivo aplicable a los Estados más que a las personas privadas (en la medida en que no se trate de la responsabilidad propia de los agentes, más aún de la de los hechos de los agentes de la organización); y de otra parte, la atribución de los comportamientos delictuosos a la organización y no a otros sujetos de derecho, Estados o individuos.

También es parca la especialista al abordar cuestiones relativas a las fuentes de la incriminación, las cuales pueden ser bastante diversas, y esta diversidad no puede ser sino consecuencia del contenido mismo de las incriminaciones en contra de las organizaciones internacionales. Pueden proceder del derecho propio de la organización —su carta constitutiva y los actos jurídicos resultantes de su práctica (la cuestión dependerá de su invocación por las víctimas)—, siempre que se trate de instrumentos jurídicos de derecho internacional: así, un reglamento de operaciones de mantenimiento de la paz precisa de un cierto número de componentes prohibidos por ser contrarios al derecho humanitario y de los conflictos armados. Pueden proceder también de convenciones internacionales a las que la organización esté formalmente adherida o a las que esté unilateralmente comprometida a respetar. Asimismo, reglas consuetudinarias o principios generales de derecho aplicables contra todas —o determinadas— las organizaciones internacionales: sería así posible, en la práctica, paliar ciertas dificultades derivadas del hecho de que las convenciones humanitarias no prevean, o autoricen, la participación de organizaciones internacionales en tanto que partes.

En otra línea de argumentación, más allá del principio tradicional de la jerarquía de normas internas en una organización, que no es útil en términos de contraposición entre órganos, se puede notar —significativamente en la jurisprudencia comunitaria— una jerarquía de violaciones de derecho por los actos normativos de la organización, que procede de la distinción entre el acto simplemente ilegal y el acto inexistente; o que procede de criterios del acto susceptible de involucrar la responsabilidad, por ejemplo, de la Comunidad Europea. Igualmente, todo el debate sobre la posibilidad de un control de “legalidad” de las decisiones del Consejo de Seguridad descansa sobre la presunción de una jerarquía tal de normas

o de recursos de derecho opuestos a las Naciones Unidas. En este sentido, el reconocimiento de la ilegalidad de la decisión o abstención de los órganos comunitarios no es del todo suficiente para que la responsabilidad de la Comunidad Europea pueda verse comprometida. La jurisprudencia comunitaria exige una falta suficientemente caracterizada, de naturaleza abierta al derecho a la reparación, y que estaría directamente en el origen del perjuicio invocado

Otro aspecto importante que la investigadora española no aborda con suficiencia es la relativa a la atribución de los comportamientos delictuosos a una organización internacional. Aquí cabe señalar que la discreción —cuando no es la confidencialidad— de las soluciones adoptadas en la práctica de la responsabilidad extra contractual (reparación acordada por los daños sufridos en el contexto de las operaciones del mantenimiento de la paz), además de la ambigüedad jurídica que comúnmente se sostiene a este respecto, no facilita un razonamiento por analogía. Se pueden presentar varias situaciones, donde la atribución a la organización es más o menos directa y más o menos fácil de establecer. Ante todo, advertimos que la cuestión de la responsabilidad de la organización en razón del hecho de sus agentes, se subdivide en dos ramas, según lo cual se establece que sus agentes han procedido dentro del marco de sus competencias o fuera de este marco. Otro punto a dilucidar es a *quién atribuir la responsabilidad cuando la violación de derecho es el hecho de Estados habilitados por cuenta de una organización internacional*. La respuesta dependerá de dos parámetros: cuáles fueron las obligaciones propias de los Estados y de la organización internacional, tomando en cuenta la distribución de competencias entre ellos, según la carta constitutiva de la organización o el régimen de la operación, y cuál fue el margen de apreciación que fue reconocido por la organización a los Estados que han ejecutado las directrices de la propia institución.

La situación donde los Estados miembros han actuado solamente “con el aval” de la organización y bajo su dirección es, *a priori*, más simple en cuanto a la atribución de la responsabilidad. Ella parece remitir a una responsabilidad común de los Estados, exclusiva de la organización. En consecuencia, sería posible considerar una incriminación de la organización en dos circunstancias: cuando se establece que la autorización de la organización —independientemente de su legalidad *stricto sensu*— ha dejado un margen de apreciación excesivo a los Estados

miembros; o cuando está probada una carencia grave o seria en el control por la organización, sobre la ejecución de esta autorización.

En toda causa o proceso, debería llegarse a la conclusión de que la atribución a la organización es conexas, no exclusiva de una atribución a los Estados. Desde otro ángulo, no se puede descartar una responsabilidad de la organización internacional del hecho de sus conductas en tanto que sustituto de un Estado deficiente o que no está aún establecido en tanto que sujeto de derecho (por ejemplo: desaparición de autoridades legales en Somalia, hipótesis de administración internacional temporal); faltaría admitir que, en esta situación, es transferida a la organización la obligación de vigilancia y represión que recae normalmente sobre los servicios públicos y la justicia del Estado territorialmente competente.

Reflexión final

El libro reseñado es sin duda una contribución atendible al intrincado y complejo tema de la responsabilidad de las organizaciones internacionales, sin embargo, deja una serie de puntos abiertos y de reflexiones inacabadas que plantean serias dudas en el especialista y confusiones en el lector especializado, por lo que será necesario subsanarlas en posteriores investigaciones. Lo que no da pie a duda alguna es la actualidad teórica y práctica del tema objeto de la obra, y prueba de ello es que la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas está trabajando desde 2003 en la elaboración de un proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. La motivación principal parece haber comenzado cuando en 1999, ante la vana contemplación de la comunidad internacional, la OTAN desencadenó un ataque armado que se prolongó durante varios meses y arrasó las infraestructuras de la antigua Yugoslavia (Guerra de Kosovo); y se reforzó el interés en el tema tras la Guerra de Irak (2003) y su posterior ocupación, donde la ONU adoptó decisiones, recomendatorias y obligatorias, que contribuyeron a consolidar esa situación.

Igualmente, tal orden de cosas nos obliga a reflexionar que la vinculación de cualquier responsabilidad —civil o penal— es aún más compleja cuando varias organizaciones comparten la conducción de una actividad internacional que se lleva a cabo para responder a las obligaciones

internacionales de sus Estados miembros, obligaciones que resultan de la participación de estos Estados en alguna otra organización (por ejemplo, en un encadenamiento del tipo de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, acción común de la Unión Europea, operaciones bajo los auspicios de la UEO o de la OTAN). Las jurisdicciones eventualmente competentes requieren asumir previamente la presunción de legalidad de la acción de la organización en el origen “intelectual” de la operación (el interés de la comunidad internacional que esta última debe supuestamente asumir). Al llegar a este punto y con una gran cantidad de preguntas por contestar, podemos concluir este espacio de reflexión señalando que la vinculación de la responsabilidad de las organizaciones internacionales es, por ahora, un tema de amplia especulación intelectual. Empero, hoy resulta útil proceder a un cotejo de las cuestiones jurídicas —sin pretender ser exhaustivos— que debieran recibir una respuesta, cuando un consenso político internacional decida poner en marcha concreta el principio de la responsabilidad general y penal de las organizaciones intergubernamentales en el moderno derecho de gentes.

Juan Carlos VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS*

* Doctor en ciencias políticas y sociales, y en relaciones internacionales, y profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y en el Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, así como en la Universidad Anáhuac de Sur. Investigador nacional.