



# Asamblea General

Distr. general  
17 de febrero de 2011  
Español  
Original: inglés

## Comisión de Derecho Internacional

### 63° período de sesiones

Ginebra, 26 de abril a 3 de junio y 4 de julio  
a 12 de agosto de 2011

## Responsabilidad de las organizaciones internacionales

### Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	4
II. Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales . . . . .	4
A. Comentarios generales . . . . .	4
Naciones Unidas . . . . .	4
B. Comentarios concretos sobre el proyecto de artículos . . . . .	5
1. Proyecto de artículo 2 – Términos empleados . . . . .	5
Naciones Unidas . . . . .	5
2. Proyecto de artículo 5 – Regla general sobre la atribución de un comportamiento a una organización internacional . . . . .	10
Naciones Unidas . . . . .	10
3. Proyecto de artículo 6 – Comportamiento de órganos o agentes puestos a disposición de una organización internacional por un Estado u otra organización internacional . . . . .	14
Naciones Unidas . . . . .	14
4. Proyecto de artículo 7 – Extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones . . . . .	16
Naciones Unidas . . . . .	16



---

5.	Proyecto de artículo 8 – Comportamiento que una organización internacional reconoce y adopta como propio . . . . .	17
	Naciones Unidas . . . . .	17
6.	Proyecto de artículo 9 – Existencia de violación de una obligación internacional . . .	18
	Naciones Unidas . . . . .	18
7.	Proyecto de artículo 13 – Ayuda o asistencia en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito . . . . .	19
	Naciones Unidas . . . . .	19
8.	Proyecto de artículo 14 – Dirección y control ejercidos en la comisión del hecho internacionalmente ilícito. . . . .	21
	Naciones Unidas . . . . .	21
9.	Proyecto de artículo 15 – Coacción sobre un Estado u otra organización internacional . . . . .	22
	Naciones Unidas . . . . .	22
10.	Proyecto de artículo 16 – Decisiones, autorizaciones y recomendaciones dirigidas a los Estados y las organizaciones internacionales miembros. . . . .	23
	Naciones Unidas . . . . .	23
11.	Proyecto de artículo 19 – Consentimiento . . . . .	25
	Naciones Unidas . . . . .	25
12.	Proyecto de artículo 20 – Legítima defensa . . . . .	26
	Naciones Unidas . . . . .	26
13.	Proyecto de artículo 21 – Contramedidas. . . . .	27
	Naciones Unidas . . . . .	27
14.	Proyecto de artículo 24 – Estado de necesidad . . . . .	30
	Naciones Unidas . . . . .	30
15.	Proyecto de artículo 29 – Cesación y no repetición. . . . .	31
	Naciones Unidas . . . . .	31
16.	Proyecto de artículo 30 – Reparación. . . . .	32
	Naciones Unidas . . . . .	32
17.	Proyecto de artículo 31 – Irrelevancia de las reglas de la organización. . . . .	33
	Naciones Unidas . . . . .	33
18.	Proyecto de artículo 32 – Alcance de las obligaciones internacionales enunciadas en la presente parte. . . . .	33
	Naciones Unidas . . . . .	33

---

19.	Proyecto de artículo 36 – Satisfacción . . . . .	34
	Naciones Unidas . . . . .	34
20.	Proyecto de artículo 37 – Intereses . . . . .	34
	Naciones Unidas . . . . .	34
21.	Proyecto de artículo 44 – Admisibilidad de la reclamación . . . . .	35
	Naciones Unidas . . . . .	35
22.	Proyecto de artículo 50 – Objeto y límites de las contramedidas . . . . .	36
	Naciones Unidas . . . . .	36
23.	Proyecto de artículo 52 – Obligaciones que no pueden ser afectadas por las contramedidas . . . . .	37
	Naciones Unidas . . . . .	37
24.	Proyecto de artículo 53 – Proporcionalidad . . . . .	37
	Naciones Unidas . . . . .	37
25.	Proyecto de artículo 63 – <i>Lex specialis</i> . . . . .	37
	Naciones Unidas . . . . .	37
26.	Proyecto de artículo 66 – Carta de las Naciones Unidas . . . . .	38
	Naciones Unidas . . . . .	38

## I. Introducción

Se han recibido comentarios y observaciones adicionales por escrito en relación con el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales aprobado en primera lectura por la Comisión de Derecho Internacional en su 61º período de sesiones (2009), presentados por las Naciones Unidas (14 de febrero de 2011).

## II. Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales

### A. Comentarios generales

#### Naciones Unidas

1. La Secretaría de las Naciones Unidas (“la Secretaría”) señala que, para tratar la cuestión de la responsabilidad de las organizaciones internacionales, es fundamental que se reconozca plenamente el “principio de especialidad”. Como indicó la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre la *Legalidad del uso por los Estados de armas nucleares en conflictos armados*,

“las organizaciones internacionales son sujetos de derecho internacional que no gozan, a diferencia de los Estados, de competencias generales. Las organizaciones internacionales se rigen por el ‘principio de especialidad’, es decir, están dotadas por los Estados que las crean de competencias de atribución cuyos límites dependen de los intereses comunes cuya promoción esos Estados les han encomendado<sup>1</sup>.”

En consecuencia, es esencial que, al aplicar mutatis mutandis a las organizaciones internacionales el conjunto de principios establecidos en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, la Comisión de Derecho Internacional tenga en cuenta las especificidades de las distintas organizaciones internacionales, es decir, su estructura institucional, la naturaleza y composición de sus órganos rectores y sus normas, reglas y procedimientos especiales: en definitiva, su carácter especial. La Secretaría observa que, si bien se confiere cierta eficacia a ese principio mediante la aplicación del proyecto de artículo 63 sobre la *lex specialis*, muchas de las observaciones de la Secretaría se basan en el principio de “especialidad”.

2. En este sentido, la Secretaría preferiría que se incluyera una introducción general como prólogo de los comentarios específicos de las normas que estableciera, al igual que la introducción general de los comentarios de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, los principios que han orientado a la Comisión al codificar o desarrollar las normas de derecho internacional o los principios rectores sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Esos principios deberían incluir, entre otras cosas, una explicación de las diferencias entre los Estados y las organizaciones internacionales y las diferencias entre las distintas organizaciones internacionales (principio de especialidad), la dicotomía entre normas primarias y secundarias y la distinción

---

<sup>1</sup> *I.C.J. Reports 1996*, págs. 66 y ss., en especial pág. 78, párr. 25.

entre normas de derecho internacional y normas internas de la organización. A este respecto, la Secretaría también sugiere que esa introducción establezca claramente que todas las referencias a las normas primarias que figuran en los comentarios se hacen sin perjuicio de su contenido o de su aplicabilidad a las organizaciones internacionales.

3. Otro aspecto en que el derecho relativo a la responsabilidad de las organizaciones internacionales difiere del relativo a los Estados es el alcance de la práctica disponible en que se puede basar la Comisión de Derecho Internacional para determinar ese derecho. A este respecto, observamos que la Comisión ha reconocido, en los comentarios de varios proyectos de artículo, que la práctica en que se apoya la disposición propuesta es escasa o inexistente. Una introducción general a los comentarios podría mencionar este aspecto y explicar las consecuencias que tiene para el proyecto de artículos.

4. En los casos en que la Comisión aún no ha tenido acceso a la práctica existente, la Secretaría ha tratado de proporcionarle información adicional sobre la práctica de las Naciones Unidas en el ámbito en cuestión.

5. El examen de la Secretaría se limita a 26 proyectos de artículo de especial interés para las Naciones Unidas y se ha realizado a la luz de la práctica existente, que, aunque no sea necesariamente exhaustiva, es no obstante indicativa. En algunos casos, la práctica coincide con la norma propuesta, en otros la contradice y en otros casos la práctica no es uniforme o su calificación jurídica es controvertida o no se ha articulado. Gran parte de la práctica de la Organización que se examina se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz y, respecto de algunos proyectos de artículo, al modo en que la Organización trata las reclamaciones privadas de personas u otras entidades no estatales. Si bien esas reclamaciones no son objeto del presente proyecto de artículos, se ha incluido esa práctica por su eventual utilidad para la Comisión.

6. Sin embargo, la inexistencia de práctica pertinente en la Organización no siempre es concluyente, y en algunos casos la Secretaría expresa su apoyo a la inclusión de una norma que sirva de principio rector para el desarrollo de una posible práctica futura. Pero cuando la falta de práctica se debe a la naturaleza intrínseca de la Organización o cuando la analogía con la responsabilidad del Estado no parece justificarse, la Secretaría cuestiona la idoneidad de incluir la norma en el proyecto de artículos, o de incluirla tal y como está formulada.

## **B. Comentarios concretos sobre el proyecto de artículos**

### **Primera parte**

#### **Introducción**

#### **1. Proyecto de artículo 2**

##### **Términos empleados**

##### **Naciones Unidas**

1. Por lo que respecta a la definición de “organización internacional” que figura en el proyecto de artículo 2, apartado a), y en particular a la composición de las organizaciones internacionales, en la práctica reciente de las Naciones Unidas la Secretaría ha considerado organizaciones internacionales a dos tribunales

internacionales, a saber, el Tribunal Especial para Sierra Leona y el Tribunal Especial para el Líbano. Dichos Tribunales se establecieron mediante acuerdo entre las Naciones Unidas y los Gobiernos de Sierra Leona y el Líbano, respectivamente, y ambos gozan de personalidad jurídica internacional y de una facultad limitada de celebrar tratados. Por tanto, en opinión de la Secretaría un (único) Estado y una organización internacional pueden, mediante acuerdo, establecer una organización internacional.

2. El proyecto de artículo 2, apartado b), plantea la dificultad de la doble naturaleza de las “reglas de la organización”, como normas internas y como normas de derecho internacional. Aunque en su comentario del proyecto de artículo 2 del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 1982, la Comisión reconoció esa dificultad<sup>2</sup> y señaló que “habría sido difícil referirse al ‘derecho interno’ de una organización, porque ese derecho, si bien tiene un aspecto interno, desde otros puntos de vista tiene un aspecto internacional”, en el presente proyecto de artículos hay poco debate al respecto. Tal como se definen en la actualidad, y con sujeción a lo dispuesto en el proyecto de artículo 9, las “reglas de la organización”, ya sean normas internas o normas de derecho internacional, podrían dar lugar a la responsabilidad internacional de la organización.

3. La Secretaría cuestiona la idoneidad de aplicar al ámbito de la responsabilidad internacional la definición de “reglas” que figura en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 1986. La Secretaría opina, además, que la amplia definición de las “reglas de la organización”, que incluye instrumentos que van mucho más allá de los instrumentos constitutivos de la organización, no solo amplía en gran medida las posibles violaciones de obligaciones de “derecho internacional” que pueden dar lugar a la responsabilidad de la organización, sino que, y más importante aún, podría también, con sujeción a lo dispuesto en el proyecto de artículo 9, ampliarlas a violaciones de normas internas.

4. Con miras a evaluar plenamente las consecuencias que tiene la definición propuesta para el alcance de la aplicación del proyecto de artículos a las Naciones Unidas, la Secretaría desea ofrecer a la Comisión una breve descripción de los instrumentos de las Naciones Unidas que quedarían englobados en la actual definición de las “reglas de la organización”, y cuya naturaleza, dependiendo de la regla en cuestión, puede ser internacional o interna:

- El instrumento constitutivo de las Naciones Unidas es la Carta de las Naciones Unidas. Aunque la mayoría de sus disposiciones son de carácter internacional, algunas, como el Artículo 101, también son derecho interno de la Organización;
- Normalmente se entiende que las “decisiones” y “resoluciones” son decisiones y resoluciones de los órganos principales de las Naciones Unidas, como la Asamblea General, el Consejo de Seguridad<sup>3</sup> y el Consejo Económico y Social. Algunas decisiones o resoluciones de órganos principales, como las

---

<sup>2</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo séptimo período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/37/10)*, párr. 63, comentario del proyecto de artículo 2, párr. 25.

<sup>3</sup> El término “decisión” del Consejo de Seguridad también abarca las declaraciones de la Presidencia aprobadas por el Consejo de Seguridad.

convenciones internacionales aprobadas por la Asamblea General, tienen naturaleza de derecho internacional, mientras que otras, como las resoluciones por las que se aprueban el Estatuto y Reglamento del Personal o el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, son derecho interno de la Organización;

- Los “actos de la organización” abarcan una gran diversidad de instrumentos muy diferentes, como decisiones y resoluciones de todos los órganos, incluida la Secretaría (boletines del Secretario General y otras publicaciones administrativas), intercambios de cartas entre los presidentes de los órganos de las Naciones Unidas, decisiones y pronunciamientos judiciales de tribunales internacionales establecidos por las Naciones Unidas y de tribunales internos de las Naciones Unidas, acuerdos internacionales celebrados entre el Secretario General y Estados u otras organizaciones internacionales, así como arreglos contractuales de todo tipo.

5. Diversos ámbitos de actividad de las Naciones Unidas se han desarrollado casi por completo a través de la práctica, en particular los relativos al establecimiento y la ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz y la dirección de los debates de los órganos principales y subsidiarios de la Organización (por ejemplo, la elección de cargos, los procedimientos de votación, etc.).

6. La definición de las “reglas de la organización”, tal como está formulada en la actualidad, no distingue entre normas internas y normas internacionales a efectos de atribuir responsabilidad a una organización internacional en el sentido del proyecto de artículo 9. Muchos de los instrumentos que quedarían incluidos en la definición podrían, dependiendo de su contenido, considerarse de naturaleza interna o internacional, con consecuencias muy distintas para la responsabilidad internacional de la organización. Por consiguiente, la Secretaría recomienda que se refleje esta importante distinción en la definición de las “reglas”, a fin de establecer claramente que una violación de las reglas de la organización entraña la responsabilidad de esta, no por la violación de la “regla” en sí, sino por la violación de la obligación de derecho internacional que contiene.

7. Por lo que respecta al proyecto de artículo 2, apartado c), la definición de “agente” se basa en un pasaje de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1949 relativa a la *Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*, en que la Corte señaló que entendía el término “agente” como:

“cualquier persona, sea o no funcionario remunerado y tenga o no un contrato permanente, a la que un órgano de la Organización ha encomendado que ejerza, o que ayude a ejercer, *una de sus funciones*; en resumen, toda persona por medio de la cual la Organización actúa<sup>4</sup>” (sin cursiva en el original).

8. La definición propuesta omite, sin embargo, la cláusula restrictiva que figura en la opinión consultiva de la Corte de Justicia Internacional, a saber, “cualquier persona ... a la que un órgano de la Organización ha encomendado que ejerza, o que ayude a ejercer, *una de sus funciones*” (sin cursiva en el original). En su comentario de los proyectos de artículo 5 y 7, la Comisión señala que el término “agente” se refiere “no solo a los funcionarios, sino también a otras personas que actúan *en nombre de las Naciones Unidas en el desempeño de funciones que les han sido*

<sup>4</sup> *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, I.C.J. Reports 1949*, págs. 174 y ss., en especial pág. 177.

*asignadas por un órgano de la Organización*<sup>5</sup>, y que “los órganos y agentes son personas y entidades que ejercen *funciones* de la organización”<sup>6</sup>. Sin embargo, la naturaleza de las funciones desempeñadas no es un elemento que figure expresamente en la definición de la Comisión.

9. A fin de desempeñar sus funciones, la Organización actúa de distintas maneras por conducto de una gran diversidad de personas y entidades: desde funcionarios que desempeñan funciones básicas de las Naciones Unidas hasta contratistas individuales o empresas contratistas que suministran bienes y servicios y cuyas funciones son incidentales o accesorias de las “funciones de la Organización”. Esta gran diversidad de personas y entidades, que va mucho más allá de las categorías originales de “personal” previstas en la Carta de las Naciones Unidas o de “funcionarios” y “peritos en misión” previstos en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, ha evolucionado a lo largo de los 60 años de práctica de la Organización. Esa evolución refleja el crecimiento exponencial del número, la diversidad y la complejidad de los mandatos de las Naciones Unidas. Así, la Organización celebra habitualmente acuerdos de asociación y otros arreglos de colaboración con entidades como gobiernos y organizaciones no gubernamentales y contrata a contratistas para el suministro de bienes y servicios.

10. A continuación figuran ejemplos de algunas de las categorías de personas y entidades “por medio de las cuales la organización actúa”, desempeñen o no las funciones previstas en el mandato de esta:

a) *Personas*: funcionarios; personal que no es personal de la Secretaría; voluntarios de las Naciones Unidas; expertos (incluidos los designados por órganos de las Naciones Unidas, relatores especiales, miembros de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, miembros de comisiones de investigación, miembros de grupos de expertos en sanciones, policía de las Naciones Unidas, oficiales de enlace militar, observadores militares, consultores, personal en concepto de préstamo no reembolsable y personal proporcionado gratuitamente); contratistas individuales; y personal de cooperación técnica.

b) *Entidades*: incluye a los órganos que desempeñan funciones en nombre de la Organización o suministran bienes y servicios a instancias suyas. Por ejemplo, las Naciones Unidas celebran periódicamente acuerdos comerciales con empresas privadas para el suministro de bienes y servicios. Según las “condiciones generales del contrato” que se adjuntan a los contratos celebrados para el suministro de bienes y servicios,

“el Contratista tendrá la condición jurídica de contratista independiente respecto de las Naciones Unidas, y ninguna disposición ... podrá interpretarse en el sentido de que establece ... una relación de empleador y empleado o de principal y agente. Los funcionarios, representantes, empleados o subcontratistas de cada una de las partes no serán considerados, en modo alguno, empleados o agentes de la otra parte, y cada parte será exclusivamente responsable de todas las reclamaciones que resulten de la contratación de esas personas o entidades, o relativas a esta.”

El contrato también prevé que el contratista indemnice, exima de responsabilidad y defienda a las Naciones Unidas respecto de toda reclamación

<sup>5</sup> Comentario del proyecto de artículo 5, párr. 3.

<sup>6</sup> Comentario del proyecto de artículo 7, párr. 2.



relativa a actos u omisiones del contratista o de cualquier subcontratista empleado por él en la ejecución del contrato. Aunque no puedan oponerse a terceros, esos contratos establecen la posición de la Organización sobre la naturaleza de la relación entre las partes.

11. Las Naciones Unidas también recurren habitualmente a “organismos de ejecución” y “asociados en la implementación” para realizar ciertos aspectos de sus actividades. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utiliza habitualmente “organismos de ejecución” para aplicar aspectos concretos de sus programas de asistencia. Con arreglo al Acuerdo básico modelo de asistencia del PNUD, se reconocen prerrogativas e inmunidades a los “organismos de ejecución”, que, según su definición, incluyen a los organismos especializados y al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), y se les otorga la condición de “contratista independiente”. Los “asociados en la implementación” pueden incluir organizaciones no gubernamentales y órganos gubernamentales. Tanto el PNUD como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios celebran acuerdos con organizaciones no gubernamentales para realizar ciertas actividades. En el modelo de acuerdo de cooperación para proyectos entre el PNUD y las organizaciones no gubernamentales se especifica que los miembros del personal de las organizaciones no gubernamentales *no se considerarán empleados ni agentes del PNUD* y que el PNUD no acepta ninguna responsabilidad por reclamaciones derivadas de las actividades realizadas al amparo del acuerdo. El acuerdo también obliga a las organizaciones no gubernamentales a indemnizar y eximir de responsabilidad al PNUD respecto de todas las reclamaciones.

12. En opinión de la Secretaría, la amplia definición adoptada por la Comisión de Derecho Internacional podría exponer a las organizaciones internacionales a una responsabilidad que no sería razonable y, por tanto, tal definición debería revisarse. En la práctica de las Naciones Unidas, un elemento necesario para determinar si una persona o entidad es un “agente” de la Organización consiste en que dicha persona o entidad desempeñe *funciones* de la Organización. No obstante, si bien el desempeño de las funciones previstas en el mandato es un elemento crucial, es posible que no sea determinante y cada caso debe considerarse por separado. Hay otros factores que también son pertinentes, como la condición de la persona o entidad o la relación y el grado de control que existe entre la Organización y dicha persona o entidad. Como se indicó más arriba, es posible, al menos en algunos contextos, que incluso las personas y entidades que desempeñan funciones que también desempeña la Organización no sean considerados “agentes” por esta, sino más bien asociados que ayudan a la Organización a lograr un objetivo común.

13. En opinión de la Secretaría, la definición de “agente” en el proyecto de artículos debería, cuando menos, diferenciar entre quienes desempeñan las funciones de una organización internacional y quienes no desempeñan tales funciones. Por tanto, la definición debería incluir, como elemento esencial, el criterio de que la persona o entidad desempeñe las “funciones previstas en el mandato de la organización”. Sin embargo, como se señaló más arriba, es posible que este elemento no sea por sí solo determinante.

14. En consecuencia, alentamos a la Comisión a que examine más a fondo la práctica de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales a fin de acotar las circunstancias que deben concurrir para concluir que una persona o entidad es un “agente” de una organización internacional en un caso concreto. Ello

podría contribuir a aclarar mejor las características necesarias para llegar a esa misma conclusión a los efectos del proyecto de artículos.

## **Segunda parte**

### **El hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional**

#### **Capítulo II**

#### **Atribución de un comportamiento a una organización internacional**

### **2. Proyecto de artículo 5**

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

##### **Naciones Unidas**

1. En el comentario introductorio del capítulo II, relativo a la atribución de un comportamiento a una organización internacional, la Comisión de Derecho Internacional aclara el siguiente aspecto (obvio, por otra parte):

“los presentes artículos ... no indican ... los supuestos en que un comportamiento no puede atribuirse a la organización. Por ejemplo, los artículos no dicen —limitándose a dar a entender— que el comportamiento de las fuerzas militares de Estados o de organizaciones internacionales no es atribuible a las Naciones Unidas cuando el Consejo de Seguridad autoriza a Estados o a organizaciones internacionales a tomar medidas fuera de la jerarquía de mando que vincula esas fuerzas con las Naciones Unidas.”

Aunque en otras circunstancias las Naciones Unidas no harían comentarios sobre esta afirmación, a la luz de la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (que atribuyó responsabilidad a las Naciones Unidas por el comportamiento de fuerzas militares que operaban bajo mando y control nacional o regional) la Secretaría desea comentar con cierto detalle los principios y la práctica de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz que se han desarrollado a lo largo de los seis últimos decenios.

##### *Atribución a las Naciones Unidas de los actos de las operaciones de las Naciones Unidas: el principio del mando y control de las Naciones Unidas*

2. En la práctica de las Naciones Unidas se establece una clara distinción entre dos tipos de operaciones militares: a) las operaciones de las Naciones Unidas ejecutadas bajo mando y control de la Organización, y b) las operaciones autorizadas por las Naciones Unidas y ejecutadas bajo mando y control nacional o regional. Las *operaciones de las Naciones Unidas* ejecutadas bajo mando y control de la Organización son órganos subsidiarios de las Naciones Unidas. Rinden cuentas al Secretario General y se realizan bajo la dirección política del Consejo de Seguridad. Las *operaciones autorizadas por las Naciones Unidas* se ejecutan bajo mando y control nacional o regional y, si bien cuentan con la autorización del Consejo de Seguridad, son independientes de las Naciones Unidas o del Consejo de Seguridad en cuanto a su ejecución y financiación. Una vez que ha *autorizado* la operación, el Consejo de Seguridad no *controla* ningún aspecto de la operación, ni tampoco hace un seguimiento de ella mientras dura. Su papel a raíz de la

autorización de la operación se limita a recibir informes periódicos a través del principal país u organización que ejecuta la operación.

3. A la hora de determinar la posibilidad de atribuir a las Naciones Unidas un acto u omisión de los miembros de una operación militar, la Organización se ha guiado por el principio del “mando y control” de la operación o de la acción en cuestión. La posición de la Organización sobre el alcance de su responsabilidad por las actividades operacionales de las operaciones militares, incluidas las actividades relacionadas con el combate, quedó establecida en el informe del Secretario General sobre la financiación de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (y otras operaciones de mantenimiento de la paz)<sup>7</sup>, según el cual:

“17. La responsabilidad internacional de las Naciones Unidas por las actividades de sus fuerzas en un conflicto armado se basa en la suposición de que la operación de mantenimiento de la paz se realiza bajo el mando y control exclusivos de las Naciones Unidas. Cuando una operación autorizada en virtud del Capítulo VII se lleva a cabo bajo el mando y control de un país o países determinados, la responsabilidad internacional por las actividades de las fuerzas incumbe al Estado o Estados que llevan a cabo la operación. [...]”

18. Cuando se realizan operaciones conjuntas, la responsabilidad internacional por la conducta de las tropas incumbe a la entidad a la que se haya encomendado el mando y el control de las operaciones, de conformidad con las disposiciones que establecen las modalidades de cooperación entre el Estado o Estados que aportan contingentes y las Naciones Unidas. Cuando no se han adoptado disposiciones oficiales entre las Naciones Unidas y el Estado o Estados que aportan contingentes, la responsabilidad se determinará en cada caso según el grado de control efectivo ejercido por las partes en la operación.”

4. En la práctica de las Naciones Unidas, solo se han planteado cuestiones sobre la atribución de responsabilidad a una operación de las Naciones Unidas o a una operación autorizada por las Naciones Unidas en dos casos: la operación en la República de Corea y la operación en Somalia. Pero si bien la operación en la República de Corea se llevó a cabo bajo mando y control nacional, en el caso de Somalia el despliegue simultáneo o consecutivo de dos operaciones (una operación de las Naciones Unidas y una operación autorizada por las Naciones Unidas) y la proximidad temporal y espacial entre ambas suscitó cuestiones sobre la atribución de responsabilidad por daños o lesiones causadas en el transcurso de cada una de las operaciones.

5. La operación en la República de Corea, que tuvo lugar en la década de 1950, fue la primera operación autorizada por las Naciones Unidas<sup>8</sup>. Ejecutada bajo el mando unificado de los Estados Unidos de América, la operación presentó informes periódicamente al Consejo de Seguridad por conducto del Gobierno de ese país. Las reclamaciones contra la operación fueron resueltas por el mando unificado o, según el caso, por los Estados participantes de conformidad con los acuerdos bilaterales celebrados entre estos y los Estados Unidos. Aunque las Naciones Unidas no pueden asegurar que el mando unificado resolviera todas esas reclamaciones y concediera la

<sup>7</sup> A/51/389.

<sup>8</sup> La operación en la República de Corea se estableció de conformidad con la resolución 83 (1950) del Consejo de Seguridad (véase S/1511, de 27 de junio de 1950).

correspondiente indemnización, sí pueden afirmar con certeza que ninguna de ellas fue resuelta por las Naciones Unidas.

6. En Somalia se desplegaron, entre 1992 y 1994, varias operaciones dirigidas por las Naciones Unidas y por los Estados Unidos, en su mayor parte de manera simultánea y dentro de la misma zona de operaciones, que mantuvieron estructuras de mando y control separadas, incluso en la ejecución de operaciones conjuntas o coordinadas<sup>9</sup>. Las comisiones de reclamaciones establecidas por cada operación resolvieron las reclamaciones de terceros dependiendo de que el mando y control efectivos correspondiera a la operación de las Naciones Unidas o la operación autorizada por las Naciones Unidas.

7. Los arreglos prácticos establecidos para resolver las reclamaciones de terceros en Somalia, donde se llevaron a cabo múltiples operaciones consecutiva o simultáneamente, reflejan el principio según el cual cada Estado u organización es responsable del daño causado por las fuerzas bajo su mando y control, con independencia de que en ambos casos el Consejo de Seguridad, como “fuente de la autoridad”, estableciera o autorizara la operación. Al resolver un gran número de reclamaciones de terceros por daños causados por las fuerzas bajo su mando y control, los Estados Unidos, así como otros Estados que aportan contingentes, han aceptado su responsabilidad en cuanto a la indemnización. En el caso de Somalia, al igual que en el de la República de Corea, si bien las Naciones Unidas no pueden asegurar que los Estados Unidos resolvieran todas esas reclamaciones, sí pueden confirmar que ninguna de ellas se atribuyó a las Naciones Unidas y que la Organización no concedió ninguna indemnización al respecto.

8. El principio según el cual existe responsabilidad cuando hay mando y control está recogido en la actualidad en gran cantidad de acuerdos y arreglos bilaterales suscritos recientemente entre las Naciones Unidas y los Estados Miembros que cooperan con operaciones de las Naciones Unidas bajo una estructura separada de mando y control. Esos acuerdos contienen disposiciones en las que se establece que cada participante será exclusivamente responsable de tramitar las reclamaciones de terceros por muerte, lesiones corporales o enfermedad causadas por su personal o sus agentes, o por pérdida o deterioro de bienes de terceros, en la medida en que tales reclamaciones resulten directa o indirectamente de actos u omisiones de esa parte o de su personal o agentes<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Tras el establecimiento de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM I) (mediante la resolución 751 (1992) del Consejo de Seguridad), el Consejo de Seguridad autorizó el establecimiento de la Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF) (mediante la resolución 794 (1992)). La UNITAF, a su vez, fue reemplazada por la Operación de las Naciones Unidas en Somalia ampliada (ONUSOM II) (establecida en virtud de la resolución 814 (1993) del Consejo de Seguridad). Se desplegaron dos fuerzas adicionales de los Estados Unidos en paralelo a la ONUSOM II: la Fuerza de Reacción Rápida y las tropas de asalto.

<sup>10</sup> Es el caso del Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la seguridad de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq, de 2005; el arreglo entre las Naciones Unidas y la Unión Europea celebrado a raíz del Acuerdo sobre el apoyo de la Fuerza de la Unión Europea en la República Democrática del Congo (EUFOR RD Congo) a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), de 2006; el Acuerdo Técnico entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Australia sobre cooperación con la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) y prestación de asistencia a la Misión, de 2007; y los Acuerdos entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en materia de cooperación entre la Misión de las Naciones Unidas en

9. En su jurisprudencia reciente, inaugurada con la causa *Behrami y Saramati*<sup>11</sup>, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no ha tenido en cuenta esta distinción fundamental entre ambos tipos de operaciones a efectos de la atribución de responsabilidad. Al atribuir a las Naciones Unidas actos de la Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR), una operación autorizada por las Naciones Unidas pero llevada a cabo bajo *mando y control regional*, basándose únicamente en que el Consejo de Seguridad había “delegado” sus facultades a dicha operación y tenía “la autoridad y el control en última instancia” sobre ella, el Tribunal hizo caso omiso del criterio del “mando y control efectivos” que ha guiado a las Naciones Unidas y a los Estados Miembros en las cuestiones de atribución de responsabilidad durante más de seis decenios.

10. En consonancia con el principio de larga data según el cual la responsabilidad corresponde a quien tiene el mando y control, no puede generarse la responsabilidad de las Naciones Unidas por actos u omisiones de quienes no están sujetos a su mando y control. Desde los inicios de las operaciones de mantenimiento de la paz, las Naciones Unidas han reconocido la responsabilidad que les incumbe en la indemnización de los actos u omisiones de los miembros de sus operaciones de mantenimiento de la paz y, siguiendo ese mismo principio, se han negado a examinar las reclamaciones contra otras operaciones militares, aunque estuvieran autorizadas por el Consejo de Seguridad. Esta práctica se ha seguido de manera uniforme, coherente y sin excepción.

#### *Definición de “órgano”*

11. El proyecto de artículo 2 no contiene ninguna definición de “órgano”. Esta omisión se basa, presumiblemente, en la idea de que, al igual que ocurre en el artículo 4, párrafo 2, de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos<sup>12</sup>, se entiende por “órgano” aquello que establezcan las reglas de la organización, o bien en la idea de que no es necesario ni pertinente establecer ninguna distinción entre “órgano” o “agente” a los efectos de atribuir un comportamiento a una organización internacional.

12. En opinión de la Secretaría, un “agente” y un “órgano” no son necesariamente conceptos intercambiables. Mientras que un “agente” puede tener o no un vínculo contractual con las Naciones Unidas, un “órgano” debe tener un “vínculo orgánico”

---

la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) y la Fuerza de la Unión Europea EUFOR Chad/RCA, de 2008. El caso de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) es la excepción. Establecida como operación conjunta por la resolución 1769 (2007) del Consejo de Seguridad, la UNAMID es un órgano subsidiario común de las Naciones Unidas y de la Unión Africana. La responsabilidad por las reclamaciones de terceros por muerte, lesiones corporales y daños materiales atribuibles a la UNAMID incumbe exclusivamente a las Naciones Unidas (párrafo 54 del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Unión Africana y el Gobierno del Sudán relativo al estatuto de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, de 2008).

<sup>11</sup> *Behrami and Saramati*, demanda núm. 71412/01, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2 de mayo de 2007. A la causa *Behrami y Saramati* le siguieron una serie de causas en que el Tribunal Europeo resolvió la cuestión de la atribución de responsabilidad en el mismo sentido: *Kasumaj v. Greece*, demanda núm. 6974/05, 5 de julio de 2007; *Gajic v. Germany*, demanda núm. 31446/02, 28 de agosto de 2008; *Beric v. Bosnia and Herzegovina*, demanda núm. 36357/04, 16 de octubre de 2007.

<sup>12</sup> Según el artículo 4, párrafo 2, “se entenderá que órgano incluye toda persona o entidad que tenga esa condición según el derecho interno del Estado”.

con la Organización para que esta lo considere un órgano propio. En la actualidad existen diversas entidades que tienen un “vínculo institucional” con las Naciones Unidas o que reciben servicios de ella<sup>13</sup>, o que se han establecido mediante acuerdo entre las Naciones Unidas y un Estado Miembro en virtud de un mandato de un órgano principal<sup>14</sup>, pero que no se consideran órganos de las Naciones Unidas pese al alcance de la asistencia que se les presta o al grado de control sobre ellas. Por tanto, la Secretaría sería partidaria de incluir la siguiente definición de “órgano”: “toda entidad que tenga esa condición de conformidad con las reglas de la organización”.

### **3. Proyecto de artículo 6 Comportamiento de órganos o agentes puestos a disposición de una organización internacional por un Estado u otra organización internacional**

#### **Naciones Unidas**

1. El criterio del “control efectivo” propuesto por la Comisión de Derecho Internacional es un criterio fáctico de control real sobre el comportamiento en cuestión, y ha de aplicarse en la relación entre la organización y el Estado que presta el órgano o agente o, en el caso de las operaciones de las Naciones Unidas, entre las Naciones Unidas y los Estados que aportan contingentes. En este último caso, el hecho de que la atribución a las Naciones Unidas de un acto de un contingente nacional se supedita al grado de “control efectivo” sobre el acto o comportamiento en cuestión implica, en la práctica, que cuando el Estado que presta el órgano o agente sigue ejerciendo el control operacional del acto imputado, la responsabilidad debe atribuirse al Estado que presta el órgano o agente y no a la organización que lo recibe.

2. En la práctica de las Naciones Unidas, el criterio del “mando y control efectivos” se aplica “horizontalmente” para distinguir entre las operaciones de las Naciones Unidas realizadas bajo el mando y control de la Organización y las operaciones autorizadas por las Naciones Unidas realizadas bajo mando y control nacional o regional. Por el contrario, el criterio del “control efectivo” propuesto por la Comisión se aplicaría “verticalmente” en las relaciones entre las Naciones Unidas y los Estados que aportan contingentes y haría depender la responsabilidad de la Organización del alcance de su control efectivo sobre el comportamiento de los contingentes en cuestión.

3. No obstante, las Naciones Unidas mantienen desde hace mucho tiempo la posición según la cual las fuerzas puestas a disposición de las Naciones Unidas se “transforman” en un órgano subsidiario de las Naciones Unidas<sup>15</sup> y, como tal, generan la responsabilidad de la Organización, como cualquier otro órgano

<sup>13</sup> Por ejemplo, órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos o secretarías de convenciones sobre medio ambiente.

<sup>14</sup> Por ejemplo, el Tribunal Especial para Sierra Leona, el Tribunal Especial para el Líbano o la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, que se establecieron mediante acuerdos entre las Naciones Unidas y los Gobiernos de Sierra Leona, el Líbano y Guatemala, respectivamente.

<sup>15</sup> Según el párrafo 15 del modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz, de 1990, “la operación de mantenimiento de las Naciones Unidas, en su carácter de órgano subsidiario de las Naciones Unidas, gozará de la condición jurídica, las prerrogativas y las inmunidades de las Naciones Unidas” (A/45/594, anexo).

subsidiario, con independencia de que el control ejercido sobre todos los aspectos de la operación sea, de hecho, “efectivo”. Por tanto, en la práctica de las Naciones Unidas nunca se ha usado el criterio del “control efectivo”, en el sentido del proyecto de artículo 6, para determinar el reparto de responsabilidades entre las Naciones Unidas y los Estados que aportan contingentes por los daños causados en el transcurso de una operación concreta. Esta posición siguió imperando incluso en los casos (como la ONUSOM II en Somalia) en que la estructura de mando y control de las Naciones Unidas había dejado de funcionar.

4. A este respecto, la Secretaría señala que el control residual en materia disciplinaria y de enjuiciamiento penal, sueldos y promoción que ejerce el Estado que presta el órgano o agente mientras dura la operación es inherente a la propia institución del mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas, en que estas conservan, en principio, el “mando y control operacional” exclusivo y el Estado que presta el órgano o agente el control residual. Sin embargo, dicho control residual, en tanto no interfiera con el control operacional de las Naciones Unidas, carece de pertinencia a efectos de la atribución de responsabilidad.

5. Consciente de las realidades de las operaciones de mantenimiento de la paz, pero deseosa de mantener la integridad de las operaciones de las Naciones Unidas frente a terceros, la Organización ha alcanzado un equilibrio según el cual sigue siendo responsable frente a terceros pero se reserva el derecho a repetir contra el Estado que presta el órgano o agente en los casos de negligencia grave o falta deliberada de conducta. Con arreglo al artículo 9 del Memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y [nombre del Estado participante] sobre la aportación de recursos a [nombre de la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas]:

“Las Naciones Unidas serán responsables de tramitar las reclamaciones de terceros en los casos en que el personal o el equipo proporcionado por el Gobierno en el cumplimiento de servicios o cualquier otra actividad u operación con arreglo al presente Memorando hayan provocado la pérdida o daño de bienes de su propiedad, o muertes o lesiones personales. No obstante, si la pérdida, el daño, la muerte o las lesiones se deben a negligencia grave o a una falta intencional del personal proporcionado por el Gobierno, será el Gobierno el responsable de las reclamaciones<sup>16</sup>.”

6. Es muy probable que, por distintos motivos, fundamentalmente políticos, se mantenga la práctica de las Naciones Unidas de aplicar el principio de responsabilidad de las Naciones Unidas frente a terceros en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz y de repetir cuando proceda contra el Estado que presta el órgano o agente. No obstante, la Secretaría apoya la inclusión

<sup>16</sup> A/C.5/60/26, cap. 9, art. 9. En otro contexto, la instrucción administrativa ST/AI/1999/6 sobre el personal proporcionado gratuitamente establece en su artículo 13, relativo a las reclamaciones de terceros, lo siguiente: “Las Naciones Unidas serán responsables de tramitar las reclamaciones de terceros cuando estos hayan sufrido pérdida o daño de sus bienes o muertes o lesiones corporales causadas por actos u omisiones del personal proporcionado gratuitamente en el cumplimiento de servicios prestados a las Naciones Unidas de conformidad con un acuerdo concertado con el organismo donante. No obstante, si la pérdida, el daño, la muerte o las lesiones se deben a negligencia grave o falta deliberada de conducta del personal proporcionado gratuitamente por el donante, se imputarán a este todas las cuantías pagadas por las Naciones Unidas a los reclamantes y todos los costos en que hayan incurrido las Naciones Unidas para responder a esas reclamaciones”.

del proyecto de artículo 6 como principio rector general para la delimitación de responsabilidades entre las Naciones Unidas y sus Estados Miembros respecto de los órganos o agentes puestos a disposición de la Organización, que podría aplicarse también a las actividades de esta en otros contextos.

#### 4. Proyecto de artículo 7

##### **Extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones**

##### **Naciones Unidas**

1. En el párrafo 4 de su comentario del proyecto de artículo 7, la Comisión de Derecho Internacional señala que el “elemento decisivo para la atribución” respecto de actos *ultra vires* “es el requisito de que el órgano o el agente actúe ‘en esa condición’”, es decir, a título oficial. La Comisión explica que “esta fórmula tiende a reflejar la necesidad de que haya un estrecho vínculo entre el comportamiento *ultra vires* y las funciones del órgano o del agente”. El comentario señala además que la práctica de las Naciones Unidas se ajusta a ese principio.

2. La práctica en materia de reclamaciones concretas contra la Organización respecto de presuntos actos *ultra vires* cometidos por sus órganos o agentes es escasa. La práctica que hemos acotado requiere un fuerte vínculo entre el acto o la omisión en cuestión y las funciones oficiales del órgano o agente (véase el debate sobre el proyecto de artículo 2, apartado c), *supra*). Hay ejemplos de práctica que sugieren que cuando un órgano o agente considerado como tal por la Organización actúa a título oficial y dentro de las funciones generales de la Organización, pero fuera de su ámbito de competencia, tal acto puede no obstante considerarse un acto de la Organización.

3. Dado que la formulación del proyecto de artículo pretende reflejar la “necesidad de que haya un estrecho vínculo entre el comportamiento *ultra vires* y las funciones del órgano o del agente”, la Secretaría recomienda que se incluya la palabra “oficial” para establecer claramente que el órgano o agente debe actuar a título oficial y no a título privado en el momento de cometer el acto *ultra vires*.

4. A este respecto, la Secretaría observa que el dictamen de 1986 citado por la Comisión<sup>17</sup> no refleja la práctica uniforme de la Organización. En 1974, la Oficina de Asuntos Jurídicos respondió a una consulta del Servicio de Operaciones sobre el Terreno sobre la cuestión de si la Junta de Examen de Reclamaciones de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) era competente para tramitar y resolver reclamaciones sobre actos ilícitos cometidos por miembros de la Fuerza cuando estaban fuera de servicio. La Oficina de Asuntos Jurídicos consideró que “puede haber situaciones relacionadas con actos realizados fuera de servicio por miembros de la Fuerza en que las Naciones Unidas puedan considerar que se genera su responsabilidad” y estableció una distinción entre los actos realizados fuera de servicio por miembros de la Fuerza en circunstancias estrechamente relacionadas con las funciones de dichos miembros (por ejemplo, el uso de un arma facilitada por el gobierno) y los actos sin relación alguna con su condición de miembro de la Fuerza. Así, el criterio de atribución del acto consistía en que este estuviera relacionado con las funciones de la Organización, con independencia de que el miembro de la Fuerza estuviera o no de servicio en el momento de su comisión.

---

<sup>17</sup> En el párrafo 9 del comentario.



5. La escasa práctica de las Naciones Unidas en materia de responsabilidad por actos *ultra vires* sugiere que, como mínimo, el texto del proyecto de artículo 7 debería modificarse para establecer que la atribución en esos casos solo puede darse cuando un órgano o agente “actúe a título oficial y dentro de las funciones generales de la organización”. Asimismo, las Naciones Unidas recomiendan que la Comisión de Derecho Internacional examine más a fondo si se debe usar el mismo criterio de atribución para los actos de los agentes y de los órganos de la organización, habida cuenta de que un agente puede tener un vínculo institucional con la organización más remoto que un órgano.

6. En aras de la claridad, las Naciones Unidas también recomiendan que la Comisión no incluya en el comentario el pasaje del dictamen jurídico extraído del *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas* de 1986 sobre los actos realizados en situación de servicio y fuera de servicio en las operaciones de mantenimiento de la paz.

## **5. Proyecto de artículo 8 Comportamiento que una organización internacional reconoce y adopta como propio**

### **Naciones Unidas**

1. Según el párrafo 1 del comentario, el “reconocimiento” y la “adopción” del comportamiento por una organización son requisitos acumulativos para la atribución de un comportamiento que, en caso contrario, no se podría atribuir a la organización a través de su agente u órgano. La Comisión de Derecho Internacional explica que la atribución se basa “en la actitud adoptada por la organización con respecto a determinado comportamiento”, pero no se pronuncia sobre la cuestión de la competencia de la organización o de sus agentes u órganos para reconocer o adoptar el comportamiento en cuestión, sobre la forma del reconocimiento y sobre si el acto de reconocimiento debe hacerse con pleno conocimiento del carácter ilícito del comportamiento y de las consecuencias jurídicas y financieras de tal reconocimiento. Esos aspectos deberían aclararse para que el proyecto de artículo tuviera algún efecto práctico para las Naciones Unidas.

2. La Secretaría no tiene conocimiento de ningún caso en que un órgano de las Naciones Unidas haya reconocido o adoptado como propio un comportamiento que no le fuera de todos modos atribuible, o que, como consecuencia de ello, haya aceptado asumir responsabilidad en la indemnización. La Secretaría señala además que es muy poco probable que un órgano intergubernamental haga una admisión de esa índole, o que, en caso de que la hiciera, esta fuera respetada por el órgano político que tiene la competencia presupuestaria para autorizar la indemnización.

3. En la práctica de la Secretaría de las Naciones Unidas, el pago a título graciable es el único supuesto en que el Secretario General está autorizado a hacer pagos *sin* reconocer la responsabilidad de la Organización (de hecho, dicho pago está condicionado a que se reconozca que no existe responsabilidad), si considera que tal pago redundará, no obstante, en interés de la Organización. A este respecto, la regla 105.12 de la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas establece lo siguiente:

“Podrán efectuarse pagos a título graciable en los casos en que, aun cuando en opinión del Asesor Jurídico las Naciones Unidas no tengan al respecto una

clara obligación jurídica, el pago redunde en interés de la Organización. ... Todos los pagos a título graciable requieren la aprobación personal del Secretario General Adjunto de Gestión.”

4. La regla 105.12 se basa en la hipótesis de que si bien el *comportamiento* en sí puede atribuirse a las Naciones Unidas, la *responsabilidad* no. La Oficina de Asuntos Jurídicos siempre ha considerado que no puede realizarse ningún pago a título graciable si existe responsabilidad en el plano jurídico, ya que, en tal caso, existe la obligación de pagar una indemnización.

### Capítulo III

#### Violación de una obligación internacional

#### 6. Proyecto de artículo 9

##### Existencia de violación de una obligación internacional

##### Naciones Unidas

1. El proyecto de artículo 9, párrafo 1, es idéntico al artículo 12 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, con las adaptaciones pertinentes. Sin embargo, el párrafo 2 es una disposición completamente nueva. El proyecto de artículo 9 no establece ninguna distinción entre las normas de derecho internacional y el derecho interno de la organización internacional a efectos de calificar un comportamiento de ilícito ni a efectos de atribuir responsabilidad a la organización internacional.

2. La Comisión señala en su comentario que “la mayoría de las obligaciones de una organización internacional probablemente emanen de las reglas de la organización” y que es “preferible disipar cualquier duda de que los presentes artículos también se aplican a las violaciones de esas obligaciones. El enunciado del párrafo 2 ... pretende abarcar cualquier obligación dimanante de las reglas de la organización”<sup>18</sup>.

3. La Comisión no ha adoptado ninguna posición en el debate sobre la naturaleza de las “reglas de la organización”. En el párrafo 6 de su comentario, la Comisión señaló que “el párrafo 2 no pretende expresar una opinión categórica a este respecto. Su único objeto es establecer que, en la medida en que una obligación dimanante de las reglas de la organización tiene que considerarse como una obligación de derecho internacional, se aplican los principios enunciados en el presente artículo”. La Secretaría interpreta esta afirmación en el sentido de que únicamente las violaciones de las obligaciones de derecho internacional contenidas en las reglas, y no las violaciones de las reglas en sí, se considerarían violaciones de una obligación internacional en el sentido del proyecto de artículo 9. La cuestión de si una regla concreta contiene una obligación internacional depende de la naturaleza, objeto y fin de la regla en cuestión, y de si su objetivo es generar una obligación jurídica internacional. La Secretaría recuerda a este respecto que muchas de las reglas de la Organización, incluidas resoluciones de sus órganos políticos, pueden no dar lugar a obligaciones de derecho internacional.

4. La cuestión de si la violación de una regla de la organización equivale a una violación de una obligación de derecho internacional no puede resolverse en abstracto, sino caso por caso. Por tanto, las Naciones Unidas respaldan el texto

<sup>18</sup> Comentario del proyecto de artículo 9, párr. 4.

actual del proyecto de artículo 9, párrafo 1, y sugieren que se revise el comentario para aclarar la distinción entre normas de derecho internacional y normas internas de la organización.

#### **Capítulo IV**

#### **Responsabilidad de una organización internacional en relación con el hecho de un Estado o de otra organización internacional**

#### **7. Proyecto de artículo 13**

#### **Ayuda o asistencia en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito**

#### **Naciones Unidas**

1. La Secretaría no tiene conocimiento de ningún caso en que las Naciones Unidas hayan prestado asistencia a un Estado o a otra organización internacional en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito o en que se haya invocado de otro modo su responsabilidad internacional en relación con el comportamiento de quien recibe su asistencia. Sin embargo, recientemente se planteó, en relación con la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), la posibilidad de que la ayuda o asistencia de las Naciones Unidas se utilizara para facilitar la comisión de actos ilícitos.

2. Establecida mediante la resolución 1279 (1999) del Consejo de Seguridad, la MONUC recibió el mandato de proteger a la población civil y de prestar apoyo a las fuerzas del Gobierno en las operaciones realizadas por estas para desarmar a los grupos armados extranjeros y congoleños<sup>19</sup>. En el transcurso de operaciones apoyadas por la MONUC se puso de manifiesto que elementos de las fuerzas dirigidas por el Gobierno, especialmente las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC), que eran los beneficiarios de la asistencia de las Naciones Unidas, estaban cometiendo violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario similares a las que supuestamente debían prevenir con la ayuda de las Naciones Unidas<sup>20</sup>. Ante el dilema de seguir prestando asistencia a las fuerzas del Gobierno, como estaba previsto en el mandato del Consejo de Seguridad, y el riesgo de que, de hacerlo, se tuviera la percepción de que las Naciones Unidas estaban implicadas en la comisión del hecho ilícito, el Consejo de Seguridad modificó el mandato de la MONUC. En virtud de la resolución 1856 (2008), el Consejo autorizó a la MONUC a apoyar únicamente las operaciones de las FARDC que se hubieran planificado conjuntamente de conformidad con el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados.

3. A fin de aplicar la resolución 1856 (2008) del Consejo de Seguridad, el Secretario General elaboró una “política de condicionalidad” en la que se establecían las condiciones en que la MONUC podía prestar asistencia. Así, la Misión no participaría en operaciones de las unidades de las FARDC ni les prestaría

<sup>19</sup> Resoluciones del Consejo de Seguridad 1565 (2004) y 1794 (2007).

<sup>20</sup> En el preámbulo de la resolución 1856 (2008), el Consejo de Seguridad condenó los ataques de toda índole dirigidos contra la población civil y subrayó la necesidad urgente de que el Gobierno de la República Democrática del Congo, en cooperación con la MONUC, pusiera “fin a las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en particular las cometidas por las milicias, los grupos armados y elementos de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC)”.

apoyo si había razones fundadas para creer que existía un riesgo real de que dichas unidades infringieran, en el curso de la operación, el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos o el derecho de los refugiados<sup>21</sup>.

4. En su resolución 1906 (2009), el Consejo de Seguridad aprobó las medidas adoptadas por el Secretario General y

“22. *Reitera*, de conformidad con el apartado g) del párrafo 3 y el párrafo 14 de la resolución 1856 (2008), que el apoyo que presta la MONUC a las operaciones militares dirigidas por las FARDC contra los grupos armados ilegales extranjeros y congoleños está estrictamente sujeto a la condición de que las FARDC cumplan el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados y a una planificación conjunta efectiva de esas operaciones, *decide* que los dirigentes militares de la MONUC deberán confirmar, antes de prestar ningún tipo de apoyo a esas operaciones, que se ha realizado una planificación conjunta suficiente, en especial con respecto a la protección de la población civil, *exhorta* a la MONUC a que interceda ante el mando de las FARDC cuando haya sospechas de que elementos de una unidad de las FARDC que recibe apoyo de la MONUC han cometido violaciones graves de esas normas legales y, si la situación persiste, *exhorta* a la MONUC a que retire inmediatamente su apoyo a esas unidades de las FARDC;”

El Consejo también:

“23. *Observa*, a este respecto, que la MONUC ha elaborado un documento de política en que se establecen las condiciones con arreglo a las cuales la Misión podrá prestar apoyo a las unidades de las FARDC, y *solicita* al Secretario General que establezca un mecanismo apropiado para evaluar regularmente la aplicación de esa política;”

5. El caso de la MONUC es un ejemplo de una decisión de política adoptada por la Organización para evitar verse implicada en la facilitación de la comisión de un hecho ilícito o para evitar que se tuviera esa percepción. Y si bien se trata de un ejemplo único, la Secretaría de las Naciones Unidas apoya, no obstante, la inclusión en el proyecto de artículos de un artículo dedicado a la ayuda o asistencia en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito. A este respecto, la Secretaría desea subrayar la diferencia fundamental que existe entre los Estados y las organizaciones internacionales, cuyas actividades de ayuda y asistencia en un número cada vez mayor y más diverso de ámbitos constituyen, a menudo, las funciones básicas de esas organizaciones.

6. En razón precisamente del amplio alcance de las actividades de asistencia y de la dificultad de controlar el destino o uso final de esa ayuda o asistencia, la condición para imputar responsabilidad a la organización en relación con dicha ayuda o asistencia, a saber, el conocimiento de las circunstancias del hecho ilícito, adquiere especial importancia. La Secretaría entiende que el conocimiento de las *circunstancias del hecho ilícito* debe interpretarse en el sentido de que incluye el conocimiento de la *ilicitud del hecho*, y solicita que este aspecto se refleje en el comentario.

---

<sup>21</sup> Trigésimo informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (S/2009/623).

7. La Secretaría sugiere que la aclaración que figura en el comentario de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos se incorpore también a los artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Al hacerlo, la Comisión tal vez desee considerar la posibilidad de revisar el comentario o el propio proyecto de artículo con el fin de aclarar que la responsabilidad se generaría no por el hecho ilícito en sí, sino por el comportamiento de la organización que ha dado lugar o contribuido al hecho internacionalmente ilícito, que la asistencia debe tener por objeto el hecho ilícito, que el hecho debe haberse cometido efectivamente y que la asistencia prestada debe haber sido un factor significativo en su comisión.

## 8. Proyecto de artículo 14

### **Dirección y control ejercidos en la comisión del hecho internacionalmente ilícito**

#### **Naciones Unidas**

1. La norma sobre “dirección y control” tiene su regla correlativa en el artículo 17 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. En opinión de la Comisión, una ilustración de este principio en relación con las organizaciones internacionales o un ejemplo de “ejercicio conjunto” de “dirección y control” es el argumento formulado por Francia en la causa relativa a la *Legalidad del uso de la fuerza (Yugoslavia c. Francia)* ante la Corte Internacional de Justicia, según el cual “la ‘dirección’ de la KFOR [incumbía] a la OTAN, su ‘control’ a las Naciones Unidas”<sup>22</sup>.

2. En su comentario del artículo 17 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, la Comisión de Derecho Internacional señaló que “el término ‘controla’ se refiere a los casos de dominación sobre la comisión de un hecho ilícito y no solamente al ejercicio de supervisión, ni mucho menos a la simple influencia e interés”, y que “el término ‘dirige’ no abarca la simple instigación o sugerencia sino connota más bien una dirección real de tipo efectivo”<sup>23</sup>. Un ejemplo de “dirección y control” ejercidos por una organización internacional “en determinados supuestos”<sup>24</sup> es una decisión vinculante que no deja al Estado o la organización a los que se dirige capacidad discrecional alguna a la hora de cumplir lo establecido en ella.

3. La Secretaría no conoce ningún ejemplo en la práctica que apoye la norma sobre “dirección y control” prevista en el proyecto de artículo 14, según ha sido comentado por la Comisión, y duda de que resulte apropiado aplicarla por analogía con los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Muchos aspectos de esta norma, en particular el umbral para la “dirección y el control”, su naturaleza y los medios por los que las organizaciones internacionales pueden ejercerlos, siguen sin estar claros. A diferencia de los Estados, las Naciones Unidas no controlan ni dirigen ningún Estado, y de hecho no pueden hacerlo, por los medios (militares, económicos y diplomáticos) de los que normalmente disponen los Estados. En la medida en que la “dirección y el control” adoptan la forma de una resolución vinculante, resulta difícil concebir una única

<sup>22</sup> Comentario del proyecto de artículo 14, párr. 2.

<sup>23</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, vol. II (segunda parte)*, en su versión corregida, párr. 77, comentario del artículo 17, párr. 7.

<sup>24</sup> Comentario del proyecto de artículo 14, párr. 3.

resolución que permita controlar o dirigir a un Estado. Por último, durante los seis decenios de existencia de la Organización nunca ha existido ninguna resolución vinculante que cumpla la condición anteriormente mencionada, es decir, una resolución que suponga ejercer un “control operacional” sobre la comisión de un hecho internacionalmente ilícito.

4. La Secretaría preferiría que el argumento formulado por Francia en la causa relativa a la *Legalidad del uso de la fuerza* ante la Corte Internacional de Justicia no se incluyera como ejemplo de “dirección y control”. La declaración no solamente es controvertida, puesto que no ha habido pronunciamiento judicial al respecto, sino que, si se utiliza, se podría considerar que la Comisión hace suyo el argumento de que las Naciones Unidas ejercían control sobre la KFOR en Kosovo, lo cual es falso.

5. A la luz de lo indicado anteriormente, la Secretaría tiene serias dudas acerca de la existencia de “determinados supuestos” en los que una decisión vinculante constituya “dirección y control” en el sentido del proyecto de artículo 14 y opina que este tiene escasos efectos prácticos para la Organización.

## **9. Proyecto de artículo 15**

### **Coacción sobre un Estado u otra organización internacional**

#### **Naciones Unidas**

1. En el párrafo 2 de su comentario del proyecto de artículo 15, la Comisión señala que “entre una organización internacional y sus Estados u organizaciones internacionales miembros, una decisión vinculante adoptada por la organización internacional solo puede dar lugar a coacción en *circunstancias excepcionales*” (sin cursiva en el original). En el mencionado párrafo se reproduce el comentario del artículo 18 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y la descripción de la coacción que se hace en él, que es la siguiente:

“La coacción ... tiene los mismos caracteres básicos que la fuerza mayor ... Solo bastará un comportamiento que se imponga a la voluntad del Estado coaccionado, sin darle ninguna opción efectiva que no sea cumplir los deseos del Estado coaccionante.”

2. En opinión de la Comisión, el único medio de coacción de que disponen las organizaciones internacionales son las resoluciones vinculantes, y la “coacción” en el sentido del proyecto de artículo 15 debe ser similar a la fuerza mayor y no dejar al Estado u organización coaccionados otra opción que no sea su cumplimiento. La Comisión considera que la “coacción” solamente puede producirse “en circunstancias excepcionales”, pero no aporta ningún ejemplo, ni siquiera teórico, de esas circunstancias.

3. La Secretaría no conoce práctica alguna que apoye la norma sobre “coacción” prevista en el proyecto de artículo 15 y considera que no es probable que se produzca tal práctica. En la práctica de la Organización, la probabilidad de que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución vinculante que cumpla las condiciones establecidas en el proyecto de artículo 15, es decir, una resolución que no solamente obligue a un Estado a cometer un hecho internacionalmente ilícito, sino además mediante una “coacción” que tenga el efecto de la fuerza mayor, es prácticamente nula. Por tanto, desde el punto de vista de la Secretaría, es probable

que este proyecto de artículo, al igual que ocurre en el proyecto de artículo 14, produzca unos efectos muy escasos, si no nulos, en la práctica de la Organización.

## **10. Proyecto de artículo 16**

### **Decisiones, autorizaciones y recomendaciones dirigidas a los Estados y las organizaciones internacionales miembros**

#### **Naciones Unidas**

1. El proyecto de artículo 16 aborda el supuesto en que una organización internacional trata de influir en sus miembros con objeto de lograr un resultado que no habría podido alcanzar lícitamente y eludir así sus obligaciones internacionales. Según la Comisión, no se requiere prueba de esta intención.

2. El proyecto de artículo distingue entre resoluciones vinculantes y resoluciones que autorizan. Una resolución vinculante conlleva la responsabilidad de la organización en el momento de su aprobación; una resolución que autoriza conlleva su responsabilidad cuando realmente se comete el hecho y si se comete a causa de esa autorización o recomendación. La Comisión añade en este sentido que aunque una organización internacional puede ser responsable de los hechos cometidos por los Estados que actúan basándose en una autorización, aquella no sería responsable “de ninguna otra violación que cometieran el Estado miembro o la organización internacional miembros destinatarios de la autorización o recomendación”. Por último, la Comisión concluye que el proyecto de artículo 16 puede solaparse con los proyectos de artículo 14 y 15, pero que es necesario para abarcar situaciones en las que el comportamiento de un Estado miembro destinatario de una decisión no sea ilícito.

3. Los ejemplos que figuran a continuación no entran dentro del ámbito del artículo 16, es decir, no son resoluciones vinculantes “contaminadas” de ilegalidad inicial y aprobadas para eludir una obligación de una organización internacional. No obstante, se ofrecen como indicación de la práctica de las Naciones Unidas cuando se han recibido reclamaciones con respecto a resoluciones vinculantes.

4. En ocasiones, las Naciones Unidas han recibido reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios derivadas de la aplicación de un régimen de sanciones del Consejo de Seguridad. En los casos en que las reclamaciones se han presentado por pérdidas o daños pecuniarios o por los gastos en los que se hubiera incurrido en otro concepto al aplicar las medidas coercitivas del Consejo de Seguridad, la Secretaría ha rechazado la responsabilidad de la Organización y ha defendido la postura de que, al cumplir las medidas coercitivas adoptadas en virtud del Capítulo VII, los Estados deben sufragar los gastos derivados de la aplicación de esas medidas.

5. En los dos casos planteados ante la Oficina de Asuntos Jurídicos a mediados de los años 90 no se cuestionó la legalidad de la resolución del Consejo de Seguridad. En el primer caso, una compañía aérea presentó una reclamación de indemnización por los costos adicionales derivados de la modificación de la ruta de sus aeronaves de pasajeros para evitar sobrevolar territorio libio. El reclamante alegó que la resolución 748 (1992) del Consejo de Seguridad imponía un “embargo” a los Estados Miembros y prohibía surcar el espacio aéreo libio. La respuesta de la Secretaría fue, en primer lugar, que la resolución no había impuesto esa prohibición y, en segundo lugar, que:

“con arreglo al derecho internacional, es evidente que, si el Consejo de Seguridad adopta medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta, las personas o sociedades que sufran una pérdida económica como consecuencia de tales medidas no pueden hacer ninguna reclamación a las Naciones Unidas<sup>25</sup>.”

6. El segundo caso se refiere a una reclamación de reembolso de los gastos derivados de la aplicación de un embargo de armas impuesto a Somalia por el Consejo de Seguridad en su resolución 733 (1992) (es decir, los gastos derivados de descargar la mercancía y volver a cargarla una vez completado el registro a petición de un Estado). La Secretaría respondió que:

“la responsabilidad de aplicar los embargos impuestos por el Consejo de Seguridad corresponde a los Estados Miembros, los cuales, en consecuencia, son responsables de sufragar los gastos de cualquier medida concreta que consideren necesario adoptar para garantizar el cumplimiento del embargo<sup>26</sup>.”

7. En el asunto *Kadi* sustanciado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, este señaló que el control judicial que llevaba a cabo no versaba sobre la legalidad de la resolución del Consejo de Seguridad conforme al derecho internacional, sino sobre la legalidad del reglamento que la aplicaba en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Su conclusión se basó en la presunción de que los Estados son libres para elegir el método concreto de aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad en su ordenamiento jurídico interno y que el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad debe producirse conforme a “la normativa aplicable al respecto en el ordenamiento jurídico interno de cada Miembro de la ONU”<sup>27</sup>.

8. En lo que respecta a la atribución de responsabilidad a las organizaciones internacionales por sus resoluciones vinculantes y no vinculantes aprobadas en violación de sus obligaciones internacionales, no existe ninguna disposición semejante al proyecto de artículo 16 en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Las condiciones acumulativas que establece, en particular la exigencia de que la decisión por la que se impute responsabilidad a la organización eluda una obligación internacional de esta (en concreto, que viole las obligaciones internacionales de la organización, pero no las obligaciones de sus Estados miembros), hace que en la práctica resulte muy improbable su aplicación a las organizaciones internacionales. Al mismo tiempo, la Secretaría señala que, al menos por lo que respecta a la propuesta de extender la responsabilidad a las organizaciones internacionales en determinados casos en relación con las *recomendaciones* que puedan formular a los Estados u otras organizaciones internacionales, parecería que el concepto de responsabilidad se amplía mucho más allá del ámbito de la práctica anterior con respecto a los Estados o las organizaciones internacionales y sugiere que la Comisión reconsidere este punto.

9. La Secretaría desea señalar que, al imponer regímenes de sanciones, el Consejo de Seguridad a menudo contempla posibles infracciones de los arreglos contractuales celebrados previamente entre los Estados en cuestión. Así, por

<sup>25</sup> *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas*, 1993, págs. 381 y 382.

<sup>26</sup> *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas*, 1995, págs. 483 y 484.

<sup>27</sup> Asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, *Kadi y Al Barakaat c. Consejo de la Unión Europea*, 3 C.M.L.R 41 (2008).



ejemplo, el párrafo 24 de la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad impone la prohibición de la venta y el suministro de armas y material conexo, tecnología y capacitación o apoyo técnico de otra índole al Iraq. En el párrafo 25 de esa resolución, el Consejo de Seguridad “[exhortó] a todos los Estados y organizaciones internacionales a obrar estrictamente de conformidad con el párrafo 24, *aunque existan contratos, acuerdos, licencias o arreglos de cualquier otro tipo*” (sin cursiva en el original).

10. La Secretaría sugiere eliminar las palabras “incluso implícitamente” en el párrafo 12 del comentario. La razón no solamente es que los órganos rectores de las Naciones Unidas no funcionan sobre la base de recomendaciones o autorizaciones “implícitas”, y mucho menos de resoluciones vinculantes, sino además, y sobre todo, debido a la dificultad de probar una “intención” de autorizar cuando no exista una manifestación clara y específica a tal efecto.

11. Si debiera existir una norma para imputar responsabilidad a la Organización por sus resoluciones vinculantes y sus resoluciones que autorizan, la Secretaría preferiría que se reconsiderasen los proyectos de artículo 14, 15 y 16 independientemente de los artículos correspondientes que figuran en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos con miras a redactar un único proyecto de artículo integrador sobre las consecuencias jurídicas de las resoluciones de todo tipo aprobadas en violación de las obligaciones internacionales de la Organización y sus consecuencias para la responsabilidad de esta. Esa norma debería respetar la práctica de las organizaciones internacionales en este ámbito. En particular, y como se indica en el proyecto de artículo 66, debería entenderse sin perjuicio de la Carta de las Naciones Unidas.

## Capítulo V

### Circunstancias que excluyen la ilicitud

#### 11. Proyecto de artículo 19

##### Consentimiento

##### Naciones Unidas

1. En su comentario del proyecto de artículo 19, la Comisión señala que el principio según el cual el consentimiento excluye la ilicitud del comportamiento es, en general, pertinente en el caso de las organizaciones internacionales cuando el consentimiento que se da es el “del Estado en cuyo territorio tiene lugar el comportamiento de la organización”<sup>28</sup>. La Comisión cita los ejemplos de una comisión investigadora de las Naciones Unidas que realiza una investigación o una misión de verificación u observación de las Naciones Unidas desplegada en el territorio de un Estado<sup>29</sup>.

2. La Secretaría considera que en estos ejemplos el consentimiento del Estado anfitrión no es necesariamente una circunstancia que excluya la ilicitud del comportamiento, sino más bien una *condición* de ese comportamiento, puesto que, de hecho, constituye una condición del despliegue de la presencia de las Naciones Unidas en el territorio de un Estado (por ejemplo, una conferencia de las Naciones Unidas, una oficina de las Naciones Unidas, una operación de mantenimiento de la

<sup>28</sup> Párr. 2.

<sup>29</sup> Párr. 3.

paz (distinta de las operaciones contempladas en el Capítulo VII), una misión política, una comisión de investigación o cualquier otro mecanismo de rendición de cuentas de carácter judicial o no judicial). El consentimiento de un Estado a la presencia de las Naciones Unidas o a la realización de las actividades operacionales de estas en su territorio es, por tanto, el fundamento jurídico del despliegue de las Naciones Unidas, sin el cual no se llevaría a cabo ese comportamiento.

3. En las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz en que se ha retirado el consentimiento antes de finalizar el mandato, a continuación se ha producido normalmente la retirada de la operación de las Naciones Unidas. El caso de la FENU en 1967 es el ejemplo más destacado. Un caso más reciente es el de Eritrea, que en 2008 solicitó la retirada de la misión de las Naciones Unidas de su territorio. En su resolución 1827 (2008), aprobada el 30 de julio de 2008, el Consejo de Seguridad “[lamentó] que los obstáculos que Eritrea [interponía] a la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE) [hubieran] llegado al extremo de menoscabar el fundamento del mandato de la Misión y [hubieran] obligado a la MINUEE a salir temporalmente de Eritrea” y decidió “dar por terminado el mandato de la MINUEE con efecto a partir del 31 de julio de 2008”.

4. La Secretaría recuerda que en la práctica de las Naciones Unidas no se han registrado casos de hechos o comportamientos ilícitos de la Organización consentidos por la entidad “lesionada” o cuya ilicitud se haya subsanado mediante el consentimiento de esta. Al sugerir que se eliminen los ejemplos ofrecidos por la Comisión, por las razones anteriormente indicadas, la Secretaría no tiene objeción alguna a que se mantenga una norma con un amplio alcance aplicable a todo tipo de consentimiento del Estado a un hecho ilícito de una organización internacional como elemento que excluya la ilicitud. Se entiende, sin embargo, que el propio hecho debe ser ilícito o haber infringido ya alguna obligación internacional para que se excluya la responsabilidad de la organización internacional mediante el consentimiento de un Estado u otra organización internacional.

5. La Secretaría es consciente de que la Comisión de Derecho Internacional aporta ejemplos semejantes en su comentario de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. No obstante, la Secretaría subraya la diferencia a este respecto entre Estados y organizaciones internacionales. Los Estados pueden, bastante a menudo, cometer hechos ilícitos en el territorio de otro Estado sin el consentimiento de este, en la mayoría de las ocasiones debido a la proximidad territorial. Sin embargo, en el caso de las Naciones Unidas el acceso al territorio de un Estado depende de un mandato de sus órganos políticos y es virtualmente imposible sin el consentimiento del Estado anfitrión.

## **12. Proyecto de artículo 20**

### **Legítima defensa**

#### **Naciones Unidas**

1. En su comentario, la Comisión señala que la legítima defensa es una excepción a la prohibición del uso de la fuerza, que es probable que su aplicabilidad solo sea pertinente respecto de las organizaciones internacionales que “administran un territorio o despliegan una fuerza armada” y que la “medida en que las fuerzas de

las Naciones Unidas tienen derecho a recurrir a la fuerza depende de las normas primarias relativas al alcance de la misión”<sup>30</sup>.

2. Los comentarios de la Secretaría sobre el proyecto de artículo no abordan los casos de “legítima defensa” fuera del contexto de los conflictos armados en los que intervienen fuerzas de mantenimiento de la paz, sino que se limitan al uso de la fuerza en legítima defensa como respuesta a los ataques contra las operaciones de las Naciones Unidas en una situación de conflicto armado.

3. El uso de la fuerza en legítima defensa en situaciones de conflicto armado no ha sido infrecuente en la práctica de las operaciones de mantenimiento de la paz. Los casos de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) en Bosnia y Herzegovina, la ONUSOM en Somalia, la MONUC en la República Democrática del Congo y la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) y la UNAMID en el Sudán y en Darfur, respectivamente, son solo algunos de los ejemplos más recientes. Sin embargo, en la larga práctica de las operaciones de mantenimiento de la paz, incluidos los casos de administración de transición de las Naciones Unidas, no se ha registrado ningún caso en que se haya invocado la responsabilidad de la Organización por el uso ilegal (o “agresivo”) de la fuerza (*ius ad bellum*). No obstante, la Organización ha aceptado su responsabilidad con respecto a determinado tipo de daños infligidos durante la realización de operaciones militares, tanto de carácter ofensivo como defensivo (*ius in bello*), normalmente por medio de un procedimiento de reclamación de terceros puesto en práctica por la respectiva misión de mantenimiento de la paz.

4. Si bien la Secretaría considera que la legítima defensa (su naturaleza, contenido y ámbito de aplicación) es una cuestión que depende esencialmente de las normas primarias del derecho internacional, reconoce que también puede actuar como circunstancia que excluye la ilicitud y, por tanto, debería incluirse en el texto del proyecto de artículos.

### 13. Proyecto de artículo 21 Contramedidas

#### Naciones Unidas

1. La figura de las contramedidas<sup>31</sup> tal y como se aplica a los Estados no es fácilmente extrapolable a las organizaciones internacionales. Si bien las contramedidas adoptadas por los Estados son intrínsecamente ilícitas (salvo por el hecho de la ilicitud inicial), las adoptadas por las organizaciones internacionales se encuentran a medio camino entre la legalidad y la ilegalidad, puesto que no deben ser “incompatibles” con las reglas de la organización. Por tanto, no se pueden permitir específicamente las contramedidas adoptadas por las organizaciones internacionales, pero tampoco se pueden prohibir específicamente. Las reglas de la organización deben guardar silencio al respecto para que la medida no sea “incompatible” con ellas y, por tanto, pueda considerarse una “contramedida” en el sentido del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional. Sigue

<sup>30</sup> Párrs. 2 y 3.

<sup>31</sup> Debido al carácter universal de las Naciones Unidas, de las que en la actualidad son miembros todos los Estados, la Secretaría ha limitado sus comentarios a las contramedidas adoptadas por la Organización contra sus Estados Miembros.

abierto el debate sobre la cuestión del efecto que tiene el silencio de las reglas, en su caso, sobre la permisibilidad u otros aspectos de la medida.

2. En la práctica de las Naciones Unidas, si bien en ocasiones se han tomado decisiones para lograr un resultado por medios distintos de los expresamente contemplados en la Carta de las Naciones Unidas, ninguna de ellas ha sido calificada de contramedida. Un ejemplo fue la exclusión de Sudáfrica en tiempos del *apartheid* de su participación en las sesiones de la Asamblea General y en las conferencias convocadas por esta. En un dictamen jurídico sobre los “Procedimientos de suspensión de un Estado Miembro de un órgano del que puede formar parte cualquier Miembro – Artículo 5 de la Carta”, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas manifestó la opinión de que cualquier Estado, una vez que se ha convertido en Miembro, tiene derecho a esperar que sus obligaciones no aumenten y que sus derechos no sean cercenados “salvo de la manera expresamente establecida en la Carta”, que los únicos procedimientos por los cuales se pueden denegar a un Estado los derechos y beneficios de su condición de Miembro son los contemplados en los Artículos 5, 6 y 19 de la Carta de las Naciones Unidas y que

“si los redactores de la Carta hubieran tenido la intención de limitar los derechos de los Miembros de una manera distinta de lo establecido en los Artículos 5, 6 y 19 de la Carta, así lo habrían especificado en la Carta. Puede, pues, concluirse que los procedimientos para suspender a un Estado Miembro del ejercicio de alguno o algunos de los beneficios, derechos y privilegios de su condición de tal, que no se ajusten a los instituidos en el Artículo 5, *no están en armonía* con el orden jurídico establecido por la Carta” (sin cursiva en el original)<sup>32</sup>.

3. El principio según el cual el ejercicio de facultades o la utilización de medios que no estén expresamente contemplados en la Carta de las Naciones Unidas (para lograr un resultado por medios distintos de los establecidos) son incompatibles con esta fue aplicado por la Oficina de Asuntos Jurídicos en los años posteriores en otros contextos (como el rechazo de las credenciales de Sudáfrica<sup>33</sup> o el caso de la ausencia de representación de la República Federativa de Yugoslavia<sup>34</sup>). Sobre la base de lo indicado anteriormente, es muy probable que se mantenga abierto el debate sobre la cuestión del efecto jurídico que debe atribuirse al silencio de las reglas y la cuestión de si la expresión “no sean incompatibles con” significa necesariamente “no sean ilegales”.

4. Al aplicar por analogía la figura de las contramedidas a las relaciones entre las organizaciones internacionales y sus Estados miembros, no se tuvo demasiado en cuenta que el proceso de adopción de contramedidas por las organizaciones internacionales es básicamente diferente al proceso de adopción de contramedidas por los Estados. Cuando son adoptadas por los Estados, las contramedidas son consideradas “actos unilaterales” tanto en lo que respecta a la definición de la presunta ilegalidad del acto inicial como a la elección de la respuesta. Por el contrario, las contramedidas adoptadas por las organizaciones internacionales son el resultado de un proceso multilateral, plenamente inclusivo y, en el caso de las Naciones Unidas, virtualmente universal. Es un “proceso centralizado”, a diferencia del sistema “descentralizado” de las contramedidas adoptadas por los Estados. Se ha

<sup>32</sup> *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas*, 1968, pág. 205.

<sup>33</sup> A/8160.

<sup>34</sup> A/47/485, anexo.

pasado por alto la cuestión del efecto que se debería otorgar, en su caso, a ese sistema multilateral de contramedidas al legalizar o legitimar la medida.

5. También se ha obviado el principio de “cooperación y buena fe” que guía las relaciones entre la Organización y sus Estados Miembros<sup>35</sup>, y a la luz del cual se debería examinar también la figura de las contramedidas cuando se aplica por analogía con las de los Estados.

6. La ausencia de práctica, que es un rasgo distintivo de un número significativo de proyectos de artículo, caracteriza también, y quizá de forma más particular, los relativos a las contramedidas, puesto que es incluso difícil concebir un ejemplo hipotético de contramedidas.

7. En la práctica de las Naciones Unidas ninguna medida que se haya adoptado, ya sea contra un Estado, ya sea contra una organización, ha recibido la calificación de contramedida. No obstante, ciertos autores sugieren que algunos casos pueden considerarse contramedidas, como la decisión de la Asamblea General de rechazar las credenciales de Sudáfrica en respuesta a su política de *apartheid*<sup>36</sup>, la expulsión de Sudáfrica de la Unión Postal Universal en 1979, el rechazo a las credenciales de Israel por el OIEA en 1982 tras el ataque contra el reactor de Osiraq, la denegación de la asistencia de cooperación solicitada por Myanmar a la OIT en 1999 en respuesta a su práctica de trabajo forzoso, la suspensión en 1962 de Cuba como miembro de la Organización de los Estados Americanos y la suspensión de Egipto como miembro de la Organización de la Conferencia Islámica en 1979 tras el acuerdo de paz con Israel. Sin embargo, en ninguno de estos casos las medidas adoptadas se calificaron de contramedidas.

8. En opinión de la Secretaría, el número y la complejidad de las condiciones impuestas a una organización internacional lesionada que pretende recurrir a las contramedidas en el sentido del proyecto de artículo pueden hacer virtualmente imposible que las cumpla. Se requiere que la organización lesionada pruebe que la medida adoptada no es incompatible con sus propias reglas, que la medida se adecua a las condiciones establecidas en los proyectos de artículo 50 a 56 y a otras condiciones no especificadas “de fondo y de procedimiento que exige el derecho internacional” y que no disponía de ningún medio distinto de la medida adoptada para asegurar el cumplimiento.

9. La Secretaría coincide con la conclusión de la Comisión según la cual “las sanciones que una organización puede estar facultada para adoptar contra sus miembros conforme a las reglas de la organización son medidas lícitas de por sí y no se pueden asimilar a contramedidas”.

10. Debido a las diferencias fundamentales entre las organizaciones internacionales y los Estados, la naturaleza de la relación entre una organización

<sup>35</sup> *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, opinión consultiva, I.C.J. Reports 1980*, págs. 73 y ss., en especial pág. 93.

<sup>36</sup> Sin embargo, era cuestionable la legalidad de la medida conforme a las reglas de la Organización. Mientras que algunos defendían la legalidad de la medida, otros alegaban que la medida de la Asamblea General menoscababa ilegalmente los derechos de Sudáfrica como Miembro de las Naciones Unidas y, por tanto, suponía una violación de la Carta. Véase Dugard, John, “Sanctions against South Africa. An international law perspective”, en Orkin, Mark (ed.), *Sanctions against Apartheid*, David Philip Publishers, 1989. Véase también Dopagne, Frédéric, *Les contre-mesures des organisations internationales*, Anthemis, 2010, págs. 91 a 95.

internacional y sus Estados miembros, los diferentes procesos de adopción de contramedidas por los Estados y las organizaciones internacionales y la ausencia de una práctica pertinente o concluyente, la Secretaría recomienda que no se incluya el capítulo sobre las contramedidas en los artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

#### **14. Proyecto de artículo 24 Estado de necesidad**

##### **Naciones Unidas**

1. Tomado por analogía del artículo 25 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, el “estado de necesidad” como circunstancia que excluye la ilicitud debe ser el único medio de que dispongan las organizaciones internacionales para actuar frente a un riesgo grave que amenace el interés de la comunidad internacional. El “estado de necesidad” solamente puede ser invocado por la organización cuya función consista en proteger el interés que esté en peligro. Sin embargo, los ejemplos aportados por la Comisión de Derecho Internacional no llegan a poner de manifiesto ningún acto destinado a proteger un interés de la comunidad internacional frente a un peligro inminente.

2. Las Naciones Unidas no se han enfrentado todavía a ninguna situación de “estado de necesidad” en el sentido del proyecto de artículo 24. El concepto de “necesidad operacional” que se ha desarrollado en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz es, por supuesto, un concepto muy diferente del de “estado de necesidad” en cuanto a la naturaleza de la obligación infringida, el interés protegido y el “grave” peligro que amenaza a este. Tomado por analogía del concepto de “necesidad militar” aplicable en tiempos de conflicto armado, el concepto de “necesidad operacional” se aplica a las actividades no militares de las fuerzas de las Naciones Unidas como circunstancia que excluye la responsabilidad por pérdidas o daños materiales causados en el curso ordinario de la operación y en cumplimiento del mandato de las fuerzas.

3. En el informe del Secretario General de 1996 sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se redefinió el concepto de “necesidad operacional” y se establecieron sus rasgos jurídicos. Al tratar de conseguir un equilibrio entre la necesidad operacional de las fuerzas de las Naciones Unidas y el respeto a la propiedad privada, el Secretario General estableció las siguientes condiciones para que las Naciones Unidas pudieran invocar la “necesidad operacional” como circunstancia de exclusión de la responsabilidad:

“a) El comandante de la fuerza debe estar convencido de buena fe de que existe una ‘necesidad operacional’;

b) La necesidad operacional que dé lugar a la medida debe ser apremiante y no únicamente una cuestión de conveniencia o facilidad. Además, debe ser de tal índole que no deje tiempo al comandante para considerar otra opción menos destructiva;

c) El acto debe ejecutarse de conformidad con un plan operacional y no debe ser consecuencia de una decisión individual precipitada;

d) El daño causado debe ser proporcional a lo que resulte estrictamente necesario para lograr el objetivo operacional<sup>37</sup>.”

4. Si bien en la práctica de las Naciones Unidas nunca se ha producido ninguna situación en la que haya surgido el “estado de necesidad”, en el sentido del artículo 24, como circunstancia que excluya la responsabilidad, no se puede descartar la posibilidad de que semejante situación pueda darse en el futuro en la práctica de la Organización, incluidas su administración provisional y sus operaciones de mantenimiento de la paz. Por tanto, la Secretaría apoya la inclusión de la norma sobre el “estado de necesidad” en el proyecto de artículos propuesto.

**Tercera parte**  
**Contenido de la responsabilidad internacional**  
**de una organización internacional**

**Capítulo I**  
**Principios generales**

**15. Proyecto de artículo 29**  
**Cesación y no repetición**

**Naciones Unidas**

1. Con respecto al apartado b) del proyecto de artículo, en el párrafo 4 del comentario del artículo 29 se señala que “es difícil encontrar ejemplos de seguridades y garantías de no repetición dadas por organizaciones internacionales”. De hecho, en el comentario no se aporta ningún ejemplo de seguridades o garantías de no repetición ofrecidas por una organización internacional. Sin embargo, en el comentario se indica a continuación que “si se considera a una organización internacional responsable de la violación persistente de una determinada obligación —como la de impedir la comisión de abusos sexuales por sus funcionarios o miembros de sus fuerzas armadas—, las garantías de no repetición no estarían precisamente fuera de lugar”.

2. La Secretaría se pregunta si, a la vista de la ausencia total de práctica en materia de otorgamiento de seguridades y garantías de no repetición por las organizaciones internacionales, es apropiado que la Comisión de Derecho Internacional llegue a la conclusión de que en el momento actual existe la obligación de ofrecer esas seguridades y garantías y sugiere que la Comisión reconsidere la inclusión de este apartado en el proyecto de artículo 29.

3. La Secretaría sugiere también que la Comisión reconsidere la frase del comentario sobre la prevención de los abusos sexuales por funcionarios de una organización internacional o miembros de una fuerza de esa organización. Sin duda, este es un tema importante que ha recibido una atención considerable por parte de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y es posible que una referencia superficial al tema afirmando que las seguridades y garantías de no repetición en este contexto “no estarían precisamente fuera de lugar” no refleje la complejidad de la cuestión.

<sup>37</sup> A/51/389, párr. 14.

## 16. Proyecto de artículo 30 Reparación

### Naciones Unidas

1. Al aplicar el principio de reparación íntegra a las organizaciones internacionales, la Comisión de Derecho Internacional reconoce la insuficiencia de los recursos financieros de los que a menudo disponen estas para responder a los casos de responsabilidad internacional. En este sentido, la Comisión sugiere que la indemnización ofrecida a título graciable por las organizaciones internacionales no obedece necesariamente a la abundancia de recursos, sino más bien a su renuencia a admitir su responsabilidad internacional<sup>38</sup>.

2. La Secretaría señala que, en la práctica de la Organización hasta el momento, la indemnización parece ser la única forma de reparación, aunque la restitución y la satisfacción sigan siendo posibles formas de reparación.

3. En su resolución 52/247, la Asamblea General aprobó algunas limitaciones temporales y financieras a la responsabilidad frente a terceros derivada de las operaciones de mantenimiento de la paz, en particular respecto de las reclamaciones derivadas de: a) lesión, enfermedad o muerte; b) daños a la propiedad; y c) utilización no consensual de locales de propiedad privada, a menos que esas reclamaciones estén excluidas como consecuencia de la “necesidad operacional”.

4. Conforme a la mencionada resolución, el pago de la indemnización está sujeto a las siguientes limitaciones:

a) Los tipos indemnizables de lesión o perjuicio se limitarán a las pérdidas económicas, como los gastos médicos y de rehabilitación, el lucro cesante, la pérdida de apoyo financiero, los gastos de transporte relacionados con la lesión, la enfermedad o la atención médica, las costas judiciales y los gastos funerarios;

b) Las Naciones Unidas no pagarán indemnización alguna por perjuicios no económicos, como el dolor, el sufrimiento o la angustia, ni por perjuicios punitivos o morales;

c) Excepto en circunstancias excepcionales, y previa aprobación (incluida la aprobación por parte de la Asamblea General), el monto de la indemnización pagadera por lesión, enfermedad o muerte no podrá superar la cuantía máxima de 50.000 dólares de los Estados Unidos y, dentro de ese límite, la cuantía efectiva se determinará de conformidad con las normas sobre indemnización vigentes en el lugar;

d) La indemnización por daños o perjuicios causados a los bienes personales cubrirá los gastos razonables de reparación o reposición;

e) Se excluye el pago de indemnización en caso de necesidad operacional.

5. Las anteriores limitaciones financieras no se aplican a las reclamaciones por negligencia grave o falta deliberada de conducta, o en ámbitos concretos, como los accidentes de circulación y aéreos, en los que las Naciones Unidas han celebrado acuerdos de seguro comercial para cubrir las reclamaciones de terceros por lesiones corporales o fallecimiento.

---

<sup>38</sup> Comentario del proyecto de artículo 30, párrs. 3 y 4.



6. Con el fin de asegurar que esas limitaciones se puedan oponer a terceros, las Naciones Unidas celebran acuerdos con los Estados Miembros en cuyos territorios se despliegan las misiones de mantenimiento de la paz e incluyen en esos acuerdos disposiciones para la aplicación de esas limitaciones financieras y temporales a la responsabilidad frente a terceros.

7. Además de las limitaciones mencionadas en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz, también se establecen limitaciones financieras a la responsabilidad de las Naciones Unidas en el reglamento 4, aprobado por la Asamblea General en su resolución 41/210 para el distrito de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. El reglamento tiene como objetivo fijar “límites razonables al monto de la indemnización pagadera por las Naciones Unidas respecto de los actos u omisiones ocurridos dentro del distrito de la Sede”. Por consiguiente, no se puede pagar ninguna indemnización de la pérdida pecuniaria por encima de los límites fijados en las normas que rigen la indemnización de los miembros de comisiones, comités u órganos semejantes en caso de muerte, lesión o enfermedad imputable a servicios prestados a las Naciones Unidas y, en el caso de las pérdidas no pecuniarias, la indemnización no puede ser superior a 100.000 dólares.

8. En opinión de la Secretaría, la obligación de reparar, así como el alcance de esa reparación, deben estar sujetos, en el caso de las Naciones Unidas, a las reglas de la organización y, más concretamente, a la norma de la *lex specialis* en el sentido del proyecto de artículo 63.

**17. Proyecto de artículo 31**  
**Irrelevancia de las reglas de la organización**

**Naciones Unidas**

1. La Secretaría reitera la importancia de la doble naturaleza de las reglas de la organización y la distinción que se debe hacer entre las normas de derecho internacional y el derecho interno de la organización. La Secretaría también señala que, en el caso de las Naciones Unidas, cuyas “reglas” incluyen la Carta de las Naciones Unidas, esta puede invocarse como justificación del incumplimiento de obligaciones, en el sentido del proyecto de artículo 31, párrafo 1.

2. La Secretaría considera que el párrafo 2 del proyecto de artículo 31, leído conjuntamente con el comentario de la Comisión de Derecho Internacional, en particular sus párrafos 3 y 4, da respuesta a su inquietud en el sentido de que, en las relaciones entre la Organización y sus Estados Miembros, se deben aplicar las reglas de la organización sobre las formas de reparación, incluidas las limitaciones de su responsabilidad frente a terceros, como parte de la norma más general de *lex specialis*.

**18. Proyecto de artículo 32**  
**Alcance de las obligaciones internacionales enunciadas**  
**en la presente parte**

**Naciones Unidas**

1. En el párrafo 5 de su comentario del proyecto de artículo 32, párrafo 2, la Comisión ofrece dos ejemplos de esferas importantes en las que se generan derechos en beneficio de personas distintas de los Estados o las organizaciones. El primero se refiere a las violaciones por organizaciones internacionales de las obligaciones que

les incumben en virtud de normas de derecho internacional en materia de empleo, y el segundo a las violaciones cometidas por el personal de mantenimiento de la paz que afectan a particulares. La Comisión llega a afirmar que, si bien las consecuencias de estas violaciones con respecto a particulares no están regidas por el proyecto de artículos, “ciertas cuestiones de responsabilidad internacional que surgen en estos contextos probablemente son semejantes a las que se regulan en los presentes artículos”.

2. La Secretaría recomienda que se elimine el párrafo 5 del comentario, puesto que puede crear la idea errónea de que las normas que figuran en el proyecto de artículo se aplican a entidades y personas distintas de los Estados y las organizaciones internacionales. La Secretaría señala que las condiciones de empleo están reguladas por las reglas internas de la Organización<sup>39</sup> y, por lo tanto, su violación no generaría la responsabilidad internacional de esta. La Secretaría también señala que, con escasas excepciones, en la práctica de las operaciones de mantenimiento de la paz las reclamaciones contra la Organización se han circunscrito al ámbito del derecho privado. Por último, la Secretaría indica que, conforme al artículo VIII, sección 29, de la Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de las Naciones Unidas, la Organización deberá ofrecer medios alternativos de solución de las controversias de derecho privado.

## **Capítulo II**

### **Reparación del perjuicio**

#### **19. Proyecto de artículo 36**

##### **Satisfacción**

##### **Naciones Unidas**

1. En el comentario<sup>40</sup>, la Comisión se refiere a los pronunciamientos efectuados por el Secretario General de las Naciones Unidas en relación con el informe de la investigación independiente sobre la actuación de las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda y su informe sobre la caída de Srebrenica (A/54/549), en el que expresó su “pesar” y su “remordimiento” por los fallos cometidos por las Naciones Unidas.

2. Sin pretender en modo alguno matizar esa declaración de pesar en relación con acontecimientos, que todavía tienen una fuerte carga moral y política, la Secretaría desea reiterar que, en palabras de la Comisión, esos “ejemplos ... no versan expresamente sobre la violación de una obligación de derecho internacional”.

#### **20. Proyecto de artículo 37**

##### **Intereses**

##### **Naciones Unidas**

1. La Comisión afirma en su comentario que las normas sobre los intereses “tienen por objeto garantizar la aplicación del principio de reparación íntegra” y que “consideraciones análogas se aplican a este respecto en el caso de las organizaciones internacionales”.

<sup>39</sup> Por ejemplo, el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas.

<sup>40</sup> Párrs. 2 y 3.

2. Las Naciones Unidas tienen por política, en general, no pagar intereses. De acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, y con las consignaciones efectuadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Organización paga por los bienes y servicios que recibe de los contratistas comerciales. Por tanto, en sus contratos con los proveedores comerciales, las Naciones Unidas normalmente excluyen el pago de intereses. Por consiguiente, las Naciones Unidas únicamente han pagado intereses en contadas ocasiones, por ejemplo en cumplimiento de laudos de tribunales de arbitraje.

3. La Secretaría considera que el presente proyecto de artículo, al igual que otros que figuran en esta parte, debería estar sujeto a “las reglas de la organización” y al principio de la *lex specialis* en el sentido del artículo 63 del proyecto de artículos.

#### **Cuarta parte**

#### **Modos de hacer efectiva la responsabilidad internacional de una organización internacional**

##### **Capítulo I**

#### **Invocación de la responsabilidad de una organización internacional**

#### **21. Proyecto de artículo 44 Admisibilidad de la reclamación**

##### **Naciones Unidas**

1. En su comentario del proyecto de artículo, la Comisión reconoce que solo existen vías de recurso efectivas en el ámbito de las organizaciones internacionales en el caso de un reducido número de organizaciones y señala que los “recursos internos”, en el sentido del proyecto de artículo 44, incluyen otras vías de recurso disponibles ante tribunales arbitrales o tribunales u órganos administrativos nacionales cuando la organización internacional ha aceptado su competencia para examinar reclamaciones<sup>41</sup>.

2. Desde la perspectiva de la Secretaría, resulta esencial aclarar de entrada que la referencia al “agotamiento de los recursos internos” no debe interpretarse en el sentido de que sugiere la existencia de una obligación que incumbe a las organizaciones internacionales de someterse en cualquier contexto a la competencia de los tribunales u órganos administrativos nacionales. La Comisión hace referencia, por ejemplo, a la aplicabilidad del párrafo 2 en el contexto del “trato dado a una persona por una organización internacional durante la administración de un territorio”<sup>42</sup>. Sin embargo, la Secretaría señala que, en lo que respecta a las Naciones Unidas, cuando estas han actuado como administrador provisional de un territorio, los particulares no han dispuesto de recursos ante los tribunales u órganos administrativos nacionales en relación con las medidas adoptadas por la Organización. De hecho, las normas aplicables han establecido la inmunidad general de jurisdicción con respecto a los juzgados y tribunales nacionales. Cabe imaginar que la referencia al “agotamiento de los recursos internos” en este contexto podría crear confusión y sugerimos que se aclare que la referencia a los recursos internos

<sup>41</sup> Párr. 9.

<sup>42</sup> Párr. 6.

no supone contradicción alguna con el régimen de inmunidad de las Naciones Unidas u otras organizaciones, según corresponda.

3. Sin embargo, la Secretaría señala al mismo tiempo que la práctica de la Organización permite alcanzar dos conclusiones con respecto a esas vías de recurso “disponibles y efectivas”: en primer lugar, cuando la Organización ha establecido una “vía de recurso disponible y efectiva”, esa vía constituye el único medio disponible para examinar las cuestiones incluidas en el ámbito del recurso y, en segundo lugar, cualquier decisión derivada de ese procedimiento es considerada definitiva y vinculante.

4. Se pueden mencionar dos tipos de “vías de recurso disponibles y efectivas” establecidas por la Organización para ilustrar la práctica de esta. En primer lugar, existe un sistema de justicia interna a disposición del personal de las Naciones Unidas para todos los asuntos relacionados con sus condiciones de servicio. Tal y como ha quedado fijado tras su reestructuración, el sistema consta de dos niveles de administración de justicia (el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas) para conocer de las causas contra el Secretario General que tienen por objeto impugnar una decisión administrativa por presunto incumplimiento de las condiciones de servicio o del contrato de empleo<sup>43</sup>.

5. En segundo lugar, existen procedimientos para los casos de controversias en el ámbito del derecho privado entre la Organización y terceros, cuyo establecimiento viene exigido por el artículo VIII, sección 29, de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946. Estos procedimientos incluyen los establecidos para resolver las reclamaciones surgidas en el contexto de las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones de las Naciones Unidas, incluidos los casos en que la Organización ha actuado como administrador temporal de un territorio, y las condiciones contractuales que establecen el recurso al arbitraje definitivo y vinculante con respecto a las reclamaciones derivadas del contrato.

6. Por último, la Secretaría señala con respecto al proyecto de artículo 49, en la medida en que se aplica al proyecto de artículo 44, párrafo 2, que la práctica de las Naciones Unidas es uniforme en relación con las personas o entidades distintas de los Estados en el sentido de que, cuando las Naciones Unidas ofrecen “vías de recurso disponibles y efectivas”, no existe la posibilidad de reclamar contra la Organización salvo por los procedimientos establecidos.

## **Capítulo II**

### **Contramedidas**

#### **22. Proyecto de artículo 50**

##### **Objeto y límites de las contramedidas**

##### **Naciones Unidas**

La Secretaría señala que el proyecto de artículo 50, párrafo 1, no contempla la posibilidad de contramedidas adoptadas por una organización internacional lesionada contra un Estado o un Estado miembro, sino solamente contra una

---

<sup>43</sup> Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, resolución 63/253 de la Asamblea General, anexo I.

organización internacional. Esto parece incompatible con el texto del proyecto de artículo 21. La misma observación se aplica al proyecto de artículo 54.

**23. Proyecto de artículo 52**  
**Obligaciones que no pueden ser afectadas por las contramedidas**

**Naciones Unidas**

1. En su comentario del párrafo 1, apartado a), del proyecto de artículo 52, la Comisión de Derecho Internacional sugiere que “el uso de la fuerza se podría considerar una contramedida adoptada contra una organización internacional solo si la prohibición de emplear la fuerza existiera con relación a esa organización”<sup>44</sup>. La Secretaría entiende que debería afirmarse inequívocamente la prohibición del uso de la fuerza tanto en el texto del proyecto de artículo como en el comentario.

2. La Secretaría también recomienda que, si se mantiene, el párrafo 2 b) del proyecto de artículo 52 se debería redactar de nuevo para reflejar de forma apropiada las prerrogativas e inmunidades de la que disfrutaban las organizaciones internacionales. Además de los agentes, los locales, los archivos y los documentos, se deberían incluir los bienes, los fondos y los activos, particularmente vulnerables a las contramedidas cuando están situados en el territorio del Estado lesionado. Se somete a la consideración de la Comisión la siguiente redacción del párrafo 2 b):

“De respetar las prerrogativas e inmunidades aplicables a los agentes de la organización internacional responsable, sus bienes, sus fondos y sus activos, así como la inviolabilidad de los locales, archivos y documentos de esa organización.”

**24. Proyecto de artículo 53**  
**Proporcionalidad**

**Naciones Unidas**

En su comentario del proyecto de artículo 53, la Comisión afirma que cuando una organización internacional resulta lesionada, corresponde a esta y no a sus Estados miembros adoptar las contramedidas, como medio para evitar una reacción excesiva<sup>45</sup>. Sin embargo, en la práctica de las Naciones Unidas no siempre resulta clara la distinción entre la Organización y sus Estados Miembros a tal efecto. Si llegaran a adoptarse, las contramedidas probablemente se aprobarían en una resolución que, como tal, sería aplicada por los Estados Miembros de la Organización.

**Sexta parte**  
**Disposiciones generales**

**25. Proyecto de artículo 63**  
***Lex specialis***

**Naciones Unidas**

1. En su comentario del proyecto de artículo 63, la Comisión de Derecho Internacional explica que normas especiales pueden completar o sustituir total o

<sup>44</sup> Párr. 1.

<sup>45</sup> Párr. 4.

parcialmente a las normas generales establecidas en el proyecto de artículos<sup>46</sup>. La Comisión señala que el proyecto de artículo se basa en el artículo 55 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y tiene por objeto hacer que sea innecesario incluir en muchos de los artículos del proyecto una cláusula como “sin perjuicio de normas especiales”<sup>47</sup>. Si bien el comentario se centra casi exclusivamente en la atribución a la Comunidad Europea del comportamiento de sus Estados miembros cuando ponen en práctica actos vinculantes de la Comunidad, apenas se discute cómo se puede aplicar a las organizaciones internacionales que no tienen carácter supranacional.

2. Los ejemplos más destacados de *lex specialis* en la práctica de las Naciones Unidas incluyen el principio de “necesidad operacional”, que excluye la responsabilidad por pérdidas o daños materiales causados en el transcurso de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en las condiciones establecidas por el Secretario General, y que la Asamblea General hizo suyas<sup>48</sup> (véanse los comentarios del proyecto de artículo 24), y las limitaciones temporales y financieras aprobadas en la misma resolución por lesiones o daños causados en el transcurso de esas operaciones. En la resolución 52/247 sobre responsabilidad frente a terceros: limitaciones temporales y financieras, aprobada el 26 de junio de 1998, se establecen limitaciones temporales y financieras a la responsabilidad de las Naciones Unidas con respecto a las reclamaciones de terceros derivadas de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y, como tal, la resolución prevalece sobre el deber de ofrecer una reparación íntegra conforme al proyecto de artículo 33. En la resolución se especifica, entre otras cosas, que las Naciones Unidas no pagarán “indemnización alguna por perjuicios no económicos” y que el monto de la indemnización pagadera por lesión, enfermedad o muerte de cualquier persona, incluidos los gastos médicos y de rehabilitación, el lucro cesante, la pérdida de apoyo financiero, etc., no superará “la cuantía máxima de 50.000 dólares de los Estados Unidos”. Conforme al párrafo 12 de la resolución 52/247 de la Asamblea General, el Secretario General incluye sistemáticamente esas limitaciones a la responsabilidad en los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas celebrados entre las Naciones Unidas y los Estados en los que se despliegan las operaciones de mantenimiento de la paz.

3. La Secretaría apoya la inclusión del proyecto de artículo 63 sobre la *lex specialis*.

## **26. Proyecto de artículo 66** **Carta de las Naciones Unidas**

### **Naciones Unidas**

1. En su comentario del proyecto de artículo, la Comisión señala que la referencia a la Carta de las Naciones Unidas comprende no solamente las

<sup>46</sup> Párr. 1.

<sup>47</sup> Párr. 6.

<sup>48</sup> En el párrafo 6 de la resolución 52/247, la Asamblea General hizo suya “la opinión del Secretario General de que no se contrae responsabilidad respecto de las reclamaciones interpuestas por terceros por daños causados por actos de miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz que obedezcan a una “necesidad operacional”, o que sean imputables a dichos actos, según se indica en el párrafo 14 del primer informe del Secretario General sobre la responsabilidad frente a terceros [(A/51/389)]”.

obligaciones establecidas en la Carta, sino también las emanadas de decisiones vinculantes del Consejo de Seguridad, que prevalecen sobre otras obligaciones de derecho internacional en virtud del Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>49</sup>. Además, en el párrafo 3 de su comentario, la Comisión indica que “el presente artículo no prejuzga la aplicabilidad de los principios y normas enunciados en los artículos anteriores a la responsabilidad internacional de las Naciones Unidas”.

2. En el párrafo 3 del comentario no se aclara si lo que se pretende es excluir a las Naciones Unidas del ámbito de aplicación del proyecto de artículo 66. Puesto que el Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas afecta a la responsabilidad de la Organización de la misma forma que afecta a la responsabilidad de los Estados y otras organizaciones internacionales, la Secretaría sugiere que se revise la redacción del párrafo 3 del comentario para aclarar su intención o que se elimine.

3. Como instrumento constituyente de las Naciones Unidas, la Carta de las Naciones Unidas también integra las “reglas de la organización” en el sentido del proyecto de artículo 2, apartado b). Sin embargo, a diferencia de otras organizaciones, que conforme al proyecto de artículo 31 no pueden invocar sus reglas como justificación del incumplimiento de las obligaciones internacionales que les incumben, las Naciones Unidas podrían invocar la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad (en la medida en que reflejen una obligación de derecho internacional) para justificar lo que de otra forma podría considerarse un incumplimiento.

4. La Secretaría señala que, en su comentario del artículo 59 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, la Comisión afirmó que “los artículos no pueden afectar a la Carta de las Naciones Unidas y deben entenderse sin perjuicio de la misma. Los artículos deben interpretarse en todos los aspectos de conformidad con la Carta”<sup>50</sup>. La Secretaría recomienda que se incluya la misma declaración en el presente contexto.

---

<sup>49</sup> Párr. 1.

<sup>50</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, vol. II (segunda parte)*, en su versión corregida, párr. 77, comentario del artículo 59, párr. 2.