

RECENSIONES

GALLO COBIÁN, VIRGINIA: *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales y sus Estados miembros, con particular atención al caso de la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 440.

La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales y sus Estados miembros es un tema complejo, con muchas aristas, poca práctica y escasas contribuciones doctrinales. Si además intenta reflejar el particularismo de una organización de integración como la UE ante este intrincado tema de codificación, la dificultad puede volverse insalvable. Sin embargo, abordar un tema complejo con relativa sencillez y sin dogmatismos pensamos que es precisamente el gran mérito de este libro, que recoge la Tesis doctoral defendida de forma exitosa por la autora en el Instituto Ortega y Gasset, bajo la dirección del Profesor Gutiérrez Espada, posteriormente galardonada con el Premio de la Real Academia de Doctores de España.

En tiempos como el presente, en que grados y postgrados tienden a la contracción y al apocamiento, trabajos como este merecen elogiarse. Y ello incluso si el título refleja más que el contenido real del trabajo, hecho común que nos ocurre a casi todos. Me refiero a que de aquel se desprende que la autora pretendía abordar de forma omnicompreensiva la responsabilidad internacional de la UE. Sin embargo, únicamente la adhesión de la Unión al CEDH y los acuerdos mixtos son estudiados. La problemática de esta organización supranacional ante el tema de su responsabilidad internacional parece, no obstante, más rica y compleja. Baste con recordar las reflexiones de la Comisión Europea sobre la responsabilidad de la Unión ante la recién asumida competencia en materia de inversiones, reflejada en el COM(2012) 335 fi-

nal, de 21 de junio de 2012; o la particular doctrina de los grupos especiales de la OMC ante hechos ilícitos que implicaban a la Unión y a sus Estados miembros. Tres regímenes, CEDH, OMC e inversiones, ante los que la Unión está defendiendo doctrinas aparentemente contradictorias con respecto a su responsabilidad internacional. Tanta diversidad hace probablemente imposible tratar de diseñar una teoría general o, sencillamente, sus intrincados vericuetos aconsejan más bien acomodarlo como un tema interno como pareció apuntar el TJUE en su Dictamen nº 1/78, de 4 de octubre de 1979, *Acuerdo internacional sobre el caucho natural*, Rec. p. 2871, al señalar: «(...) basta con afirmar frente a las otras partes contratantes que la materia da lugar a una división de competencias en el interior de la Comunidad, siendo entendido que la naturaleza exacta de esta división es una cuestión interna en la cual los Estados terceros no tienen que intervenir» (apdo. 35).

La presente investigación consta de tres partes. La primera, de carácter introductorio, se estructura en tres capítulos, los dos primeros abordan la evolución de la codificación de la responsabilidad internacional. Muy acertado recordar todo el proceso codificador de la responsabilidad del Estado si tenemos en cuenta que el proyecto de artículos de la CDI sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales se apoya en gran medida en lo que ya dispuso este mismo órgano para aquellos.

Es en el tercer capítulo donde comien-

zan a estudiarse las especificidades de las organizaciones internacionales, entre ellas, la sustancial precondition para el tema de la responsabilidad como es el de la personalidad jurídica internacional. Aquí la autora parece abonarse a la tesis de la CDI, según la cual, del Dictamen de la CIJ en el asunto de las reparaciones al servicio de NNUU se deduce que ésta es en todo caso objetiva. Entre nosotros, sin embargo, hace ya años que el Profesor Carrillo Salcedo afirmara, creo que con razón, que aquel pasaje del Dictamen se refería muy probablemente a organizaciones universales, sin que pudiera extenderse esta consideración a todas las organizaciones. Una cosa es afirmar —como hace el Profesor Sobrino Heredia— una cierta objetividad o que la mayoría tienden a ella porque ciertamente los supuestos de no reconocimiento han sido muy escasos; y otra muy distinta endosar la posición de la CDI en este punto. Como ha afirmado Mendelson, el tema es mucho más arduo de lo que nos quiere hacer creer la CDI en este apartado de su proyecto.

La segunda parte de la investigación analiza el hecho ilícito de la organización, la violación de una de sus obligaciones internacionales y la atribución a la misma. Cuando habla de órganos estatales cedidos a la organización y aborda la cuestión del control efectivo, echo en falta los distintos fallos jurisprudenciales que contradiciendo este tipo de control se inclinaron más bien por un control general o en última instancia, ya sea el TEDH en los asuntos *Behrami* y *Saramati* y otros concordantes que vinieron después; o el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia en el asunto *Tadic*; y que la CIJ probablemente intentó zanjar en el asunto de las actividades militares en el territorio del Congo, aunque quizás en futuras investigaciones la autora podría indagarlo o, probablemente más interesante

aún, el tema del control normativo, que la UE defiende que ejerce sobre sus Estados miembros y porqué ni el Relator Especial, el Profesor Gaja, ni la CDI han querido reflejarlo en el proyecto de artículos a pesar de las singularidades del recurso por incumplimiento que el ejecutivo comunitario puede plantear en caso de infracción los Estados miembros de obligaciones internacionales comunitarizadas. También se abordan en esta parte las circunstancias que excluyen la ilicitud. De todas ellas, quizás la más interesante para las organizaciones internacionales sea el estado de necesidad. Quizás sería conveniente profundizar sobre la necesidad operacional teniendo en cuenta la práctica de Naciones Unidas en esta materia.

Dentro de esta segunda parte, el Capítulo quinto aborda con detenimiento y profusión de citas doctrinales la intrincada cuestión de si la atribución de un ilícito a la organización exime a los miembros de responsabilidad. Tras repasar los argumentos expuestos en la codificación privada realizada por el IDI, aunque no la desarrollada por el Instituto Hispano-Luso-Americano bajo la batuta del Profesor Pérez González, pasa a estudiar la disposición del proyecto que aborda esta cuestión. Probablemente por su carácter descriptivo no aborda la disposición novedosa que acompaña a la responsabilidad subsidiaria de los miembros y que hace referencia a la necesidad de que estos aporten los medios suficientes para que la organización pueda atender sus obligaciones internacionales y, eventualmente, indemnizar por los ilícitos que cometa.

También se exponen algunas reflexiones sobre la *lex specialis*, que constituye un tema fundamental en una investigación como ésta. Sobre este particular, la autora parece endosar la tesis de autores como Christine Albhorn, seguida después por

D'Aspremont, según la cual, las reglas internas de la organización nunca pueden constituir *lex specialis* por el efecto relativo de estas reglas frente a terceros (pp. 332 y 406). Sin embargo, la Profesora Albhorn realizó aquella reflexión en un momento preciso del proceso codificador. Además, realizó una afirmación genérica sin tener en cuenta que cuando se habla de reglas internas entramos en un universo dentro del cual hay obligaciones internacionales que han quedado reflejadas en esas reglas, gozando, por tanto, de naturaleza híbrida. De hecho, poco después de publicado aquel SHARES Research Paper, el Comité de Redacción de la CDI admitió —y así ha quedado definitivamente reflejado en el Informe final de la CDI— que estas reglas internas también pueden constituir *lex specialis*. Sobre este punto, la autora mantiene que el mecanismo del codemandado previsto en el moribundo proyecto de adhesión de la UE al CEDH podría probablemente constituir un ejemplo de *lex specialis*. La reflexión que permite el paso del tiempo nos lleva a creer, sin embargo, que aquel mecanismo del proyecto de adhesión no es más que un litisconsorcio de naturaleza procesal, sin que parezca que pueda llegar a determinar si viera algún día la luz la forma en que el TEDH adjudicará sobre la responsabilidad de cada uno de los sujetos partes en el proceso, permitiendo el proyecto, todo lo más, que las partes aconsejen al TEDH la responsabilidad conjunta para evitar el problema de una hipotética usurpación sobre la autonomía del Derecho de la Unión. Pero si este proyecto llegara algún día a buen puerto, es dudoso que pueda determinar la doctrina del TEDH en materia de responsabilidad en caso de pluralidad de demandados.

La tercera parte de la investigación trata la responsabilidad internacional de la UE. Cuando habla de la implementación de los

acuerdos mixtos hubiese sido conveniente añadir a su magnífica exposición el principio de la unidad en la representación internacional —derivado del principio más general de cooperación leal— y los importantísimos desarrollos que ha tenido en los últimos tiempos en la jurisprudencia del TJUE. Asimismo, la autora detecta de forma muy adecuada el problema de la incorrecta traducción que aparece en algunos escritos del término *joint responsibility* que aparece en la Sentencia del TJCE de 2 de marzo de 1994, *Parlamento/Consejo*, (C-316/91, *Rec.* p. 1-625, apdo. 29) relativa al Acuerdo ACP, asimilándolo a *several liability*, que ha llevado a algunos autores a considerar que la responsabilidad en caso de infracción de un acuerdo mixto sería, según el TJUE, solidaria de la Unión y de sus Estados miembros. Seguimos pensando que no cabe de ningún modo predicar de forma general la solidaridad, ni siquiera la responsabilidad conjunta. Y el Dictamen del TJUE n° 2/13 sobre el proyecto de adhesión de la UE al CEDH avala precisamente esta posición. Sería necesario aclarar primero el hecho internacionalmente ilícito cometido y su atribución. Por ejemplo, si se trata de un único hecho del que deben responder ambos sujetos, tal vez la solidaridad sería aceptable dada la dificultad de discernir entre la atribución a la UE y/o a sus miembros. Si, por el contrario, se trata de hechos distintos, por ejemplo, cometido por un sujeto aunque con la ayuda o asistencia o la dirección o el control de otro, la solidaridad sería difícil de aceptar porque se trata de hechos radicalmente distintos. Quizás la solidaridad sea únicamente aceptable si la responsabilidad de los distintos sujetos implicados es de tipo y grado similar y tiene una causalidad conexas. En todo caso, la apreciación de las circunstancias fácticas de cada ilícito parece fundamental, impidiendo el estableci-

miento de una regla general. Para terminar con los acuerdos mixtos, la autora considera que a efectos del artículo 62 del proyecto de la CDI sobre la responsabilidad subsidiaria de los miembros en caso de ilícito de la organización, la participación de los Estados miembros en un acuerdo mixto pueda ser un factor que haga confiar a terceros en esa responsabilidad subsidiaria en caso de imposibilidad para la organización de hacer frente al ilícito, idea con la que coincido plenamente.

En cuanto a la responsabilidad de la UE y los problemas que ésta plantea por tratarse de una organización de integración, la autora pasa revista de forma muy adecuada a los diferentes planteamientos de la doctrina y de la propia Comisión Europea en sus observaciones al proyecto de artículos de la CDI y detecta el cambio de postura del ejecutivo comunitario en la negociación del acuerdo de adhesión de la UE al CEDH. Las razones de este cambio las encontrará muy probablemente en el trabajo de P. J. Kuijper: «Attribution-Responsibility-Remedy. Some Comments on the EU in Different International Regimes», publicado en la RBDI, autor bien informado y que durante su etapa de Director de la Unidad de Relaciones Exteriores del Servicio Jurídico de la Comisión Europea fue artífice de la posición de la Unión defendida en la Sexta Comisión de la Asamblea General de NNUU. De acuerdo con este autor, mientras que en el marco de la OMC, la Unión es la mayoría de las veces el único sujeto capaz de proveer la *restitutio in integrum* en caso de de sustentar el Grupo Especial el hecho ilícito, en el sistema CEDH, donde prevalece la indemnización por encima de la *restitutio in integrum*, los Estados miembros constituyen una fuente más segura para proporcionar estas indemnizaciones. No cabe duda de que doctrinalmente esta explicación que-

da bien. Sin embargo, la *realpolitik* de las relaciones internacionales nos inclina más bien a pensar que es la falta de jurisdicción del TJUE en materia de PESC lo que llevó a los negociadores a insertar a última hora un apartado en el proyecto de adhesión de la UE al CEDH, según el cual, cualquier hecho ilícito realizado por los Estados miembros en ejecución de disposiciones del Derecho de la Unión se atribuiría a ellos y no a la Unión.

Sobre la adhesión de la Unión al CEDH, la autora refleja todas las novedades que incorpora el proyecto. Ahora que el proceso ha quedado varado en virtud del Dictamen del TJUE nº 2/13 sería bueno afrontar caminos alternativos para ver si podría tratar de paliar la falta de representación de la UE como parte en el proceso ante el TEDH. En este sentido, no estaría de más que en futuras investigaciones estudie instituciones como la tercera intervención y porqué no es un sistema adecuado para representar los intereses de la Unión ante el TEDH. En relación con el sistema del codemandado que aparece en el proyecto de adhesión, la autora señala que si lo que se pretendía era un sistema de responsabilidad conjunta este mecanismo era innecesario (p. 405). Sin embargo, no alcanzamos a comprender cómo podría el TEDH redirigir la demanda en caso de que el demandante errara sobre el sujeto responsable o cómo podría responsabilizar a un sujeto que no fuera parte en el proceso.

Finalmente, la autora concluye señalando la idoneidad de instaurar un mecanismo de solución de controversias en materia de responsabilidad de las organizaciones internacionales, lo cual facilitaría sin duda la pacífica aplicación del articulado de la CDI, favoreciendo su efectividad. Loable deseo que ojalá llegue a cumplirse algún día si el proyecto alcanza el estadio convencional.

Para terminar sólo nos queda decir que estamos ante una investigación rigurosa, bien redactada, bien documentada y muy oportuna en el tiempo. Lograr una buena sistematización en un ámbito bastante com-

plejo, incorporando la mayoría de las claves necesarias para hacer comprender mejor el tema central del trabajo no es fácil, aunque Virginia Gallo Cobián lo logra de forma excelente.

José Manuel Cortés Martín
Universidad Pablo de Olavide

Paula GARCÍA ANDRADE, *La Acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria. Un problema de reparto de competencias*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, 599 págs.

La publicación de la tesis doctoral realizada por Paula García Andrade bajo la dirección de los Profesores Emiliano García Coso y Philippe De Bruycker es una aportación imprescindible al estudio y análisis de la acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria desde el enfoque del reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros. Es este enfoque el que guía el desarrollo de esta obra que se divide tras una breve introducción y un capítulo preliminar en dos amplias partes que se subdividen a su vez en tres capítulos que avanzan conclusiones. En el capítulo preliminar es donde la autora aborda el contexto político del que nace la acción exterior migratoria de la Unión ya que posteriormente realizará su riguroso análisis desde una perspectiva jurídica casi exclusivamente. En este capítulo preliminar, la autora, a partir de la identificación de los objetivos de la política exterior migratoria, fijará los ámbitos competenciales que someterá a examen y que luego valorará desde la práctica y desde el discurso político de las instituciones y de los Estados miembros. Es aquí donde nos hablará de la resistencia de los Estados miembros a ceder su soberanía, de los cambios inspirados por la Primavera árabe en el Enfoque Global de la Migración, de la condicionalidad en

tanto que «principio explícito de actuación de la dimensión exterior» o de la abigarrada estructura institucional para la coordinación de la acción estatal y de la Unión Europea.

En la primera parte, que lleva por título *El reparto de competencias externas en el ordenamiento jurídico de la UE y su aplicación a la política migratoria*, la autora aborda la teoría general de las relaciones exteriores de la Unión Europea para buscar las herramientas conceptuales necesarias para responder a la pregunta de la que parte la investigación: en qué medida el reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros ha condicionado el desarrollo de la política migratoria en el plano exterior. En el primer capítulo, tras un profundo análisis de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el campo de las relaciones exteriores y su codificación por el Tratado de Lisboa, la autora adopta una clasificación de las competencias exteriores que obedece antes bien a la jurisprudencia europea que a la clasificación introducida en los Tratados post Lisboa y que pretende aportar claridad sobre cuestiones ciertamente ensombrecidas por los desencuentros institucionales sobre su práctica, y así distinguirá entre las competencias