

# La responsabilidad de las organizaciones internacionales. ¿Un desafío a la normativa espacial?<sup>1</sup>

*Guillermo Duberti*<sup>2</sup>

## Resumen

El régimen jurídico relativo a la responsabilidad de las organizaciones internacionales por actividades espaciales se encuentra regulado por dos tratados fundamentales, ellos son el Tratado del Espacio (1967) y el Convenio de Responsabilidad (1972). Estos acuerdos contienen una posición particular respecto de la responsabilidad de los Estados Miembros de una organización internacional por el único hecho de pertenecer a ella. En el año 2011 la Comisión de Derecho internacional de las Naciones Unidas aprobó, en segunda lectura, un régimen jurídico relativo a la Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales, que contiene normas muy distintas a las regladas en el ámbito espacial. El presente trabajo intenta analizar estos regímenes, mediante un estudio comparativo y con ese enfoque proyectar soluciones frente a esta contradicción normativa.

**Palabras clave:** Actividades espaciales, organizaciones internacionales, régimen jurídico del espacio, Comisión de Derecho Internacional. Naciones Unidas

Recibido: 14-09-11 Aceptado: 29-02-12

---

<sup>1</sup> Las bases del presente trabajo forman parte de un capítulo de su tesis doctoral, en elaboración, dirigida por Maureen Williams y titulada "Hechos ilícitos cometidos en misiones de paz. Responsabilidad internacional y sistemas de reparación. Análisis del tema en la Comisión de Derecho Internacional y comparación con régimen de la responsabilidad por actividades espaciales y proyectos recientes".

<sup>2</sup> Abogado (UBA), Mag. en Relaciones Internacionales (Universidad de Belgrano). Doctorando en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Miembro del *International Institute of Space Law*. Profesor adjunto en la Universidad de Belgrano (Buenos Aires). Correo electrónico: guillermo.duberti@gmail.com

# The Responsibility of International Organizations. A Challenge to the Rules of Space?

## Abstract

The legal regime governing the international responsibility of international organizations for space activities is embodied in two fundamental treaties, i.e. the 1967 Treaty on Principles governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies and the 1972 Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects. In 2011 the International Law Commission of the United Nations adopted, in second reading, a set of rules applicable to the responsibility of international organizations which includes totally different rules from those underlying the law of outer space. This paper will be analyzing the two regimes with a comparative approach to suggesting solutions for this legal contradiction.

**Key words:** Space Activities, International Organizations, Space Law Regime, The International Law Commission. United Nations

## Introducción

Imaginemos por unos minutos que, debido a la colisión con residuos espaciales, un satélite de comunicaciones lanzado al espacio por una organización internacional sufriera graves daños y cayera a la Tierra. Imaginemos también que su reingreso produce daños en la superficie terrestre. El Estado perjudicado tendrá derecho a reclamar la reparación por los perjuicios sufridos. Ahora bien, en este escenario: ¿Quiénes serían los sujetos obligados a reparar el ilícito? ¿Dicho reclamo debe entablarse contra la organización internacional o puede dirigirse también contra los Estados parte de dicha organización? ¿La responsabilidad de los Estados Miembros es subsidiaria o solidaria? ¿Cuál es la posición del Estado de lanzamiento?

La resolución de este caso hipotético, que en el contexto actual no estaría reñido con la realidad, nos pone frente a un serio dilema en materia de responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales por actividades realizadas en el espacio ultraterrestre. Tanto el Tratado del Espacio de 1967 como el Convenio de Responsabilidad por actividades espaciales de 1972 resuelven nuestro problema hipotético. Sin embargo, el análisis ya no puede agotarse allí, toda vez que en el corriente año 2011 la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en adelante CDI, ha aprobado en segunda lectura un proyecto sobre “*Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales*” con la particularidad de que, en el tema que nos convoca, la norma proyectada se aparta de las soluciones brindadas en los tratados espaciales.

Frente al problema planteado, el jurista podría salir fácilmente de esta contradicción normativa aplicando las normas espaciales por considerarlas *lex specialis* y desplazando así a las normas generales comprendidas en el proyecto de la CDI. Pero, ¿qué pasaría si la organización no hubiera declarado aceptar las obligaciones emergentes del Convenio de Responsabilidad? El Convenio de Responsabilidad y particularmente su artículo XXII, ¿pueden ser considerados norma de la costumbre internacional y por ende aplicable más allá de sus alcances como norma convencional?

En función de estos interrogantes, el presente trabajo desarrollará un análisis comparativo de los sistemas de responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales vigentes en el campo espacial y los proyectos normativos de la CDI. Asimismo se considerarán conjuntamente con el proyecto de la CDI los trabajos realizados en el ámbito de la *International Law Association*, en adelante ILA. Este trabajo comparativo, esta discusión o puente entre el derecho internacional general y el derecho internacional del espacio debe ser cubierta y analizada en aras de la unidad del derecho. En este sentido, son pocos los trabajos dedicados a comparar y relacionar diferentes ramas del derecho internacional. Así, una vez realizado este análisis comparativo se concluirá con algunas respuestas a los interrogantes planteados.

### **La diversidad normativa: Un nuevo desafío al derecho internacional**

La responsabilidad de las organizaciones internacionales en el ámbito del Derecho del Espacio.

Fue en el campo del Derecho Espacial donde por primera vez se plasmó un régimen de responsabilidad internacional para las organizaciones internacionales estableciendo la posición de los Estados miembros de una OI en normas convencionales. Dentro de este ámbito el régimen de responsabilidad internacional fue definido inicialmente por el Tratado del Espacio y los principios en él establecidos fueron precisados años más tarde en el Convenio de Responsabilidad (1972) por daños causados por objetos espaciales. En el Tratado del Espacio, donde se establecen los principios generales relativos a la actividad espacial, se proclama también el principio relativo a la responsabilidad de los Estados y de las organizaciones internacionales por las actividades que realicen en el espacio ultraterrestre. Puntualmente, los artículos de este instrumento que definen el sistema de responsabilidad internacional son los VI y VII. Ellos disponen lo siguiente:

#### **Artículo VI.**

“Los Estados Partes en el Tratado serán responsables internacionalmente de las actividades nacionales que realicen en el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, los organismos gubernamentales o las entidades no gubernamentales, y deberán asegurar que dichas actividades se efectúen en conformidad con las disposiciones del presente Tratado. Las actividades de entidades no gubernamentales en el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, deberán ser autorizadas y fiscalizadas constantemente por el pertinente Estado Parte en el Tratado. Cuando se trate de actividades que realiza en el espacio ul-

traterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, una organización internacional, la responsabilidad en cuanto al presente Tratado corresponderá a esa organización internacional y a los Estados Partes en el Tratado que pertenecen a ella”.

### **Artículo VII.**

“Todo Estado Parte en el Tratado que lance o promueva el lanzamiento de un objeto al espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, y todo Estado Parte en el Tratado desde cuyo territorio o cuyas instalaciones se lance un objeto, será responsable internacionalmente de los daños causados a otro Estado Parte en el Tratado o a sus personas naturales o jurídicas por dicho objeto o sus partes componentes en la Tierra, en el espacio aéreo o en el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes”.

Como hemos expresado, el Tratado del Espacio establece el principio de responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales. La responsabilidad corresponderá tanto al Estado que lance como a todo aquél que hubiere promovido el lanzamiento del objeto espacial. Por tanto, resulta de cabal importancia establecer el concepto de Estado de lanzamiento. Conforme el artículo I inciso c) se entenderá por “Estado de lanzamiento”:

- i) Un Estado que lance o promueva el lanzamiento de un objeto espacial;
- ii) Un Estado desde cuyo territorio o desde cuyas instalaciones se lance un objeto espacial.

A nuestros fines es pertinente aclarar, antes de ingresar al análisis del régimen de la respon-

sabilidad de las organizaciones internacionales, que siempre a la par de éstas, habrá un Estado de lanzamiento. Ello es así debido a que éstas carecen de territorio y necesitan los servicios de lanzamiento de algún Estado. En conclusión, cuando se analice la situación jurídica y el status de los Estados miembros de una organización no debe perderse de vista que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo V (incisos I y 3) del Convenio de Responsabilidad, siempre el Estado desde cuyas instalaciones se lance un objeto espacial será responsable de los daños que dicho objeto pueda causar. En el caso que se vea involucrada una organización internacional (Ej. la Agencia Espacial Europea, ESA), tanto ésta como el Estado de lanzamiento serán solidariamente responsables por los daños causados.

La posición de las organizaciones internacionales y la posibilidad de que las normas de los tratados espaciales les fueran vinculantes constituyó un tema altamente debatido en el momento de la celebración de estos tratados y particularmente en los debates que se desarrollaron en el seno de la Subcomisión de Asuntos Jurídicos de la Comisión de las Naciones Unidas para los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre, en adelante COPUOS. (Cheng; 1998, pp. 239-40). Por una parte, los Estados denominados potencias espaciales cooperativas, liderados por el Reino Unido y Australia, mantenían la idea de personalidad separada de las organizaciones internacionales. Para ellos, los tratados espaciales no obligaban a las organizaciones internacionales salvo que éstas fueran parte, y una vez que las organizaciones internacionales declaraban su aceptación respecto del tratado se bene-

ficiaban de éste aún cuando alguno de los Estados partes de la organización no fueran Estados partes en el convenio de responsabilidad.

Por el contrario, la entonces URSS tenía objeciones políticas y jurídicas respecto del *ius standi* de las organizaciones internacionales. Cheng (1998, pp. 239-240) destaca estas objeciones en los siguientes términos:

“Desde el punto de vista político, la Unión Soviética ve a estas organizaciones como meros instrumentos de los designios agresivos o monopólicos de los Estados Unidos. Desde el punto de vista jurídico, este y otros estados dentro del bloque soviético adoptan lo que podría considerarse como una actitud extremadamente cautelosa con respecto a tratar las organizaciones como sujetos del derecho internacional”.

Sin embargo, pese a esta oposición de ex URSS y de todos los Estados denominados satélites, tanto en el Tratado del Espacio como en el Convenio de Responsabilidad se logró la adopción de fórmulas conciliatorias y se incluyó e innovó respecto de un régimen jurídico de responsabilidad de las organizaciones internacionales. Luego de la redacción, celebración y entrada en vigor del Tratado del Espacio y habiendo negociado el texto del tratado durante nueve años, en 1972 se celebró el Convenio de Responsabilidad, donde el principio general de responsabilidad se hace más específico. Al inicio, los artículos II y III del convenio, distinguen dos tipos de responsabilidad. Por un lado, el artículo tercero establece un régimen de responsabilidad subjetiva o por culpa, cuando el daño se produce en el espacio exterior. El mismo expresa:

“Cuando el daño sufrido fuera de la superficie de la Tierra por un objeto espacial de un Estado de lanzamiento o por las personas o los bienes a bordo de dicho objeto espacial, sea causado por un objeto espacial de otro Estado de lanzamiento, este último Estado será responsable únicamente cuando los daños se hayan producido por su culpa o por culpa de las personas de que sea responsable”.

Por otra parte cuando los daños son causados en la superficie terrestre o a las aeronaves en vuelo, la responsabilidad es objetiva y se basa en el riesgo. Así lo indica el artículo II:

“Un Estado de lanzamiento tendrá responsabilidad absoluta y responderá de los daños causados por un objeto espacial suyo en la superficie de la Tierra o a las aeronaves en vuelo”.

En lo que respecta al régimen de responsabilidad de las organizaciones internacionales y de los Estados que las componen, ello es resuelto por el artículo XXII del Convenio que establece:

“1. En el presente Convenio, salvo los artículos 24 a 27, se entenderá que las referencias que se hacen a los Estados se aplican a cualquier organización intergubernamental internacional que se dedique a actividades espaciales si ésta declara que acepta los derechos y obligaciones previstos en este Convenio y si una mayoría de sus Estados Miembros son Estados Partes en este Convenio y en el Tratado sobre los Principios que deben regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes (1967).

2. Si una organización intergubernamental internacional es responsable de daños en

virtud de las disposiciones del presente Convenio, esa organización y sus Miembros que sean Estados Partes en este Convenio serán mancomunada y solidariamente responsables, teniendo en cuenta sin embargo:

a) Que la demanda de indemnización ha de presentarse en primer lugar contra la organización;

b) Que sólo si la organización deja de pagar, dentro de un plazo de seis meses, la cantidad convenida o que se haya fijado como indemnización de los daños, podrá el Estado demandante invocar la responsabilidad de los Miembros que sean Estados Partes en este Convenio a los fines del pago de esa cantidad.

3. Toda demanda de indemnización que, conforme las disposiciones de este Convenio, se haga por daños causados a una organización que haya formulado una declaración en virtud del párrafo 1 de este artículo, deberá ser presentada por un Estado Miembro de la organización que sea Estado Parte en este Convenio”.

Lo particular de esta disposición es que desarrolla el principio enunciado en el artículo VI del Tratado del Espacio y especifica que los Estados Parte de una organización internacional serán mancomunada y solidariamente responsables por los daños causados. Ahora bien, se agrega en el inciso tercero que inicialmente se requerirá la compensación a la organización internacional y luego si ésta no lo hace, recién se podrá reclamar contra los Estados Partes de la O.I. que sean a su vez partes en el Convenio de Responsabilidad. En consecuencia, puede deducirse que la responsabilidad de los Estados miembros de una organización in-

ternacional que realice actividades espaciales es subsidiaria.

La redacción de este artículo XXII genera un régimen particularmente extraño. La posición de los Estados miembros de una organización internacional que se involucra en actividades espaciales resulta, de esta manera, dispar. Quienes sean parte de la organización pero no parte del Convenio quedan exceptuados de toda responsabilidad (por la regla según la cual los tratados no obligan a terceros Estados sin su consentimiento expreso, contenidas en los artículos 34 y 35 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969) mientras que aquellos Estados miembros de la organización que sean partes del Convenio de Responsabilidad pueden ser obligados al pago de la indemnización en caso de comprobarse el daño a un tercero. Debe recordarse que, al momento de la celebración del convenio, hubo importantes juristas que criticaron debidamente el artículo XXII.

Entre otros, Williams (1990, p. 37) refiere a Cheng, según el cual “...aceptar a una organización internacional como parte en un tratado, en un pie o menos de igualdad con los Estados, cuando algunos de sus miembros no sean necesariamente partes en el mismo, sería como permitir que un grupo de personas viajara con el pasaje de una sola...” Al margen de la crítica de los juristas, en la práctica el artículo XXII del Convenio no ha sufrido serios embates por lo que no se ha sugerido su reformulación a la fecha. La *International Law Association* en su Conferencia Internacional de Nueva Delhi del año 2002 llegó a la conclusión de que no resultaba conveniente enmendar el texto del Convenio. (Williams, 2002, p. 8).

### *Responsabilidad de las organizaciones internacionales*

Después de que la CDI completase la segunda lectura de su proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, la Asamblea General, en su resolución 56/82, del 12 de diciembre de 2001, recomendó abordar el asunto de la responsabilidad de las organizaciones internacionales. En su 54º período de sesiones (2002), la Comisión decidió incluir el tema “Responsabilidad de las organizaciones internacionales” en su programa de trabajo. En la elaboración del proyecto sobre responsabilidad de los Estados, la CDI se encargó de dejar fuera los debates correspondientes a las organizaciones internacionales. Sin embargo ése fue el modelo de proyecto que la Comisión siguió en su elaboración.

El proyecto elaborado por la CDI respecto del régimen de responsabilidad de las organizaciones internacionales fue aprobado en primera lectura durante el 61º período de sesiones de dicho organismo (2009) y en segunda lectura en el año 2011. En el primer informe se abordó el problema inicial relativo al concepto de organización internacional. Para ello, la CDI tomó las definiciones ya establecidas en el derecho internacional vigente. En este sentido la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 se refiere expresamente a las organizaciones internacionales en su artículo 5:

“...a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacio-

nal y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización”.

Esta referencia a las organizaciones internacionales hizo que se incluyera en el párrafo 1) i) del artículo 2 la siguiente definición a los efectos de la Convención: “[la expresión] ‘organización internacional’ significa una ‘organización intergubernamental’”. Esta definición se reproduce en numerosos tratados posteriores. (Gaja, 2003, pp. 7-8).

### *La responsabilidad de los miembros de una organización internacional*

Al margen de la atribución o imputación del hecho internacionalmente ilícito, que es resuelta por el artículo 5 del proyecto<sup>3</sup>, nos interesa saber si, una vez que el hecho se ha imputado a la organización, de todas maneras los Estados Partes de la organización pueden llegar a tener algún tipo de responsabilidad, sea ésta concurrente o bien subsidiaria respecto de la organización. En este punto la CDI (2006) refiere de manera directa a los casos *Westland Helicopters LTD* contra la Organización Árabe para la Industrialización y los cuatro miembros de la organización (Arabia Saudita, Egipto, Qatar y Emiratos Árabes Unidos) y *Tin Council Association* o Consejo Internacional del Estaño. Es oportuno reseñarlos aquí para comprender claramente la redacción del artículo 29 del proyecto (Gaja, 2006, pp. 2-9).

El primer caso es *Westland Helicopters Limited v/ Arab Organization for Industrialization*

<sup>3</sup> Nota del autor. En el texto aprobado en segunda lectura la misma disposición se ubica en el artículo 7.

and United Arab Emirates, Kingdom of Saudi Arabia, State of Qatar, Arab Republic of Egypt and Arab British Helicopter Company, resuelto por una Corte de Arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio el 5 de marzo de 1984. En lo que respecta a los hechos del caso, sucintamente, pueden describirse de la siguiente manera: El 29 de abril de 1975 los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Qatar y la República de Egipto suscribieron un tratado internacional para la creación de la Organización Árabe para la Industria (OAI). El objeto del tratado consistía en el desarrollo de armamento a favor de los cuatro Estados partes en el tratado. El 27 de febrero de 1978 la OAI y la firma *Westland Helicopters Limited* (compañía británica) firmaron un contrato para la creación de una sociedad en la cual la OAI tendría el 70% de las acciones y *Westland* el restante 30%. La sociedad se fundaba a fin de producir helicópteros de tipo *Lynx*. El 4 de febrero de 1978 el Alto Comité (correspondiente a la AOI) suscribió con el gobierno británico un memorándum de entendimiento por el cual los cuatro Estados que componen la AOI garantizaban la ejecución del acuerdo suscripto por *Westland Helicopters*. El 14 de mayo de 1979 y a consecuencia del reconocimiento de la República de Israel por parte de Egipto, el Príncipe Sultán Bin Abdul Aziz (Arabia Saudita) indicó que los restantes tres Estados se retiraban del tratado que componía la AOI. Por su parte, Egipto promulgó un decreto ley por medio del cual trasladaba la sede de la AOI a la ciudad de El Cairo y dejaba constancia de la plena vigencia de la misma. Frente al incumplimiento contractual, *Westland Helicopters* requirió a la Cámara Internacional de Comercio la conformación de un tribunal arbitral.

En su requisitoria reclamaba que se condenara a los cinco demandados (la organización y los cuatro Estados partes) a pagar de manera conjunta y solidaria la suma de 126.000.000 libras esterlinas más intereses.

Conformado el tribunal arbitral y hechos los traslados pertinentes, Egipto esgrimió las siguientes defensas: a) La AOI es un sujeto de derecho internacional con subjetividad diferenciada de los cuatro Estados que la componen, b) La decisión unilateral por parte de los otros tres Estados Partes no pone fin a la organización, c) Egipto goza de inmunidad de jurisdicción.

En lo que respecta a la competencia del tribunal, el laudo deja sentado se deriva de la cláusula compromisoria que forma parte del acuerdo suscripto por las partes. En consecuencia su competencia es acorde a derecho y la organización no puede reclamar la inmunidad de jurisdicción que le corresponde por haberla renunciado de forma expresa.

Lo que resta determinar, respecto de la competencia, es si el Tribunal también puede declararse competente respecto de los cuatro Estados parte de la AOI. Inicialmente el tribunal se aboca a la determinación de la naturaleza jurídica de la organización internacional. Indica que la intención de las partes fue la de crear un sujeto de derecho nuevo y de carácter internacional conforme se desprende la letra del tratado. Dada su naturaleza internacional, el caso no puede calificarse por el derecho interno de los Estados que la componen sino que su régimen jurídico es delineado por el derecho internacional.

Acto seguido resuelve el problema de la responsabilidad de los Estados Miembros de la organización. Inicialmente indica que sería fácil, de manera directa, reducir este problema a la determinación de la existencia de la organización. De ser así podría aplicarse la máxima del derecho romano que dice: “*Si quid universitati debetur, singulis non debetur, nec quod debet universitas singuli debent*”<sup>4</sup> (Dig.,3,4; 7.1, citado en Gaja, 2006, p. 2). En palabras del tribunal la aplicación de esta máxima “*excluye la responsabilidad acumulativa de una persona jurídica y de los individuos que la componen, no siendo estos últimos parte de las relaciones creadas por la persona jurídica*”.<sup>5</sup> A continuación deja bien claro que “*Esta noción, que podría considerarse estricta, no puede sin embargo aplicarse en el presente caso*”.<sup>6</sup> (International Chamber of Commerce, 1984, p. 1082). Así indica que de la sola existencia de la organización internacional no se derivan consecuencias jurídicas directas respecto de la responsabilidad de los Estados Miembros. Afirma que, en el derecho interno, las sociedades tienen regímenes diferenciados (de responsabilidad limitada de los miembros o bien solidaria) y que en consecuencia el hecho de determinar que la AOI tiene personería legal no implica arribar a la solución del problema. A fin de resolver este problema debe estudiarse profundamente la conformación de la AOI.

En primer lugar, el tratado constitutivo nada dice acerca de la posible responsabilidad

frente a terceros. En su interpretación al no contener el tratado constitutivo una cláusula de exclusión de responsabilidad de los Miembros, es lógico que el tercero que contrata con ella pueda contar con la responsabilidad de los Estados frente a un incumplimiento. Ello se deriva del principio general de la buena fe. La organización así creada parece más a una “*société en nom collectif*” del derecho francés que a una “*société de capitaux*”. Finalmente indica que el vínculo entre la sociedad y los Estados y la importancia de éstos en la toma de decisiones hacían confundir a ambas entidades jurídicas.

De conformidad con ello afirma:

“Finalmente, uno debe admitir que en realidad, en las circunstancias de este caso, la AOI se identifica completamente con los Estados que la componen. Al mismo tiempo que se establece la AOI, el Tratado crea o establece el Comando Superior (Comité Ministerial Superior Conjunto) compuesto de los ministros competentes de los cuatro Estados Parte, cargados con la responsabilidad de, no solo aprobar la Estructura Básica y de establecer un Directorio provisional, sino además, de dirigir la política general de la AOI, y el artículo 23 de la Estructura Básica describe este comité como la autoridad dominante. No puede haber demostración mas clara de esta identificación de los Estados con la AOI, especialmente desde que el Art 56 del Estatuto especifica que en el caso de desacuerdo donde del Comité, se debe hacer referencia a

<sup>4</sup> Si lo que se debe a todo el cuerpo, a cada uno no se debe, cada uno no debe lo que todo el cuerpo. Traducción del autor.

<sup>5</sup> Traducción del autor.

<sup>6</sup> Traducción del autor.

los Reyes, Príncipes y Presidentes de los Estados”.<sup>7</sup> (International Chamber of Commerce, 1984, 1085).

Por esta razón, el tribunal se declaró competente para entender en el proceso respecto tanto de la AOI como de los cuatro Estados que la componen. Debe destacarse que, con posterioridad al laudo, el Tribunal de Justicia de Ginebra, en fecha 23 de octubre de 1987, lo desestimó a solicitud de Egipto y en relación únicamente con este Estado. En consecuencia, a partir del dictado de esta sentencia, la responsabilidad recayó únicamente sobre la organización.

El segundo caso que destaca la CDI es conformado por una serie de procesos vinculados a la quiebra del *Tin Council* -CIE-<sup>8</sup> (Gaja, 2006, p. 4). El CIE era una Organización Internacional con sede en Londres, cuyo fin consistía en servir de instrumento a la cooperación en materia de producción y comercialización de ese metal, actividades que realizaba conforme a los diversos Acuerdos Internacionales del Estaño, cuya sexta versión entró en vigor en 1982. La caída del precio internacional del producto impulsó al CIE a llevar a cabo costosas adquisiciones del metal con el fin de mantener su precio artificialmente estable, lo cual condujo a la organización a asumir fuertes deudas que posteriormente no pudo saldar. Tras declararse el CIE insolvente, los acreedores vieron que las vías para recuperar sus créditos se reducían a dos: el arbitraje y el recurso ante la jurisdicción ordina-

ria. A esta situación siguieron una serie de procesos judiciales, que tuvieron lugar principalmente en el Reino Unido, aunque también hubo decisiones jurisprudenciales en otros Estados.

Debe destacarse el hecho de que, en la mayoría de las resoluciones, los tribunales británicos adoptaron una postura armónica con el principio de no responsabilidad de los Estados miembros. Una opinión representativa de la mayoritaria en la judicatura británica es la de Lord Kerr, juez del Tribunal de Apelación en los casos *Maclaine Watson & Co. Ltd. v. Department of Trade and Industry* y *J.H. Rayner (Mincing Lane) Ltd. v. Department of Trade and Industry and Others* (House of Lords, 1990), decididos separadamente en primera instancia y reunidos en la fase de apelación, que se resolvió mediante sentencia de 27 de abril de 1988. Lord Kerr concluyó que no había quedado demostrado que existiese una regla de derecho internacional en virtud de la cual los Estados miembros del Consejo Internacional del Estaño pudieran ser considerados responsables ante un tribunal nacional frente a los acreedores del Consejo, por las deudas contraídas por éste en nombre propio. Menos aún si tal responsabilidad había de considerarse mancomunada y solidaria.

Expresamente, tal como lo destaca Gaja en su informe (2006, p. 6), Lord Kerr dijo:

“En resumen, no encuentro fundamento alguno para concluir que se haya demostrado que no exista ninguna norma de derecho in-

<sup>7</sup> Traducción del autor.

<sup>8</sup> Consejo Internacional del Estaño CIE, por sus siglas en castellano.

ternacional que sea vinculante para los Estados miembros del Consejo Internacional del Estaño, con arreglo a la cual puedan ser considerados responsables (y mucho menos mancomunada y solidariamente), ante tribunal nacional alguno frente a los acreedores del Consejo por deudas contraídas por éste como resultado de contratos celebrados por el Consejo en su propio nombre”.

En un voto disidente, Lord Nourse opinó que la indeterminación de las normas internacionales aplicables al problema imponía a los jueces el deber de resolverlo conforme a principios de “razón y justicia” (Gaja, 2006, p. 7). Ello, por otro lado, le permitía llegar a la conclusión de que los Estados Partes en el Acuerdo Internacional del Estaño tuvieron la intención de que los Estados miembros del CIE fuesen responsables de las obligaciones de éste. Al no haber impuesto limitaciones a dicha responsabilidad, ésta era ilimitada, además de mancomunada y solidaria.

Los casos derivados de la quiebra del Consejo Internacional del Estaño terminaron su recorrido jurisdiccional ante la Cámara de los Lores del Reino Unido, que resolvió el litigio por sentencia del 26 de octubre de 1989, confirmando las anteriores decisiones. En esta última sentencia, Lord Templeman estimó que en el proceso no se había aportado ninguna prueba de la existencia de una regla internacional que estableciese la responsabilidad de los Estados por el no pago de deudas por parte de la organización de la que son miembros en ausencia de disposiciones, en el instrumento constitutivo de la organización, que limitasen o excluyesen la responsabilidad estatal. (Gaja, 2006, p. 7). En el caso de que tal regla hubiera existido,

por otro lado, sólo sería aplicable en virtud del Derecho internacional, lo que implicaba que los tribunales británicos carecían de poder para crearla.

Visto el análisis de los casos *Westland Helicopters* y *Tin Council Assoc.* El informe destaca que la doctrina está dividida en cuanto a la cuestión de si los Estados incurren en responsabilidad cuando una organización de la cual son miembros comete un hecho internacionalmente ilícito.

La solución que propone la CDI encuentra algún apoyo en otros motivos de política. En primer lugar, si los Estados miembros hubiesen sido considerados generalmente responsables, aunque subsidiariamente, las relaciones de las organizaciones internacionales con los Estados no miembros se verían perjudicadas, porque encontrarían dificultades para actuar de modo autónomo. Además, si los miembros saben que son potencialmente responsables por daños contractuales o extracontractuales causados por los hechos de una organización internacional, intervendrán necesariamente en casi todos los procesos de adopción de decisiones de las organizaciones internacionales.

Las dos excepciones propuestas también se apoyan en motivaciones políticas, pues vinculan la responsabilidad de los Estados miembros a su conducta. Una vez que los Estados miembros hayan aceptado la responsabilidad, parece justo que asuman las consecuencias de su propia conducta.

En consecuencia, la redacción del artículo 29 del proyecto fue establecida de la siguiente manera:

“A excepción de lo dispuesto en los artículos precedentes del presente capítulo, un Estado

que sea miembro de una organización internacional no será responsable por un hecho internacionalmente ilícito de esa organización salvo que:

- a) Haya aceptado, que pueda imputársele la responsabilidad con relación al tercero lesionado; o
- b) Haya inducido al tercero lesionado a confiar en su responsabilidad”.
- c) La obra de la *International Law Association* (ILA) y del *Institut de Droit International* (IDI).

La ILA concluyó su labor respecto del tema “*Accountability of International Organisations*” en la conferencia de Berlín del año 2004. Al igual que la CDI, también el informe final de la ILA inicia su trabajo definiendo términos. A diferencia de los otros organismos (CDI; *Institut de Droit International*, 1995) la ILA prefiere hablar de *accountability* en lugar de *responsibility* o *liability*<sup>9</sup>. Elige este término porque estudiará tres niveles diferenciados de *accountability*.

El primer nivel se refiere a la faz interna de la organización. Apunta a la posibilidad de controlar o auditar el proceso de toma de decisiones por parte de la organización y tomar medidas preventivas para evitar cualquier acción que pudiera comprometer la responsabilidad de ésta. Un segundo nivel es lo que se llama de “*liability in tort*”, donde se trata de las consecuencias perjudiciales de actos u omisiones no prohibidas por el derecho (ej. daño ambiental por actividades nucleares o es-

paciales legítimas). Finalmente, en un tercer nivel la responsabilidad se deriva de actos u omisiones que constituyen una ruptura del derecho establecido (Ej. violaciones de derechos humanos o derecho humanitario, derecho contractual, etc.).

En lo que respecta a la atribución de un hecho internacionalmente ilícito también la ILA (2004) opta por la fórmula del control efectivo. En la sección segunda, bajo el título “Atribución de los hechos ilícitos a una organización internacional y responsabilidad del Estado por el incumplimiento de la organización” la ILA propone lo siguiente:

“Una Organización Internacional es responsable por hechos ilícitos internacionales cometidos por un órgano de un Estado puesto a disposición de una Organización, siempre que la organización tenga la autoridad de ejercer control efectivo (comando y control operacional) sobre las actividades de ese órgano.

...5. Un estado es responsable de los hechos ilícitos cometidos por uno de sus órganos que ha sido puesto a disposición de una OI y sobre el cual el Estado retiene control efectivo (comando y control operacional)”.

La resolución adoptada por la ILA deja sentada también la obligación, por parte de la organización, de establecer remedios eficaces frente a la comisión de hechos ilícitos. Así dedica la cuarta parte a los remedios y establece las siguientes obligaciones:

<sup>9</sup> Nota del autor: hemos decidido dejar estos términos en idioma inglés debido a que la explicación de los mismos exceden el propósito del presente trabajo.

- “1. Como principio general del derecho y como standard básico del derecho internacional humanitario, el derecho a un recurso también se aplica a las OIs en sus tratativas o relaciones con miembros estatales y no estatales. Estos recursos incluyen, como sea apropiado, tanto recursos legales como no legales.
2. Los recursos deben ser adecuados, efectivos y, en el caso de ser recursos legales, ejecutables.
3. Una ausencia total de recursos equivaldría a una negación de justicia, dando lugar a una causa independiente de responsabilidad por parte de la OI”.

Respecto de la posición de los Estados Miembros de una organización internacional frente al hecho ilícito cometido por ésta, la ILA apoya la solución brindada por el *Institut de Droit International* en su resolución de 1995 relativa al caso (Institut de Droit International; 1995, p. 1). En dicho informe el *Institut* concluyó que la mera pertenencia de un Estado a una organización no acarrea su responsabilidad internacional por los actos de la última. No existe, en este sentido, una norma del derecho internacional general. Así el punto 6 de la resolución de Lisboa establece:

“1... Como esta especificado en el artículo 5, no hay una regla general de derecho internacional según la cual los Estados miembros sean, debido solamente a su pertenencia a la Organización, responsables en forma concurrente o subsidiaria, de las obligaciones de la organización internacional de la que son miembros.

b) Ninguna inferencia de una regla general de derecho internacional que prevé la res-

ponsabilidad de los Estados se deducirá del hecho de que las reglas de algunas organizaciones estipulan específicamente: 1) la exclusión o limitación de dicha responsabilidad; 2) la disolución de dichas organizaciones”.

Por último, debe destacarse la novedad de la norma proyectada por la ILA que obliga a las organizaciones internacionales a tomar un seguro a fin de cubrir los posibles reclamos de terceros. En la segunda sección de la cuarta parte, que describe los remedios, la resolución se refiere a los Reclamos por *Tort Liability* e indica:

“Las Organizaciones internacionales deberían seguros de responsabilidad civil para hacer frente a los reclamos de responsabilidad de terceros. Con respecto a reclamos procedentes de demandantes particulares por demandas de daños sufridos en el curso de la actividad operativa conducida bajo el control y el comando de la OI. Las organizaciones internacionales deberían referir esas demandas a arbitraje o establecer comisiones de conciliación o comisiones mixtas ad hoc para resolverlas”.

## Consideraciones finales

Iniciamos el presente trabajo planteando un caso hipotético donde se debía dirimir la responsabilidad internacional de una organización internacional y la posición jurídica de sus Estados miembros. Para clarificar el régimen jurídico analizamos la regulación de la responsabilidad de las organizaciones internacionales en el ámbito del Derecho del Espacio, y luego hicimos similar análisis del proyecto que, en la materia, elaboró la CDI, así como el trabajo previo de la ILA.

Del cotejo de las normas vigentes en el ámbito espacial con los proyectos CDI e ILA podemos destacar, en primer término, una contradicción normativa. Las normas que rigen en el ámbito espacial responsabilizan a los Estados Miembros de una organización internacional cuando ésta no responde como es debido ante el reclamo de un tercero. Es decir, plantean un régimen de responsabilidad subsidiario, dejando en claro que sólo responderán los Estados miembros de la organización que hubieran lanzado el objeto espacial causante del daño únicamente si son, a su vez, partes en el Convenio de Responsabilidad. Esta fórmula, criticada por la doctrina, fue la que triunfó en la redacción del artículo XXII del Convenio de Responsabilidad. Sobre las condiciones de su vigencia poco podemos concluir. Si bien el Convenio ha sido aceptado por la comunidad de Estados, recibiendo un buen número de ratificaciones a la fecha, el artículo XXII jamás fue invocado ante un tribunal internacional o sistema arbitral. Es decir, no hay práctica que se presente sobre esta situación para proceder al análisis. Por lo tanto, al momento, la crítica en torno al acierto o desacierto de la fórmula del artículo XXII se basaría exclusivamente en consideraciones teóricas y no prácticas.

Por su parte, tanto el proyecto de la ILA como el de la CDI, aprobado en segunda lectura durante el corriente año, establecen que los Estados miembros de una organización internacional, por su sola pertenencia, no tienen responsabilidad internacional por los hechos ilícitos cometidos por la organización frente a terceros. Para el autor resulta llamativo que, en la elaboración, no se haya

hecho mención alguna a las normas espaciales, aunque más no fuere para descartarlas luego.

Frente a esta situación nos encontramos con soluciones dispares para un mismo problema. Si a nuestra controversia inicial le aplicamos la normativa espacial, concluiremos que el Estado lesionado puede plantear un reclamo frente a la organización internacional que ha lanzado el objeto espacial y contra el Estado de lanzamiento, mas debe esperar que aquellos incumplan con su obligación de resarcir para poder reclamar frente a los Estados parte de la organización que, a su vez, sean partes del Tratado del Espacio de 1967 y del Convenio de Responsabilidad de 1972. Ahora bien, si la normativa espacial no puede aplicarse porque la organización no ha aceptado expresamente la aplicación de las normas contenidas en el Convenio de Responsabilidad y debemos recurrir al derecho internacional general, la solución será totalmente opuesta. Según, el proyecto CDI, los Estados Partes de la organización internacional que ha lanzado el objeto espacial no tienen ninguna obligación legal de responder por los daños causados al tercero.

Frente a esta contradicción normativa plantearemos los siguientes interrogantes: a) ¿Pueden subsistir dos regímenes contrapuestos relativos a la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales?; b) ¿Por tratarse de un régimen especial, puede el Derecho Espacial, mantenerse al margen de las disposiciones del derecho internacional general?; c) ¿Es correcto elaborar un régimen de responsabilidad de las organizaciones internacionales que no contemple la variada gama de actividades en las que las organizaciones pueden involucrarse?

En gran medida la suerte que siga la elaboración del proyecto de la CDI en el corto y mediano plazo podrá dar respuesta a los interrogantes planteados en el presente trabajo. Lo esencial, en este momento, es crear conciencia del problema y estar alerta para detectar las variaciones de la balanza en el futuro.

## Bibliografía

- Cheng, B. (1998). *Studies in International Space Law*. Oxford University Press. Oxford.
- CDI Comisión de Derecho Internacional (2006). *Cuatro Informe sobre responsabilidad de las Organizaciones Internacionales*. Adenda. 20 de abril de 2006.
- Convención de Viena (1969). *Derecho de los Tratados*.
- Convenio de Responsabilidad por (1972). *Daños Causados por Objetos Espaciales*.
- Gaja, G. (2003). Primer informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Más reciente consulta: 21/02/2012. Disponible en el sitio WEB: <http://www.dipublico.com.ar/doc/ACN4532.pdf>
- Gaja, G. (2006). Cuarto informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Adenda. *Documento A/CN.4/564/Add.2* Más reciente consulta: 21/02/2012. Disponible en el sitio WEB: [http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_564\\_add2.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_564_add2.pdf)
- International Chamber of Commerce (1984). Caso Westland Helicopters. Laudo arbitral del 5 de marzo de 1984 en *International Legal Materials*. Número 23. Páginas 1071 a 1089.
- International Law Association (2004). *Accountability of International Organisations*. Conferencia de Berlín. Informe final.
- Institut de Droit International (1995). *The Legal Consequences for Member States of the Non-Fulfilment by International Organisations of their Obligations toward Third Parties*. Lisboa.
- House of Lords (1990). *J.H. Rayner (Mincing Lane) Ltd. v. Department of Trade and Industry and others and related appeals; MacLaine Watson & Co. Ltd. v. Department of Trade and Industry, y MacLaine Watson & Co. Ltd. v. International Tin Council*, en *International Law Reports*, Cambridge University Press. vol. 81.
- Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes (1967).
- Williams, S. (1990). *Derecho Internacional Contemporáneo*. Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- Williams, S. (2002). *Final report on the review of space law treaties in view of commercial space activities – concrete proposals*. *ILA. Space Law Committee*. New Delhi Conference.