

LA POLIVALENCIA DEL CONCEPTO DE CONTROL EN EL PROYECTO DE ARTÍCULOS SOBRE RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

THE VERSATILITY OF THE CONCEPT OF CONTROL IN THE DRAFT ARTICLES ON THE RESPONSIBILITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

María de la Cruz Domínguez López*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LA RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. II MANIFESTACIONES DEL CONCEPTO DE CONTROL EN EL PROYECTO DE ARTÍCULOS SOBRE RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. III. CONCLUSIONES

RESUMEN: La responsabilidad de las Organizaciones Internacionales ha adquirido una importancia creciente en el Derecho Internacional y en las Relaciones Internacionales. Dentro del tratamiento de esta responsabilidad y basándonos en el Proyecto de artículos sobre Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales de la Comisión de Derecho Internacional, encontramos un concepto con gran relevancia, la cuestión del control. Este concepto adquiere distintas funciones dentro de los criterios de atribución de la responsabilidad y la imputación de la misma a las Organizaciones Internacionales. Entre las razones por las que el concepto de control adquiere estas funciones, destaca el poder dar cabida dentro del Proyecto de artículos a las distintas Organizaciones Internacionales y a las posibles conductas que desarrollen. Se formula por tanto el control efectivo como un concepto en un estadio incierto y sin una definición unívoca.

ABSTRACT: International Organizations' responsibility is a field of growing significance on International Law and on the International Relations. Inside the treatment of this responsibility and drawing on the International Law Commission Draft articles on the responsibility of International Organizations, it is found a concept with high importance, the issue of control. This concept develops different functions on the attribution criteria and the imputation criteria of the International Organizations' responsibility. Among the reasons why the control concept has different functions, it can be underlined the aim to apply the Draft articles on the practice of the different International Organizations and the future conducts which they may develop. Therefore, the effective control is formulated as a concept in an uncertain stage and without an unambiguous definition.

Fecha de recepción del original: 16 de mayo de 2017. Fecha de aceptación de la versión final: 3 de octubre de 2017

* Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada. Correo electrónico: dominguez.macruz@gmail.com

PALABRAS CLAVE: control efectivo, responsabilidad internacional, responsabilidad organizaciones internacionales, Proyecto de Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales.

KEY WORDS: *effective control, international responsibility, international organizations responsibility, Draft articles on the responsibility of International Organizations.*

I. INTRODUCCIÓN: LA RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La responsabilidad se ha concebido en el ámbito internacional en la teoría de las Organizaciones Internacionales (OOII) como una necesidad a través de la que estos sujetos de Derecho internacional pueden rendir cuentas por sus actos¹. La responsabilidad de las OOII nace cuando a través de su conducta, la OI comete un hecho internacionalmente ilícito, es decir, cuando una concreta acción u omisión es atribuible a la organización y supone la violación de una obligación de Derecho Internacional.

La responsabilidad de las OOII ha adquirido una importancia creciente en el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales. Desde el momento en el que las OOII son sujetos del Derecho Internacional y están regidas por este, se les impone una serie de obligaciones y estas han de regirse dentro de los límites del mismo. Se convierte así en una cuestión que despierta gran interés entre los sujetos de Derecho Internacional. Ahora bien, el tratamiento de la responsabilidad de las OOII es un ámbito en desarrollo, en parte porque se trata de un fenómeno internacional relativamente reciente y la escasa práctica existente, pero también como apunta Klabbers, porque se trata de un ámbito en el que intervienen tan sólo un número limitado de OOII, ya que no son todas las que desarrollan actividades operacionales susceptibles de llevar aparejadas violaciones sustantivas de Derecho Internacional².

Situándonos en este contexto y siendo la responsabilidad de las OOII un ámbito que necesita una configuración propia dentro del Derecho Internacional, encontramos cómo la Comisión de Derecho Internacional (CDI) apuntaba, ya en 1963, que “la continua extensión del campo de actividades de las OOII dé nuevas dimensiones al problema de la responsabilidad de las OOII”³. No es de extrañar que encontremos, por tanto, un texto de referencia para la responsabilidad de las OOII dentro del seno de la CDI, se trata del Proyecto de artículos sobre Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales

¹ ROEBEN V., “Responsibility in International Law”, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 16 – 2012, pp. 103-104.

² KLABBERS J., *Research Handbooks in International Law series*, Edwar Elgar, Cheltenham, 2012, p. 314.

³ *First report on relations between States and inter-governmental organizations*, 11 de junio de 1963, Doc. A/CN.4/161, párrafo 172, p. 213.

(Proyecto ROI), un proyecto ambicioso al tratar de abarcar la práctica de sujetos de Derecho internacional tan distintos entre sí como son las OOII⁴.

Las razones por las que se hace necesaria una respuesta efectiva de las OOII ante sus actos ilícitos no es tan solo la perspectiva política relativa a su continua evolución y expansión, sino que como sugiere Möldner, las razones en sí mismas son muchas, desde el reflejo de un principio general de Derecho como es el principio de la responsabilidad o la plasmación de una regla de derecho consuetudinario, hasta la propia consideración de la personalidad jurídica de las OOII a través de la responsabilidad⁵.

Dentro del Proyecto ROI el concepto de control cobra especial relevancia porque se encuentra presente en los criterios de atribución de la conducta por la que nace la responsabilidad y en uno de los criterios de imputación de la misma. El concepto de control aparece de manera explícita en alguno de los artículos dedicados a la atribución de la responsabilidad de las OOII, mientras que en otros el concepto aparece de manera implícita. Por ello, el análisis de la existencia y verdadera relevancia del control en esta materia no puede limitarse al mero tenor de su articulado, sino que ha de atender al objeto de cada disposición, que la propia CDI desarrolla en los correspondientes comentarios del Proyecto ROI. Es más, dado el incierto alcance (declarativo o no del proyecto), la asistencia de la doctrina internacional resulta determinante.

Los diferentes criterios de atribución de la conducta por la que surge la responsabilidad de las OOII tienen gran importancia a la hora de establecer si esa responsabilidad internacional de las organizaciones nace o no. La responsabilidad y con ella el control, se convierte en una cuestión que está referida no solo a la reparación de los hechos, sino que toca a su vez a la propia naturaleza y personalidad jurídica de las Organizaciones. La misma atribución de una conducta determinada a una OI, como veremos, afectará a la legitimidad de las Organizaciones desde el momento en el que la aceptación de la responsabilidad y la asignación de ésta, las capacita y las reafirma como actores en el ámbito internacional. La asunción de la responsabilidad influye, pues, en la misma percepción que el resto de actores tienen sobre las OOII; de ahí que resulten determinantes los criterios de atribución de estos actos para considerar efectivamente a las OOII como sujetos internacionales con personalidad jurídica propia.

⁴ En este sentido, es interesante tener en cuenta la posición de la Unión Europea (UE), otro de los ejemplos prominentes de OI en el panorama internacional pero que sin embargo no ha sido tan utilizada como referente en el Proyecto ROI como lo ha sido las NNUU. De ahí que una de las principales limitaciones del Proyecto ROI se presenta a través de la consideración de la situación de la Unión Europea y su reparto o atribución de la responsabilidad en los supuestos en los que sus Estados actúan por esta en el cumplimiento de obligaciones asumidas por la OI. En opinión de ciertos autores, como Kujiper y Paasivirta, el Proyecto ROI de la CDI es muy general con la clara intención de alcanzar todos los supuestos posibles dentro de las diferentes OOII que existen, y subrayar de manera amplia la práctica que será capaz de afianzar al costumbre en este ámbito, pero hubiese sido oportuno que se hubiesen hecho apuntes sobre el punto de vista de la UE y la práctica de ésta. KUIJPER P.J. & PAASIRVITA E., “Further exploring international responsibility: the European Community and the ILC’s project on responsibility of international organizations”, *International Organizations Law Review*, no. 1-2004, p. 136 – 138

⁵MÖLDNER M., “Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC’s DARIO” *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 16 – 2012, p. 286.

Sin embargo, el ámbito de la responsabilidad de las OOII es un campo lleno de incertidumbres a la hora de abordar esta materia no solo porque no exista un texto de referencia actualmente vigente, sino porque además se trata de una cuestión donde las remisiones en la práctica son escasas al igual que son escasos los pronunciamientos por parte de los tribunales internacionales. Así, no solo la cuestión del control se hace complicada, sino que el mismo desarrollo progresivo del Proyecto ROI está sujeto a incertidumbre.

En torno al concepto de control dentro de la responsabilidad de las OOII y dentro del Proyecto ROI, no existe una definición uniforme de este concepto que pueda servir en todos los supuestos, ni en todos los criterios de atribución. Ahora bien, entender el concepto de control resulta preciso ya que determinar qué es el control y qué se entiende por control efectivo, arrojará luz sobre las diferentes reglas jurídicas que existen sobre la responsabilidad de las OI, pero también respecto de su fundamento normativo, su función y sus efectos jurídicos.

La existencia del concepto de control en el Proyecto ROI vertebrará la principal diferencia entre la responsabilidad de los Estados y las OOII, ya que en el caso de los Estados discutimos si se atribuye o no al Estado la responsabilidad, mientras que en el caso de la responsabilidad de la OOII, por la propia naturaleza de estas, tenemos además que preguntarnos a quién debemos atribuir o imputar esa responsabilidad (a la propia OOII o a sus Estados miembros, o ambos).

II. MANIFESTACIONES DEL CONCEPTO DE CONTROL EN EL PROYECTO DE ARTÍCULOS SOBRE RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El Proyecto ROI concibe cuatro criterios o posibilidades distintas a la hora de atribuir una conducta ilícita a las OOII. En los tres primeros, encontraremos la presencia del concepto de control: cuando se afirma que OI será responsable por las conductas de sus propios agentes y órganos; cuando se trate de una extralimitación de los poderes de estos agentes y órganos; además será responsable de aquellos órganos y agentes que hayan sido puestos a disposición de la OI y se haya ejercido un control efectivo sobre estos⁶. Junto con estos criterios de atribución, deberemos prestar especial atención a lo expuesto en el Capítulo IV del Proyecto ROI, en relación a la ayuda o asistencia en la comisión de un acto ilícito, de la dirección y control de un acto ilícito y de la coacción sobre un Estado u OI.

La configuración de los criterios de atribución en el Proyecto ROI se hace extremadamente necesaria desde el momento en el que las OOII actúan por medio de entes, es decir, las OOII por sí mismas no pueden actuar, sino que han de hacerlo por medio de órganos o agentes. La atribución de la conducta y de la responsabilidad en el

⁶ Además en el Proyecto ROI encontramos un cuarto criterio de atribución de la conducta, donde la OI adopte una conducta como propia puede adoptar una conducta como propia.

caso de las OOII se puede atribuir a varios entes o tan solo a un ente: la OI y/o el Estado Miembro que intervenía en la comisión de la conducta ilícita por la que nace la responsabilidad internacional, al poner por ejemplo sus agentes a disposición de la OI.

1. Atribución de la conducta

A) Relación funcional

El criterio de atribución de la conducta a las OOII por el comportamiento de sus órganos o agentes se encuentra encuadrado en el artículo 6 del Proyecto ROI, estableciendo un criterio de atribución basado en la relación funcional existente.

1. El comportamiento de un órgano o de un agente de una organización internacional en el ejercicio de sus funciones se considerará hecho de esa organización según el derecho internacional, cualquiera que sea la posición de órgano o el agente en relación con la organización.

2. Las reglas de la organización se aplicarán para determinar las funciones de sus órganos y agentes.

Una de las primeras cuestiones a resolver en lo que se refiere a este artículo es saber el alcance que tiene el concepto de agente u órgano para poder atribuir una determinada conducta a una OI. En este sentido, tal y como se establece en los comentarios del Proyecto ROI, no se debería entender qué es un órgano o agente sólo en base a las reglas y terminología de la OI, igual que no se puede responder a esta pregunta a través de la terminología concreta del Derecho interno de un Estado para ver cuándo ese Estado es responsable por una conducta de sus órganos o agentes, lo realmente determinante será la condición de “órgano del Estado”⁷.

Así, se debería considerar como órgano de manera automática por el Derecho Internacional aquel que ostente esta condición según las normas de la OI, pero además teniendo en cuenta que en ningún momento la OI podrá eludir su responsabilidad por los actos de un ente que actúe como uno de sus órganos, aun no cayendo dentro del supuesto de los órganos descritos en las reglas de la OI.

De esta manera, en el caso concreto de Naciones Unidas (NNUU), para considerar a aquellas personas que actúan en nombre de NNUU como órganos de la OI, se ha estimado necesario simplemente que la OI haya conferido funciones a esa persona teniendo o no una condición oficial. Así lo consideró la Corte Internacional de Justicia, en el Dictamen de *Reparación de los daños sufridos al servicio de Naciones Unidas*, cuando señaló que:

"La Corte entiende el término "agente" en el sentido más amplio, es decir, cualquier persona, sea o no funcionario remunerado y tenga o no un contrato permanente, a la que

⁷*Informe de la Comisión de Derecho Internacional en 63º Período de sesiones, 26 de abril a 3 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2011, Doc. A/66/10, Capítulo V, párrafo 1, p. 90.*

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”⁸.

Y por su parte, en la opinión consultiva sobre la *Aplicabilidad del artículo VI, sección 22, de la Convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas*, citada por la misma CDI en sus comentarios del artículo 6, la CIJ decía:

"La esencia de la cuestión (del concepto de agente) no está en su situación administrativa, sino en la naturaleza de su misión.”⁹

Basándonos en la práctica internacional, podemos decir por tanto que la existencia de una relación funcional entre la organización y su agente u órganos será una condición necesaria para que se pueda realizar la atribución del comportamiento a la organización a través de este artículo 6 del Proyecto ROI, deducible también de la frase del propio artículo al hacer referencia al “ejercicio de las funciones de ese órgano o agente”. Esta relación funcional se podría traducir en un control por parte de la OI sobre el órgano o agente, porque esas funciones delimitan sus acciones y muestran qué actos se podrían considerar bajo el control de la OI. De esta manera, para Cortés Martín que la cuestión que hay que dilucidar en estos supuestos de responsabilidad internacional es si los actos se realizan en el ejercicio de atribuciones o competencias oficiales y por tanto habrían de considerarse atribuibles a la OI aunque quienes cometan esos actos no formen parte de la estructura orgánica de la OI. Para este autor la clave se encuentra en ver si la OI ejerce un control efectivo a través de disposiciones concretas sobre quienes desarrollaron el acto¹⁰.

Ahora bien, en los comentarios realizados por diferentes OOII al Proyecto ROI, el Banco Mundial se cuestionaba si la referencia, en el texto del articulado, a “el ejercicio de las funciones” es simplemente un criterio de atribución funcional, o si en la práctica se requiere algo más allá de la atribución en el sentido de que el agente no sólo haya ejercido de manera totalmente objetiva sus funciones, sino que además “haya actuado siguiendo las instrucciones y bajo el control de la organización en cuestión”¹¹. Este punto resulta realmente interesante a la hora de señalar la presencia del concepto de control y aunque no aparece claramente resuelta en los comentarios del Proyecto ROI, podemos sin embargo entender que el hecho de actuar ejerciendo una serie de competencias en nombre de la OI, significa que se actúa bajo las instrucciones de la OI y por tanto bajo su control.

En cierto modo el hecho de que el vínculo institucional entre la OI y el agente u órgano sea difícil de demostrar o no exista un reconocimiento como tal en las reglas de la OI,

⁸CIJ, *Reparation for injuries Suffered in the Service of United Nations*, Opinión consultiva de 11 de Abril 1949, *CIJ Rec. 1949 Inglés*, p.177.

⁹CIJ, *Reports, Applicability of article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations 1989*, párrafo 47, p. 194.

¹⁰CORTÉS MARTÍN J.M., *Las Organizaciones Internacionales: Codificación y Desarrollo Progresivo de su Responsabilidad Internacional*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, p. 184.

¹¹*Responsabilidad de las organizaciones internacionales Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales*, 2011, Doc. A/CN.4/637, Banco mundial párrafo 1, p. 23.

da aún mayor importancia al concepto de control a la hora de demostrar la existencia de un vínculo, esta vez, funcional entre el órgano y la OI y, por tanto, de hacer posible atribuir la conducta a la OI. De este modo, el artículo 6 se referirá al criterio de atribución referente a las conductas de los órganos o agentes de la OI, pero también a las conductas de aquellos órganos y agentes que ejercen atribuciones de la OI y sobre los que dicha OI ejerce un control, ampliando por tanto el propio concepto de órgano o agente.

B) Puesta a disposición

El criterio de atribución de la puesta a disposición del artículo 7, opinan algunos autores que tiene tal relevancia que se trata prácticamente del criterio que encierra la esencia de la cuestión del control efectivo¹².

“El comportamiento de un órgano de un Estado o de un órgano o un agente de una organización internacional que hayan sido puestos a disposición de otra organización internacional se considerará un hecho de esta última organización según el derecho internacional si esta ejerce un control efectivo sobre ese comportamiento”.

La realidad descrita en este artículo 7 del Proyecto ROI forma parte de la práctica común de las OOII, puesto que estas en muchos casos se encuentran sin recursos suficientes, ya sean humanos o materiales, para hacer frente a las tareas derivadas de sus competencias. De esta manera, las OOII podrán ser receptoras o emisoras, pero en cualquier caso el criterio de control efectivo será el que determine el alcance de su responsabilidad.

Cabe resaltar que son tres tests los que se han de superar para hacer efectiva la aplicación del criterio de atribución del artículo 7 del Proyecto ROI. Por un lado, el órgano prestado debe poseer el estatuto de órgano del sujeto que envía, es decir, la existencia de un lazo institucional formal con el emisor. Por otro lado, el acto o el comportamiento ilícito ha de caer dentro de las competencias o funciones que se le asignen por parte de la OI receptora, es decir, la existencia de un vínculo funcional esta vez con la OI que dispondrá de ese órgano o agente. Y por último, y lo más relevante para nosotros, es que el órgano que ha sido puesto a disposición ha de actuar bajo el control efectivo de la OI receptora, en otras palabras, bajo su exclusiva dirección y control¹³. Así, no solo nos bastará comprobar si el órgano ha sido puesto a disposición, sino que habrá que confirmar que los tres requisitos anteriores se cumplen.

Una de las primeras manifestaciones de una situación en la que el concepto control desempeñó un papel determinante a la hora de atribuir una conducta que generaría responsabilidad, fue en la Guerra de Corea de 1950, donde contingentes militares se pusieron a disposición de NNUU. Las fuerzas desplazadas en Corea, fueron autorizadas

¹² DIREK ÖF., “Responsibility in Peace Support Operations: Revisiting the Proper Test for Attribution Conduct and the Meaning of the ‘Effective Control’ Standard”, *Netherlands International Law Review*, no. 61, 2014, p. 4.

¹³HUICI SANCHO L., *El hecho internacionalmente ilícito de las Organizaciones internacionales*, JMB Bosch Editor, Barcelona, 2007, p. 136.

a llevar símbolos e insignias de la OI, sin embargo tan solo un vínculo formal unía a las fuerzas de los Estados con la organización de NNUU. En este contexto la fuerza al mando era Estados Unidos y NNUU se había limitado únicamente a autorizar la operación, de ahí que las violaciones de Derecho Internacional que se dieron durante la Guerra de Corea se debiesen atribuir a Estados Unidos y no a NNUU: Estados Unidos ejercía un control completo de las fuerzas mientras que NNUU daba esencialmente cobertura política a la operación¹⁴.

La importancia de NNUU en el concepto de control la vemos confirmada también en ciertos contextos internacionales, como fue la primera Guerra del Golfo, donde de nuevo se pusieron contingentes a disposición de NNUU. Ahora bien, en este caso podemos decir que la separación entre lo que fueron las fuerzas y NNUU era mucho más clara, puesto que ni tan siquiera los contingentes portaban símbolos de NNUU; de nuevo, solo se autorizaba a través de NNUU la intervención de la fuerza en el conflicto. Para Cortés Martín en este conflicto lo realmente determinante era la falta de vínculos institucionales o de control efectivo por parte de NNUU lo que hizo que NNUU no se pudiese señalar como responsable de ninguna de las violaciones de Derecho Internacional que se dieron en el desarrollo del conflicto¹⁵.

Sin embargo, en escenarios de similares características también hemos de tener en cuenta aquellas situaciones en las que las operaciones han sido establecidas por NNUU a través de su Consejo de Seguridad o la Asamblea General, ya que en estas ocasiones se convierte los órganos que recibe NNUU en órganos subsidiarios de la OI. Una de estas situaciones se dio en la operación de mantenimiento de la paz de NNUU en el Congo, también conocida como ONUC, donde, aunque las fuerzas de mantenimiento de la paz pertenecían a diferentes Estados, fue NNUU quien respondió por las acciones de algunos de los agentes de las misiones, asumiendo que se trataba de sus agentes. En estos casos, los contingentes son puestos a disposición de la OI por los Estados al igual que en los ejemplos anteriores, pero sin embargo NNUU sí ejerce un control efectivo sobre las conductas que estos desarrollan.

Vemos, por tanto, que en todos estos supuestos, más allá de los vínculos institucionales, lo más importante y determinante a la hora de realizar la atribución del hecho ilícito, es la aplicación del criterio de control efectivo.

Ahora bien, aunque a primera vista pueda resultar sencillo señalar la existencia o no de este control efectivo y, consecuentemente, la atribución de la conducta, la cuestión ofrece perfiles más complejos, como ha apuntado la doctrina. Así, Condorelli considera que, aun en el supuesto concreto de que en las operaciones de mantenimiento de la paz exista control efectivo por parte de las NNUU, esto no quiere decir que no se pueda señalar como responsable al Estado que aporta los contingentes, ya que se ha de tener en cuenta que los contingentes aún permanecen bajo el mando nacional, correspondiendo

¹⁴ CORTES MARTÍN J.M., *Las Organizaciones Internacionales...*, *op. cit.* 11, p. 186.

¹⁵ *Ibidem supra*, p. 187.

el mando orgánico al Estado de origen y el mando operacional a la OI¹⁶. Este mismo razonamiento sería extrapolable no solo al contexto de NNUU en relación con los contingentes, sino también cuando se ponen a disposición de las OOII otros órganos o agentes sobre los que se sigue manteniendo el mando orgánico.

En este sentido, cuando el control efectivo se presenta a través del control operacional, este criterio se convierte en un criterio de doble atribución de la conducta. La posibilidad de que exista doble atribución viene dada por el hecho de que los Estados aún poseen ciertos poderes sobre los órganos o agentes que aportan y, por tanto, controla el ejercicio de estos poderes sobre sus órganos.

En el estudio de la cuestión del control efectivo en el criterio de atribución del artículo 7, parece oportuno referenciar los asuntos *Behrami* y *Saramati*¹⁷, donde lo esencial fue el control efectivo y no el control exclusivo, ya que se hace necesaria esta aclaración por parte del TEDH, encargado de resolver el caso, al ser los propios Estados los que cuestionaron la exclusividad del mando operacional. De esta manera, el control efectivo esbozado por el TEDH no se refiere al control operacional, sino más bien a un control en última instancia desarrollado tras el análisis de la cadena de mando por el que se comete el hecho al ejecutar una orden.

Siguiendo esta idea, se presenta en los comentarios de la CDI del Proyecto ROI una referencia al caso *Behrami*¹⁸. Sin embargo para la CDI la atribución del comportamiento a través del control efectivo se ha de basar más bien en un control fáctico u objetivo. Para la CDI el hecho de que los Estados aporten órganos o agentes, puede entrañar, a la hora de dilucidar quién fue responsable de un determinado acto, cuestiones políticas en muchos de los casos, de ahí que la CDI se incline por un criterio fáctico u objetivo en lo que a la atribución del control efectivo se refiere.

A esta misma diferenciación parece apuntar la distinción entre control efectivo y control general. La CDI retiene de alguna manera el concepto de control efectivo sin pensar en un control general, apoyándose en las tesis ya planteadas para la responsabilidad de los Estados. La cuestión fundamental por la que se ha de hacer esta diferenciación entre control efectivo y control general en lo que se refiere al control de Estados sobre particulares, se debe a que muchos tribunales internacionales han acudido a dos posiciones totalmente distintas y contrarias. En el asunto *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*¹⁹, la CIJ defendía la idea de control efectivo; pero por su parte, el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia acudió al concepto de control global para atribuir a la antigua República Federativa de Yugoslavia ciertas conductas llevadas a cabo por serbios²⁰. El propio TEDH ha acudido a la noción de control general

¹⁶CONDORELLI L., “Le statut des forces de l’ONU et le droit international humanitaire”, Riv DI, 1995, pp. 885-888.

¹⁷TEDH, *Behrami y Saramati/Francia, Alemania y Noruega*, Decisión de admisibilidad de 2 de mayo de 2007, demanda no. 71412/01 y 78166/01.

¹⁸*Informe de la Comisión...*, loc. cit. supra 8, párrafo 10, pp. 96 y 97.

¹⁹CIJ, *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua/Estados Unidos), fondo, Sentencia de 27 de junio de 1986.

²⁰Decisión de la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, 15 de julio de 1999, *Fiscal/Tadic*.

para solventar ciertas cuestiones de responsabilidad, si bien parece oportuno resaltar que cuando lo ha hecho, el TEDH pretendía ofrecer una mayor protección a los derechos que se habían vulnerado en el desarrollo de las conductas²¹. Aun siendo así, la CIJ ha optado por rechazar el control general como criterio suficiente para determinar al responsable considerando que ese control global amplía la responsabilidad del Estado, porque se escapa al criterio de que el Estado solo es responsable de sus propias acciones²². Siguiendo este criterio, la mayoría de la doctrina y la propia CIJ se han decantado por sostener el criterio de control efectivo y no el de control general, lo cual viene plasmado en el propio criterio de atribución de la puesta a disposición. De esta manera vemos que el propio criterio de control efectivo es extrapolable a otras situaciones, aunque en ocasiones se prefiera el control global o general por razones políticas.

Aunque la consideración del papel del control efectivo en cada una de sus modalidades como concepto que ha de estar presente para atribuir la responsabilidad está clara, no podemos entenderlo como criterio que excluye la responsabilidad entre los sujetos implicados, al menos no en todos los casos. Así podrán surgir supuestos en los que al no poder distinguir las esferas de control, debemos acudir a una atribución conjunta de un mismo hecho ilícito, tanto al Estado como a la OI u OOII que están presentes y han tenido cierta implicación en el desarrollo de la conducta. Un ejemplo claro se dio en la operación de la “Fuerza Aliada de 1999”, en dicha operación intervenía la OTAN con algunos de sus Estados miembros y ante una situación en la que una familia búlgara sufrió una serie de daños materiales por el impacto de una bomba en su propiedad, no fueron los Estados Miembros que ejecutaron la maniobra quienes respondieron, sino la OTAN²³. Ahora bien, esta decisión generó gran controversia y se cuestionó si la acción debía atribuirse a la OI o a los Estados implicados, o incluso si se debía hacer una atribución conjunta²⁴.

El hecho de que sean las OOII las que hayan de responder por los actos ilícitos cuando se trate de un caso de puesta a disposición, puede plantear problemas, porque podría constituir una vía de escape para que los Estados eviten responder por actos ilícitos. La razón fundamental es el hecho de que en muchas ocasiones las OOII no pueden ser juzgadas en el ámbito internacional por falta de competencia *ratione personae* por parte de los tribunales internacionales. En el caso *Bankovic*²⁵ por ejemplo, vemos este argumento, cuando Francia fue demanda ante el TEDH por los sucesos acaecidos en una campaña de bombardeos desarrollada por la OTAN en Belgrado, y Francia era señalada como la culpable por las lesiones sufridas por una cadena de televisión. En este contexto Francia alegó que dicho comportamiento se debía atribuir a la OTAN pero no a los

²¹ TEDH, *Loizidou/Turquía*, Sentencia fondo 18 de diciembre de 1996, *Recueil des arrêts et décisions*.1996-VI

²² CORTES MARTÍN J.M., *Las Organizaciones Internacionales...*, *op. cit.* 11, p. 196.

²³ MURPHYS D.: “Contemporary Practice of the United States Relating to International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, pp. 348 – 352.

²⁴ CORTES MARTÍN J.M.: *Las Organizaciones Internacionales...*, *op. cit.* 11, p. 199.

²⁵ TEDH, *Bankovic y otros/Bélgica, República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, España, Turquía y Reino Unido*, Sentencia de 12 de diciembre de 2001, Gran Sala, demanda no. 52207/99, 2001-XII.

Estados Miembros de la OI, el control efectivo se convertía de alguna manera en un criterio delimitador de la responsabilidad pero además una vía de escape para que no existiese reparación. Algo similar sucedió en el asunto *Markovic*²⁶, en el marco también de unos ataques aéreos desarrollados por la OTAN y que provocaron una serie de daños, en este caso fue Italia la que, aunque no de manera tan directa como lo hacía Francia en el caso *Bankovic*, señalaba a la OI como responsable de lo ocurrido debido al mecanismo mismo de la toma de decisiones de la OTAN y la no participación de los Estados Miembros a la hora de señalar sus objetivos en las misiones.

Si el criterio de atribución del control efectivo no permitiese la atribución conjunta, a la OI y al Estado, y solo nos encontrásemos ante la posibilidad de atribución a un solo ente (la OI), este mecanismo se podría convertir en una excusa para los Estados y conseguir que no existiese ninguna consecuencia jurídica por una conducta ilícita en el contexto de las OOII. Esto viene dado por el hecho de que las OOII no siempre pueden ser juzgadas, como en el caso de los Estados *ratione personae* por ciertas instancias internacionales, como es el caso del TEDH en los casos anteriormente mencionados, *Bankovic* y *Markovic*. Pero además, la cuestión de señalar a una OI como responsable y no poder hacerlo respecto de los Estados no solo se trata de una cuestión de poder acudir a una instancia internacional, sino también del hecho de que una OI como la OTAN podrá realizar violaciones de derechos humanos, y por tanto no podemos decir que violará el Convenio Europeo de Derechos Humanos, porque esta no es parte del mismo.

El Relator Especial de la CDI encargado del Proyecto ROI, Giorgio Gaja, sugirió también la atribución conjunta como posible solución en los supuestos de incumplimiento por parte de la OI, pero concretamente cuando ese incumplimiento se produce ante una obligación de vigilancia, es decir cuando una persona concreta causa un daño y la OI tenía el deber de impedir que eso ocurriese. Pero aun siendo así no se ha ventilado totalmente la cuestión ya que en estos supuestos los Estados son los encargados de velar por el cumplimiento de ciertas obligaciones que de ser incumplidas solo sus jurisdicciones podrían sancionar.

Siguiendo con el hecho de que el concepto de control efectivo resulta determinante en este criterio de atribución del artículo 7 a la hora de establecer quién será el responsable la atribución de un hecho ilícito en sí, hemos de decir que este criterio resultará de aplicación cuando se trate de la aplicación estricta del criterio del control ejercido sobre el órgano o el agente en el momento en el que se comete el hecho. Así en el párrafo 4 del comentario del artículo 7 del Proyecto ROI se establece esta misma idea, determinando que este criterio de atribución se basa en quién efectivamente ejerza el control sobre ese comportamiento concreto sobre el órgano o agentes puestos a disposición de la OI que lo recibe. Cuando se pone un órgano o un agente a disposición de una OI, lo realmente decisivo para poder atribuir el comportamiento es quién ejerce efectivamente el control sobre ese comportamiento²⁷.

²⁶ TEDH, *Markovic y otros/Italia*, Sentencia de 14 de diciembre de 2006, demanda no. 1398/03, admisibilidad.

²⁷ *Informe de la Comisión...*, *loc. cit. supra* 8, párrafo 8, p. 95.

C) Extralimitación de las competencias

El criterio de atribución que aparece reflejado en el artículo 8 del Proyecto ROI trata de los comportamientos sobre la extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones o los llamados comportamientos *ultra vires*:

“El comportamiento de un órgano o un agente de una organización internacional se considerará un hecho de esa organización según el derecho internacional si tal órgano o agente actúa a título oficial en el marco de las funciones generales de la organización, aunque ese comportamiento exceda de la competencia del órgano o agente o contravenga sus instrucciones.”

Parece claro y comúnmente aceptado que para atribuir un determinado comportamiento a una OI ha de existir un vínculo entre la conducta ilícita y el ejercicio de las funciones oficiales, es decir, que este comportamiento se inscriba en lo que sería el marco de las funciones oficiales de la OI. Sin embargo, en el artículo 8, esta vinculación no se limita solo a las conductas que tienen relación directa con las órdenes o instrucciones recibidas por el órgano de la OI, sino que se contempla la conducta cuando esta se comete más allá de sus competencias: conducta *ultra vires*.

Para entender cómo se comprueba la existencia del requisito del vínculo entre el órgano, la OI y el comportamiento que da lugar al hecho ilícito, hemos de acudir al Proyecto de artículos sobre Responsabilidad de los Estados (Proyecto RE), ya que su artículo 7 para los actos *ultra vires* de órganos y agentes de los Estados es muy similar a la regla propuesta para las OOI en el artículo 8 del Proyecto ROI. En el comentario a este artículo, la CDI señalaba “que el comportamiento al que se alude solo comprende las acciones u omisiones de órganos que supuesta o aparentemente actúan en el ejercicio de sus funciones oficiales, y no las acciones u omisiones realizadas a título privado por personas que resultan ser órganos o agentes del Estado”, de tal manera se exige además que el órgano o agente actúe “a título oficial en el marco de las funciones generales de la organización”²⁸.

Podríamos afirmar que en relación al vínculo que ha de existir y el hecho de que el órgano actúe estando “de servicio”, de nuevo el control se presenta en este criterio de atribución como el delimitador de la atribución del comportamiento. En este sentido, el vínculo que ha de haber entre la OI y el órgano viene dado por el control que tiene la OI sobre el órgano o agente. De esta manera, si no existe ningún tipo de control porque ni tan siquiera este órgano o agente está actuando en calidad de órgano de la OI (actos privados o actos fuera de servicio), no podríamos atribuir la conducta ilícita a la OI. A pesar de que no se trata de un control efectivo como en el resto de criterios de atribución de la conducta, en cierto modo la línea definitoria para considerar una conducta como atribuible a la OI o no, se encuentra en ese vínculo o enlace con las funciones de la OI, en otras palabras, en la posibilidad de control que la OI deba ejercer sobre su órgano o agente.

²⁸ Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53.º período de sesiones, Doc. A/56/10, párrafo 8, p. 58.

En este sentido, parece interesante mencionar la razón de ser por la que el criterio de atribución de los actos *ultra vires* está contemplado en el Proyecto ROI. A lo largo del comentario que hace la CDI del artículo 8 se menciona en repetidas ocasiones que, si no existiese este criterio de atribución, dejaríamos desprotegidos a aquellos terceros que se relacionan con la OI y no conocen las reglas internas de esta, a la hora de saber si un órgano actúa dentro de sus competencias o no, estando por tanto ante un problema de inseguridad jurídica. Así por ejemplo la CDI afirma al final del párrafo 6 del comentario del artículo 8: “*Negar la atribución del comportamiento puede privar a terceros de la posibilidad de obtener una reparación, a menos que el comportamiento pueda ser atribuido a un Estado o a otra organización*”²⁹. Además, como apunta Cortés Martín, negar la posibilidad de atribuir una conducta a la OI a través de este criterio sería afirmar que el derecho interno de la OI está por encima del Derecho Internacional e ir en contra de las normas imperativas relacionadas con la seguridad jurídica en el ámbito internacional³⁰. Por su parte, concretamente Rey Aneiros entiende que la norma ha evolucionado para dotar de seguridad y claridad a las relaciones internacionales que se establecen con las OOI³¹.

Podremos pensar, en consecuencia, que, al ser el requisito principal de aplicación de este criterio de atribución por los actos *ultra vires*, el hecho de que el órgano o agente actúe en calidad de oficial o en el marco de sus funciones oficiales, ese mismo requisito visto desde la perspectiva de quienes se relacionan con la OI, se podría entender como la creencia o el convencimiento propio de que se están relacionando con órganos sobre los que la OI ejerce cierto control al ser órganos oficiales de esta, aunque la realidad interna sea otra distinta. Se está primando en este criterio de atribución del Proyecto ROI el principio de efectividad sobre el de legalidad, al darse más importancia a la realidad que se presenta de manera general que a las propias normas internas de la OI.

2. Atribución de la responsabilidad

En el Capítulo IV del Proyecto ROI encontramos un criterio de atribución de la responsabilidad, donde concretamente tiene gran incidencia la cuestión del control. Se trata del artículo 15 referido a la dirección y control ejercicios por una OI en la comisión de un hecho ilícito por un Estado o por una OI.

“La organización internacional que dirige y controla a un Estado o a otra organización internacional en la comisión por ese Estado o por esta última organización de un hecho internacionalmente ilícito es internacionalmente responsable por este hecho si:
a) *lo hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito, y*
b) *el hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por la organización que dirige y controla.*

La construcción de la CDI del concepto de dirección y control es principalmente objetiva, por lo que, desde el momento en el que los efectos externos de los actos

²⁹ Informe de la Comisión..., *loc. cit. supra* 8, p. 101.

³⁰ CORTÉS MARTÍN J.M.: *Las Organizaciones Internacionales...*, *op. cit.* 11, p. 212.

³¹ REY ANEIRO A.: *Una aproximación a la responsabilidad internacional de las Organizaciones Internacionales*, Tirant Monografías, Valencia 2006, p. 131.

normativos de una OI ejecutados por sus miembros tienen una naturaleza objetiva, se podría decir que la dirección y control planteada en este artículo es suficiente para entender que la OI que dictó el acto normativo ha de ser responsable de las consecuencias del mismo. Sin embargo, la CDI es de la opinión de que aunque los actos de las OOII podrían cumplir los requisitos de dirección y control, el artículo 15 en sí no debería ser contemplado para cubrir todas las situaciones posibles. De alguna manera la provisión de la dirección y control ha sido establecida por la CDI con un estándar muy alto, por lo que las simples instrucciones y recomendaciones no se podrían tomar como actos de la OI³².

Siguiendo con el análisis del artículo 15 del Proyecto ROI y planteando este análisis en conexión con el Proyecto RE y el artículo 17, análogo a este, podemos afirmar que el control o la dirección no se pueden asimilar a la mera supervisión, sino que ha de existir una dominación real en la comisión del hecho. Esto además es solventado por la propia CDI en el párrafo 4 del comentario del artículo 15³³, cuando además se determina que ha de haber una dirección real de tipo efectivo. Razón por la cual, se ve reflejada la tesis de la propia CDI de que no se puede tomar como actos relevantes para este artículo 15 aquellos que simplemente sean de supervisión, influencia o interés, ya que la dirección y control se han construido en base a una connotación efectiva y dominante de ese control³⁴.

De nuevo vemos la incidencia que tiene el control a la hora de considerar a una OI responsable. En este sentido, el control se convierte en un criterio que imputa a ambas entidades (OOII y Estados) la responsabilidad, porque en ningún momento se dice que el hecho de considerar a la organización como responsable lleve aparejado considerar al Estado u OI que cometió la conducta como no responsable. La cuestión que cabría plantearse es por qué no se descarta la responsabilidad de este Estado u OI. Quizás se considera que estos últimos tuvieron opción de no realizar la conducta sobre la que la OI responsable ejercía su dirección y control, pero lo cierto es la noción de control emerge de nuevo con gran incidencia en la relación que se entabla entre los miembros de la organización y la misma OI, evitando que ésta pueda escapar a su responsabilidad internacional por vía de terceros.

³² NEDESKIA N. & NOLLKAEMPER A., “Responsibility of International Organizations “in connection with acts of States”, *International Organizations Law Review*, no. 9, 2012,p. 40.

³³ *Informe de la Comisión...*, *loc. cit. supra* 8, párrafo 4, p. 113.

³⁴ CORTES MARTÍN, J.M.: *Las Organizaciones Internacionales...*, *op. cit.* 11, pp. 313 y 314, pero además autores como Crawford o Gallo Cobián (que plasma la idea de Crawford) apoyan esta idea referida a que la dominación ha de ser a través de un control y dirección de tipo efectivo y no se aceptaría como tal dominación la mera sugerencia o supervisión, idea recogida en CRAWFORD J., *Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad internacional del Estado*. Madrid, Dykinson, 2004, p.196; y en GALLO COBIÁN V.: *La responsabilidad internacional de las Organizaciones Internacionales y sus Estados Miembros, con particular atención al caso de la Unión Europea*, Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 254.

III. CONCLUSIONES

Dentro de la responsabilidad internacional, la noción de control efectivo se presenta como una noción clave, que vertebra en muchas ocasiones la propia responsabilidad de las OOII. Habiendo tomado como referencia el Proyecto ROI, vemos que la cuestión del control efectivo está íntimamente ligada con los criterios de atribución de la responsabilidad. De esta manera uno de los requisitos clave para que la responsabilidad internacional nazca - junto con la existencia de una violación-, se encuentra integrado e influenciado por la concepción del control.

Así, el control efectivo se ha posicionado como un concepto que atiende a la propia seguridad jurídica en la regulación de la responsabilidad internacional, puesto que pretende dotar de certeza a los distintos agentes internacionales a la hora de reclamar y señalar como responsables a las OOII. Además el control efectivo permite señalar como responsables, dependiendo del caso, a los Estados miembros de las OOII, o incluso hacer que los Estados proporcionen una respuesta en situaciones en las que se dude de la suficiente legitimación de las OOII a la hora de responder por sus actos o por los actos desarrollados dentro de sus atribuciones. La cuestión del control efectivo da cabida a la propia naturaleza de las OOII al adaptarse a sus características y a las competencias que puedan desarrollar estas. Es ahí donde encontramos uno de los puntos clave sobre la importancia del concepto de control efectivo en la responsabilidad de las OOII como sujetos internacionales.

La cuestión del control efectivo entraña una gran complejidad, ya que no se trata de un concepto unívoco, ni con un tratamiento uniforme en el ámbito internacional, sino más bien nos encontramos ante un concepto en un estadio incierto. En el estudio del Proyecto ROI se constata que el control efectivo se presenta tanto de manera explícita como implícita, porque no está solo en la letra del articulado, sino en la propia aplicación de cada uno de los criterios. Por ello, a la hora de acercarnos al concepto de control efectivo en el marco de la responsabilidad de OOII, se advierte, por un lado, que este responde a diversas funciones, pero que, además, carece de un contenido único.

En lo que se refiere a las funciones de la cuestión del control efectivo, nos encontramos con diferentes planteamientos de estas dentro de la responsabilidad de las OOII en el concepto de control efectivo. De esta manera, por un lado en los criterios de atribución de la conducta, vemos que el control efectivo adquiere la función de atribución, pero a su vez de distribución pudiendo atribuir de manera conjunta la conducta a varios sujetos.

En este sentido, la propia naturaleza de las OOII hace que estas dos funciones del control efectivo estén presentes en los criterios de atribución del Proyecto ROI, ya que en el criterio de atribución de las conductas desarrolladas por los órganos de la propia OI estamos ante una función del control efectivo que se encarga de atribuir directamente la conducta; pero sin embargo, en el caso del criterio de la puesta a disposición de los órganos y agentes de otros Estados u otras OOII, el control efectivo tiene la capacidad de atribuir conjuntamente la conducta dependiendo del control efectivo ejercido. En el

caso de la puesta a disposición, nos encontramos ante el supuesto que conecta la naturaleza de las OOII y la razón de ser del concepto del control efectivo, porque mientras que en la responsabilidad de los Estados el control efectivo tiene la función de atribuir la conducta al Estado, en el caso de las OOII, no solo se puede señalar a la OI como responsable de la conducta sino también al otro sujeto que ha prestado sus órganos como responsable de manera conjunta con la OI.

En el caso de la atribución de la conducta ante situaciones de extralimitación de la competencia del órgano o agente de la OI, es decir conductas *ultra vires*, el control efectivo adquiere una función totalmente distinta porque toma el papel para evitar que terceros que puedan verse perjudicados por el comportamiento de sus agentes y órganos, no tengan una respuesta por parte de la OI, ya que esta debía haberlos controlado en todo momento. En todo caso se pretende evitar la impunidad de la OI y por tanto que la víctima o víctimas de la violación no puedan reclamar la reparación de ese ilícito.

Pero es más, dentro de las funciones del control efectivo, vemos que en ocasiones también tiene la capacidad no de atribuir la conducta, sino de atribuir la responsabilidad directamente, como es en el caso del criterio de imputación del artículo 15 del Proyecto ROI, donde vemos que demostrando el control ejercido por la OI sobre los órganos o el Estado que desarrolla esa conducta ilícita, se puede atribuir directamente a la OI la responsabilidad. En todo caso, de nuevo, el control efectivo sirve para evitar la impunidad y por tanto la posible reparación ante las víctimas.

Por su parte, una segunda conclusión emerge de ausencia de un contenido único para la categoría del control efectivo, apuntando a cuál es el fundamento normativo que justifica la operación de atribución. En efecto, en ocasiones este fundamento procede de su equiparación con un concepto de dominación o dominio concreto, pero en otras requiere simplemente la supervisión y, más allá, en otras el fundamento se difumina hacia una globalidad desvinculada del hecho concreto cuando se opta por un control general. Lo cierto es que el concepto del control efectivo muestra una flexibilidad extraordinaria al admitir diversos contenidos dependiendo de la situación, lo que parece traducir un uso contradictorio que encontramos no solo en de las instancias judiciales internacionales, sino también dentro del propio sistema de atribución configurado por la CDI en su Proyecto.

Esta incertidumbre conceptual es acaso una consecuencia o un reflejo paradigmático del estado normativo en que se halla la responsabilidad internacional de las OOII carente de una práctica internacional consolidada. En efecto, esta práctica no sólo no es abundante, sino que es fragmentaria. Se trata de una práctica escasa debido a que las OOII son sujetos que han aparecido en la esfera internacional recientemente y la preocupación por la cuestión de su responsabilidad internacional no ha aparecido hasta que el progresivo incremento de sus atribuciones y competencias ha generado problemas jurídicos concretos que resolver. Pero además, se trata de una práctica fragmentaria porque no todas las OOII son iguales, sino que las actividades que unas y otras desarrollan y los modos en los que unas y otras trabajan son totalmente distintos.

Sin embargo, es posible apuntar otra razón, más de talante normativo o sistémico, por la que el control efectivo es un concepto incierto: la utilización como referente normativo para su configuración del Proyecto RE, lo que desconocería la diferente naturaleza que, en tanto que sujetos normativos, tienen Estados y OOII. El hecho de que se haya intentado replicar la regulación del Proyecto RE en la responsabilidad de las OOII ha conllevado que el Proyecto ROI presente ciertas deficiencias o desajustes procedentes de la necesidad de adaptar su contenido y operatividad a un sujeto de una naturaleza diversa, como lo ocurrido con el control efectivo prueba. La necesidad de dotar de coherencia sistémica al tratamiento de la responsabilidad por hechos ilícitos en el ámbito internacional con independencia del sujeto internacional ante el que nos encontremos es, sin duda, un argumento de peso, pero no puede oscurecer que, bajo la aparente uniformidad, alguna de sus categorías, como la de control efectivo, responden o plasman, en realidad, regímenes diversos.

Este estadio incierto o no uniforme del control efectivo dentro de la responsabilidad de las OOII no parece que vaya a desaparecer, ante bien el panorama internacional apunta a su mantenimiento y, acaso, profundización, ya que dependiendo de la OI y dentro de las instancias en las que se aplique, esto es, en esa práctica fragmentaria, será el concepto de control efectivo el que se adaptará a la situación, al problema jurídico concreto necesitado de solución. En este sentido, la necesidad de contar con un concepto unívoco de control efectivo en Derecho internacional debe matizarse, ya que la responsabilidad internacional, como prueba su origen o su lenta (y discutida) evolución hacia un régimen más normativo que resarcitorio del daño, refleja una esencia funcional y la necesidad de contar con conceptos que se pueda adaptar a situaciones tan distintas como las que en la actualidad genera la práctica de las múltiples OOII existentes.