

“EL PRINCIPIO DEL CONTROL EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES”

SUMARIO: *I. El Derecho público internacional y sus tres planos.—II. El control internacional y su papel dentro de una teoría jurídica de las organizaciones internacionales.—III. La evolución de la práctica del control en función del progreso de las instituciones internacionales.*

I.—El Derecho público internacional y sus tres planos.

En todos los planos del conocimiento histórico y cultural domina, en nuestros días, una marcada propensión en favor de una valorización de lo concreto, de lo existencial, que es, en muchos casos, la mejor justificación del uso, y en ocasiones abuso, que se hace de los llamados métodos técnicos sociológicos.

Yo hace años que he venido defendiendo entre nosotros una actitud metodológica orientada en este sentido. Mas como decididamente creo que es hora de precisar el alcance de esa actitud enfrentándose con temas muy circunscritos, me ha parecido conveniente tomar el problema del control internacional como punto de referencia, como noción clave sobre la cual pueda determinarse la fecundidad de las nuevas técnicas.

Arrancando de un principio secular en el pensamiento occidental, y que no es otro que el definitivamente fijado por Aristóteles, cuando expuso el alcance inmenso que tiene el principio

de la finalidad, del cual diría, andando los siglos, Ihering que suponía en el mundo de las ciencias sociales y jurídicas lo que la ley de la gravitación para las físiconaturales, he intentado explicar y argumentar los postulados del orden internacional utilizando la noción del fin y de la función. Dentro de una interpretación funcionalista del Derecho internacional, me ha parecido que la esencia del mismo sólo podía captarse atendiendo al fin que con él se persigue, y que para mí no puede ser otro que el de la ordenación de la convivencia de hombres y pueblos dentro de la Humanidad, o, dicho en otros términos, el establecimiento y protección de la paz.

Cuando hablo del Derecho público internacional planteo una cuestión que excede, con mucho, los rituales contornos de las polémicas terminológicas. Ya hace bastantes años que la discusión en torno del término más idóneo para designar nuestra disciplina ha alcanzado una evidente trascendencia. Tras las expresiones *Derecho internacional público*, *Jus inter gentes*, *Jus Gentium*, *Jus inter potestates*, *Völkerrecht* o *Internationales Rech.*, etc., se esconden, más o menos disimuladamente, algo más que meras disputas doctrinales. Este hecho es de todos admitido, y yo he intentado de analizarlo en mi trabajo de Derecho internacional público (vol. I, págs. 1 y sigs.).

En un determinado momento pareció sumamente significativo y sugerente el tríptico *jus gentium*, *jus intergentes* y *jus interpotestates*. Su valor residía preferentemente en su diversa referencia al plano que llamaríamos subjetivo. El *jus gentium* nos mentaba una comunidad en la que "integraban" como miembros de la misma una diversidad de comunidades más o menos plenas, pero todas ellas caracterizadas por la posesión de un "orden propio". El *jus intergentes* apuntaba más la diversidad, radicalizaba la nota societaria en detrimento de la comunitaria, atendía más a la alteridad, a la competición, que a la solidaridad y a lo colectivo. El *jus interpotestates* (que últimamente otros han designado como el orden de los grandes potentes o poderosos internacionales) acusaba el fenómeno, perfectamente destacado por Ch. de Vischer, cuando centra su preocupación por la extremada desigualdad en el reparto del poder político entre los pueblos. Acaso cada una de estas expresiones sirva para individualizar actitudes y formas de existencia en

la vida internacional que son el trasfondo sobre el que se construirán las formas políticas de organización internacional y los correspondientes sistemas jurídicos.

Hoy este tríptico ha quedado superado, o al menos desplazado, presentando una semblanza parcialmente diferente. Se habla por muy caracterizados internacionalistas de un "Derecho de la Humanidad" que vendría a ser como la reactualización del *jus gentium* que expusieran los estoicos. Con la aparición de las organizaciones internacionales se ha hecho indispensable un cambio profundo de muchas categorías esenciales en el viejo Derecho internacional, hasta el punto de hablarse de nuevos conceptos y definiciones del Derecho internacional, o acaso de un desglose y especificación de disciplinas jurídicointernacionales.

El impacto poderoso que ha supuesto este proceso de institucionalización de la vida internacional ha llevado a muchos autores a suscitar la conveniencia de dar entrada a una nueva expresión: orden supranacional. Este intento tiene cierto parentesco con la duplicidad de términos de que se sirvió L. von Stein cuando hablara de *Völkerrecht* e *Internationales Recht*, con el propósito de separar el ámbito en el cual los Estados disputan como sistemas de poderes políticos de aquel otro en el que los grupos humanos colaboran en la persecución de fines comunes. Esta distinción fué más tarde utilizada por diversos publicistas italianos con el propósito de dar curso a la creación de una administración internacional, y en tal diferencia llegó a ver C. Schmitt (recordando a Hauriou) una feliz exposición de los dos planos en que se escindía la vía pública de la Humanidad.

La evolución terminológica que vengo trazando alcanza últimamente su apogeo con dos vocablos que tienen profunda significación. Me refiero al "derecho transnacional", de que ha hablado Jessup, y a las organizaciones supranacionales, puestas de moda con el propósito de designar las características peculiares, aún no bien definidas, de las comunidades funcionales europeas.

El proceso terminológico apuntado me lleva de la mano a encararme con un problema afín que se ha suscitado en el viejo Derecho internacional privado. Tenía razón Kahn cuando habló del sabor picante que tenía la expresión que acuñara Story.

Respondía a la duplicidad de planos que se cruzan y entrecruzan en el tráfico jurídico externo, constituyendo la doble raíz en que se apoya tal régimen jurídico: la realidad internacional del objeto y el carácter estatal y particular de la técnica normativa empleada. Acaso haya sucedido otro tanto con el término Derecho internacional público, con la particularidad de que en este caso lo público sirve para designar la dimensión colectiva, comunitaria de la Humanidad, y lo internacional, la línea diferencial, el antagonismo y lucha latente entre los pueblos, el viejo imperio de la "razón de Estado", de los intereses generales del Estado.

Ultimamente se ha registrado un cambio muy revelador en el viejo conflicto de leyes, al insistirse en la dimensión sustantiva, material, del sistema. Un artículo, ya clásico, de De Novas ha situado ante semejante mudanza, y después de este escrito el problema se ha convertido en un lugar común de las actuales discusiones doctrinales de los jusprivatistas. El Derecho internacional privado aspira a superar el estrecho confín a que quedara reducido cuando sólo se tuvo en cuenta la cuestión competencial, los conflictos de leyes. Esta revisión de conceptos y de fines reactualiza la vieja doctrina de Jitta de su derecho privado de la Humanidad, y tras de ella vuelven a mostrarse concepciones que se orientan hacia un régimen satisfactorio y justo de los conflictos de intereses que en la vida transnacional se suscitan. Y dentro de este nuevo "clima" queda perfectamente explicado el intento del profesor Quintín Alfonsín, como los más recientes trabajos de Vallindas, en los que un rasgo dominante es el de la universalización y uniformidad, lo que ha permitido al profesor uruguayo propugnar como expresión más pertinente la de Derecho privado internacional.

La evolución del problema terminológico en el Derecho internacional público me había conducido al Derecho transnacional, a las organizaciones supranacionales. Igual proceso se ha seguido en el Derecho internacional privado para concluir en la terminología defendida por Quintín Alfonsín. Reuniendo las dos tendencias, me he creído autorizado para insinuar como término propicio el de Derecho público internacional, que guarda similitud perfecta con el Derecho privado internacional. Ensambladas las dos expresiones, haciéndolas solidarias en su des-

tino y justificación, pienso que el problema quedará más firmemente planteado.

La nota común que preside las dos expresiones propuestas creo encontrarla en el desplazamiento impuesto al término internacional que ahora aparece en último lugar. Lo que ha sucedido, lo que se ha querido que acontezca, no es sino una inversión en la valoración de los términos. Al estimarse como primordial lo privado y lo público sobre lo internacional, se quiere expresar que en el orden privado internacional el centro de gravedad radica en el individuo, y que tal sistema está pensado para permitir a la persona a vivir como tal, aun más allá de la protección que pueda dispensarle su ordenamiento estatal. También sirve la nueva designación para acusar un proceso de sana despolitización del Derecho internacional privado, que se hace indispensable para evitar que los conflictos del tráfico externo se conviertan en elementos adicionales de una lucha entre poderes políticos, despreciando con ello el aspecto estrictamente humano y particular que el problema presenta. Algo semejante, aun cuando en otro orden de cosas, sucede con el término Derecho público internacional. En este caso, lo que se quiere destacar es la función de paz que la Humanidad debe acometer si se quiere evitar caer en un conflicto de proporciones colosales, y siempre más allá de las posibilidades ordenadoras de los instrumentos con los que dispone el hombre para hacer frente a la violencia y al caos. El Derecho público internacional sería ese Derecho de la paz del que ya hace años han venido hablando Redslob y Vollenhoven, el orden al que corresponde, dentro de una auténtica enciclopedia de disciplinas o técnicas internacionales, como han afirmado Alejandro Alvarez y Quincy Wright, la creación de nuevas condiciones de paz y el establecimiento del orden constitucional que establezca y legalice tal sistema social. De nuevo volverían a enlazarse en cometidos comunes el viejo Derecho internacional público y privado, encontrando en este actual quehacer razones adicionales en pro de su indispensable aproximación. Puesto que en tanto que el Derecho público internacional crearía el indispensable orden de paz de la Humanidad, el Derecho privado internacional haría viable la vida privada e íntima de la persona. Dos tareas que son de urgente realización para contrarrestar el efecto di-

solvente que ocasiona la tecnificación de la vida, que nos lleva a una sociedad gregarizada, masificada, que sería fatal de no saber crear nuevas formas de protagonismo de la persona. Asegurar la paz es frenar la acción desalmada, disolvente, del temor guerrero, del espectro de una violencia física a la que no se puede oponer ningún orden. Fortificar y ampliar el radio de acción de la persona implica hacer más ambiciosa y penetrante su acción particular, individualizadora, que es la fuerza llamada a dar la debida réplica a la tendencia espectral y anónima que borra toda diferenciación en la vida. En ambos casos el Derecho público o privado internacional impone un contacto directo con el hombre o los hombres, una aproximación a la vida cotidiana, y con ello humaniza la existencia y las realizaciones sociales, al labrarlas de nuevo a escala humana.

Justificada la innovación terminológica propuesta, creo llegado el momento de explicar qué alcance doy a ese triple plano del que hablo en el presente epígrafe. Con ello acaso pueda aportar nuevas perspectivas, que me servirían para situar históricamente la vigencia de este Derecho público internacional, con lo cual podría captarse mejor cuál es su exacta significación con relación al viejo Derecho internacional público y al futuro Derecho federal mundial. Y digo esto por cuanto que yo creo que nuestro Derecho público internacional cubre una etapa transitoria entre el viejo Derecho internacional público, que, utilizando la técnica del desdoblamiento funcional, trataba de edificar un orden provisional y precario para encauzar relativamente el régimen político de los feudalismos internacionales (Scelle) y el futuro Derecho de la Humanidad, que sólo será posible cuando la institución federal haya conseguido implantarse, superando, al mismo tiempo, el grado dramático que presenta la actual escisión del mundo, y creando una relativa universalidad, aun cuando sea, y esto parece un contrasentido, limitada por las exigencias de una coexistencia que separa al mundo en dos órdenes con pretensiones universales. Como el Derecho privado internacional es la situación transitoria creada entre el sistema conflictual de leyes, con el que se quiso hacer frente a la necesidad de cooperación jurídica entre las legislaciones estatales para resolver los problemas que nacían del tráfico jurídico externo (sistema conflictual que era, a su vez, un evidente progre-

so con relación a una época inicial en la que se excluía la posibilidad de aplicar derecho extranjero) y un futuro Derecho privado, en alto grado unificado, que sea el reflejo de un orden federal y que posea caracteres bien definidos de internacionalidad. Y en esta situación intermedia, también el Derecho privado internacional crea un puente aproximándose a las relaciones jurídicas materiales directamente y superando el estrecho marco que le imponía una estricta concepción conflictual de su cometido.

El Derecho público internacional quedaría articulado, según nuestro modesto parecer, sobre tres planos, que son: 1) la cooperación internacional o estimación fáctica de la vida de relación internacional; 2) la reglamentación puramente jurídica, la dimensión estrictamente normativa, en la cual se trata de poner a prueba las virtudes sociales del Derecho internacional, su aptitud funcional, en suma; 3) la organización internacional con la cual la vida internacional alcanza ya la cima constitucional. Estos tres planos o estratos en la formación del Ordenamiento internacional responden al proceso orgánico y real de imposición y crecimiento del mismo, por lo cual de siempre han sido considerados o presentidos. En parte, ya viejos trabajos de Zimmern y Brierly aluden a estas facetas, que más tarde quedaron más precisadas al introducirse en la doctrina el tema de la prevención de la guerra y el de la función de la Policía internacional. En efecto: frente a la agresión, al desorden, las medidas que se impone tomar, hasta concluir en el establecimiento de un verdadero orden de la paz, son fundamentalmente tres: hacer frente a la violencia, actuar fácticamente contra la anarquía y la perturbación; imponer el imperio de una legalidad; crear un orden institucional. Cooperación y lucha—que es el lado negativo de la relación internacional, como hubiera gustado de repetir Del Vecchio—, reglamentación legal y organización constitucional constituyen las tres vertientes de un orden internacional que es, en cuanto a los espacios geográficos en los que actúa, igualmente tridimensional.

En cada uno de estos momentos y planos el control internacional tiene un papel a cumplir. El control, tratándose de la cooperación internacional, se orienta al resultado, supervisa la actuación material de los Estados, interviene influyendo y co-

rrigiendo los hechos. El control se funde en el sistema reglamentario para constituir una especial garantía del mismo, para fortalecer la ejecutoriedad de las normas, para atenuar la tensión, siempre grave, entre la normalidad y la normatividad. El control en la organización internacional radicaliza su faceta estática-estructural y dinámica o funcional, y pasa a constituir un precioso auxiliar dentro del sistema funcional de cometidos sociales del citado orden.

En su misión de árbitro, de vigilante celoso de la estabilidad del orden internacional, el control hace acto de presencia en el conflicto de intereses y de fuerzas sociales que se ofrece en cada una de las tres fases de la realización y construcción del ordenamiento internacional. En la cooperación internacional se contraponen el interés de un resultado colectivo y el interés estatal de conservar una amplia independencia, discrecionalidad en la empresa política. En la reglamentación jurídica de la vida internacional, el antagonismo opone, por una parte, el interés que todos tienen de que reine un "orden legal establecido", con la seguridad y previsibilidad que ello implica, y el interés de la soberanía estatal, entendiendo aquí la soberanía como el poder supremo de decisión, de normación, lo que viene a ser la traducción de la libertad del Estado, de su posibilidad de actuar sin someterse a ningún límite que le sea impuesto contra su episódica voluntad. En la institucionalización o plano constitucional del ordenamiento internacional, la tensión se da entre el interés que todos tienen de lograr un régimen eficiente, una organización idónea y capaz, y el interés, no menos arraigado y profundo en las comunidades estatales, de conservar la más amplia autodeterminación, la personalidad internacional más amplia y general, con la consiguiente extensísima inmediatividad con la norma internacional, lo que forzosamente supone reducir al mínimo el contacto directo entre el poder internacional y la conducta del hombre.

En cada uno de estos estratos la realidad ha impuesto sus exigencias, que son las que nosotros tenemos que examinar para observar cuál es el papel exacto que al control internacional corresponde cumplir. Y si en otra ocasión me he ocupado de explicar la evolución doctrinal del control en contacto inmediato con los problemas que la cooperación internacional plan-

teaba al Derecho internacional, ahora aspiro a señalar una relación casi causal entre las exigencias de las organizaciones internacionales y las misiones atribuidas al control.

II.—*El control internacional y su papel dentro de una teoría jurídica de las organizaciones internacionales.*

Antes hablé de tres momentos o facetas en el establecimiento de un ordenamiento internacional. Ahora centraré más el problema mediante una afirmación rotunda. Pienso que el tercer plano no sólo es la coronación, culminación del proceso, sino que, por poseer tal propiedad, constituye la pieza clave que explica y justifica lo anterior, y que integra y absorbe lo precedente. Sólo cuando se logra alcanzar la etapa constitucional es cuando puede afirmarse con seguridad la existencia de una verdadera cooperación internacional, que es algo más que episódica e imprevisible relación internacional; como también sólo en el seno de la organización resulta posible hablar de un régimen jurídico eficiente, completo, que es algo más y distinto que un débil conjunto, sumamente inconexo, de normas que asisten, confirmando los resultados a los que se llega por el camino de la desnuda lucha.

Cabría explicar este proceso acudiendo al auxilio que siempre ofrece una visión dialéctica. Podría presentarse como primer momento en el despliegue de la realidad—no sólo de la idea—, es decir, como tesis, la creación de una unidad de propósito en el quehacer, que es el resultado en que se cristaliza la cooperación internacional. En este momento ha sido sólo la mera consideración de la necesidad material, el egoísmo impuesto al simple contacto con la realidad, el elemento desencadenante de una aproximación de voluntades. Se trata sólo de la objetividad de los hechos. En el segundo momento, o sea la antítesis, surge la disparidad de deseos, la oposición de derechos que se hacen valer, a título de tales, en el mismo proceso de realización de la cooperación internacional. Es entonces cuando

se impone la acción de la norma que, por encima de una provisional y precaria unidad de acción, ha sabido captar la rivalidad de pretensiones, la alteridad, en suma. El choque entre la defensa egoísta de los derechos subjetivos, de las situaciones que se creen adquiridas y las exigencias de una acción común que dé vida y realidad a la cooperación internacional queda al descubierto y sirve para exponer la fuerte dosis de rebeldía que los hechos oponen a la acción armonizadora y creadora de las puras normas. De este choque, que es venero de nuevas situaciones, surge la síntesis que, en nuestra concepción, estaría representada por las organizaciones internacionales, en las cuales se logra el acoplamiento—que esto es la justicia, como han dicho Zubiri y Aranguren—entre los dos planos existenciales antes señalados. La subjetividad que surge del enfrentamiento del Estado con la necesidad material, la objetividad racional que implanta la norma, vienen a ser coronadas en la personalidad que vive dentro de la organización.

Estos tres momentos tienen sus especiales exigencias con relación al control internacional, y esto es lo que ahora quiero poner relativamente en claro.

En un recientísimo artículo de Guggenheim (*Leon Duguit et le droit international*, R. G. 1959, págs. 629-638) se ha dicho, al objeto de situar la obra iusinternacionalista de Duguit, que éste se enfrentó con dos teorías en boga por aquel entonces, y que eran la de los derechos fundamentales de Pillet y la de la *Vereinbarung* de Triepel. La referencia es cierta y de sobra repetida. Acaso tenga también interés en señalar cómo el profesor suizo, al hablar de la aportación de los juristas no especializados en los estudios internacionales en la tarea de construir nuestra disciplina, ha centrado agudamente su observación sobre dos creaciones, que son la teoría de la autolimitación de Jellinek y la de la voluntad colectiva, el acuerdo colectivo de Bergbhom. Yo me atrevería a insinuar, partiendo de estas observaciones, la existencia de un triple fundamento dado al Derecho internacional, o de tres postulados con los cuales se ha querido responder a la pesada interrogante de qué es y cómo obliga el Derecho internacional. Estos tres postulados podrían ser: autolimitación, voluntad colectiva y derechos fundamentales. Confieso ya, en el instante mismo de iniciar mi exposición,

que esta construcción puede resultar un tanto arbitraria e insólita, especialmente para los que de siempre—y yo en su época—han ensamblado la noción de la autolimitación con la exposición subjetivista que de los derechos fundamentales nos brindaran Pillet y Rivier. Mas trataré a renglón seguido de justificarme.

La teoría de la autolimitación era una respuesta, dentro del mismo proceso del poder político, de la vieja “razón de Estado”, a la necesidad que se hacía sentir de impedir que esa “razón de Estado” viniera a destruir la esencia moralizante, cultural; la “virtú” que se había atribuido al poder y al Estado. La autolimitación sería el primer ensayo que hiciera el Estado para asomarse a la escena interna no como disputante enemigo, sino como constructor, como parte de una comunidad. Al autolimitarse, el Estado renunciaba a convertirse en un orden universal; admitía reconocer la pluralidad de poderes políticos llamados a conciliarse y a cooperar. La autolimitación era el prius lógico de toda asociación y cooperación internacional. De ahí que la autolimitación persista aún, sea un elemento profundo sobre el que se ha constituido posteriormente el control internacional.

La voluntad colectiva, creada por un acuerdo especial que era la *vereinbarung*, constituye la especial respuesta dada en el instante mismo en que se quiere pasar de los hechos a las normas. Esto explica que durante mucho tiempo se estimara como la contestación más exacta en el ininterrumpido esfuerzo de hallar una explicación al ser del Derecho internacional. Podrían alegarse toda suerte de dificultades técnicas que dejarían malparada la distinción entre tratado-ley y tratado-contrato, pero persistiría el principio como hipótesis científica, de igual modo que sobrevivía en el liberalismo la doctrina del consentimiento, la hipótesis del contrato social. Y esto es lo que vendría a confesar Triepel en 1923, cuando de nuevo se encaraba con la defensa de su propia teoría. La *vereinbarung* era la respuesta previsible dentro de un planteamiento voluntarista, positivista, del Derecho internacional, como era igualmente la única justificada en tanto que el orden internacional fuera trasunto de un sistema de poderes políticos y persistiera dominante

la vieja "razón de Estado". Y aquí quisiera hacer una llamada. Yo creo que es indispensable proceder a un estudio coordinado de las situaciones derivadas de la evolución de la "razón de Estado" partiendo, sin ir más lejos, de la exposición magistralmente trazada, en su día, por Meinecke, y de las respuestas propuestas por el Derecho internacional. Meinecke incidentalmente nos dice que el Derecho internacional ha sido utilizado para contrabalancear la acción disolvente de la "razón de Estado". Pero hay que precisar más. Si esta "razón de Estado" se ha presentado con perspectivas diferentes, si en ocasiones se ha cerrado dentro del propio perímetro doméstico del Estado, en tanto que en otros momentos el Estado ha irrumpido en la Historia y ha actuado, a través de la acción de las grandes potencias, con pretensiones de ordenación internacional, resulta obligado ver de qué modo la respuesta del Derecho internacional se ha matizado en correspondencia con la diversificación operada en la "razón de Estado". La teoría de la *vereinbarung* respondería a ese intento de la "razón de Estado" de actuar con capacidad de ordenación internacional a través de unas normas jurídicas de los tratados colectivos, en los cuales también se haría manifiesta la acción dirigente de las grandes potencias; una forma más de introducirse el principio del desdoblamiento funcional, como seguidores de la doctrina de Scelle han apuntado (concretamente explicando el alcance de la Convención de Constantinopla sobre el Canal de Suez).

De la teoría de los derechos fundamentales de los Estados, al menos tal como fué usual presentarla a finales del siglo y en los célebres artículos de Pillet, se han hecho las críticas obligadas, a las que yo me he unido en la exposición realizada en el primer volumen de mi tratado del problema de la fundamentación. La razón esencial de la crítica se apoya en el carácter extremadamente subjetivo, individualista, parcialmente insolidario en el que desembocó la mencionada posición, no obstante tener ciertos correctivos en el iusnaturalismo de Pillet y en el presentimiento de la noción del "orden concreto" en Rivier (C. Schmitt le cita como figura destacada de un época de transición, de incipiente deseuropeización del Derecho internacional), que quedaban arruinados en flor por la evolución de la sociedad internacional. Mas si se evitan esos peligros, se elimi-

nan esos estigmas y se acomete la explicación y caracterización de los derechos fundamentales desde el plano comunitario, como un trasunto del ser que pertenece como miembro, parte integrada a una organización internacional, entonces la cosa cambia absolutamente. Y esto es lo que acontece cuando hablamos de una interpretación personalista del Derecho público internacional, y eso es lo que explica también la reactualización de la dimensión subjetiva en el orden internacional, que ahora presenta rasgos totalmente diversos, en función de la nueva perspectiva elegida: la persona se explica dentro del grupo y no frente al grupo.

Tres formas de entender el Derecho internacional público que corresponden a tres momentos de su "realización", a los tres planos que yo he señalado. En cada uno de ellos el control internacional tiene su cometido: verificar el rendimiento de la cooperación internacional; velar por la debida observancia de las convenciones colectivas; defender la legalidad de la organización internacional, el escrupuloso respeto de la ley interna de la organización internacional.

He afirmado en más de una una ocasión que el control sólo exterioriza todas sus posibilidades funcionales cuando se integra dentro de una organización internacional debidamente institucionalizada, en posesión de un propio ordenamiento y con la personalidad jurídica correspondiente. Cuando esto sucede, el control puede actuar en toda su plenitud, debido a que igualmente el orden internacional ha logrado una plena realización.

En la práctica se observa cómo la debida utilización del control siempre presupone, reclama esa previa existencia de la organización internacional. En ocasiones es tan determinante la relación, que la organización se crea tan sólo para hacer posible la función de control. Las primeras uniones administrativas no se olvide que nacieron concretamente para garantizar institucionalmente el cumplimiento de una convención colectiva, por la cual, inicialmente, los internacionalistas llegaron a confundir, a mezclar el lado normativo—la convención—del institucional—la unión.

En otras ocasiones, cuando por diversas razones un sistema de seguridad colectiva no ha logrado constitucionalmente establecer un sistema de acción colectiva frente a la agresión; cuan-

do, en última instancia, la participación en las sanciones, que es un elemento consustancial a la acción solidaria, sin la cual la organización no es más que un proyecto, no ha logrado ser institucionalizada, y son los Estados miembros los que individualmente deciden la medida que tomarán, entonces, llegado el momento de participar en una acción seudocolectiva, se hace inmediatamente indispensable montar una organización *ad hoc* que tenga la misión de institucionalizar esa acción frente a la agresión. Esto ha sucedido en la Sociedad de las Naciones cuando se decretaron las sanciones contra Italia, y esto, parcialmente, sucedió también con la acción colectiva en Corea.

Si encuadramos el control internacional tomando como perspectiva la que nos da la vida de las organizaciones internacionales, pronto podremos precisar todas estas realizaciones del control: como medio de defensa del orden público que encarna y realiza la organización internacional; instrumento jurídico que asegura la debida acción de las competencias, que vela por la regularidad de las competencias, en la cual repose, funcionalmente hablando, la misma vigencia del orden constitucional de la organización; instrumento que vela por la especificación funcional que, amén de responder a la diferenciación competencial antes señalada, se establece como consecuencia (obligatoria de una división del trabajo social y de una política de equilibrio interno en la misma organización; cauce jurídico y judicial puesto al servicio de la legalidad administrativa, actuando sobre la función de administrar la cosa pública de la organización.

En cada uno de estos planos el control se sirve de medios diversos y tiende a la realización de cometidos diferentes. Existe un auténtico control constitucional en que lo esencial es la defensa del orden público de la comunidad, la protección de la homogeneidad social, que es, en última instancia, lo que refleja y al mismo tiempo jurídicamente crea la constitución de la organización internacional. Los factores morales y políticos son determinantes, en esta modalidad del control, de la acción de naturaleza política prima, y en parte da un tinte específico a este tipo de control, con la tendencia a buscar igualmente instrumentos políticos para el ejercicio del mismo. Control político de las asambleas en las organizaciones internacionales que con-

fieren una acción destacada a las mismas; control jurisdiccional cuando se otorga, asimismo, al tribunal de la organización (caso de la CECA, etc.) la misión de velar por la observancia del estatuto de la organización; control diplomático, ejercido por el acuerdo de las grandes potencias cuando la asociación internacional carecía de la debida institucionalización.

Actúa el control en relación con el problema que plantea la organización, estimada como un sistema de competencias en sus dos momentos fundamentales, que son el acto de la investidura de la competencia y el de la verificación de su correspondiente ejercicio. Cuando la organización ha logrado un alto grado de madurez y cohesión, se actúa al unísono en los dos planos; cuando esto no sucede, el control parece limitarse tan sólo a la esfera del ejercicio de las competencias. Esta distinción que ahora registro, al tratar del control en relación con las organizaciones internacionales, fué en otro momento abordada como reflejo de la evolución experimentada en la doctrina del Derecho internacional con respecto al control.

La posesión de unas competencias se hace depender de la participación en una organización internacional. Si el reconocimiento ha suscitado las discusiones que todos conocemos, y se ha abocado, en una postura que yo estimo extremada, por cuanto llega a decir más de lo que efectivamente se quiere, a proclamar la conveniencia de prescindir de tal concepto, como últimamente ha propuesto Kopelmanas, es debido sustancialmente a que el reconocimiento hace relación a dos planos en los que esa institucionalización brilla por su ausencia o debilidad. En un caso el reconocimiento sólo sirve para anudar unas relaciones interindividuales, de Estado a Estado, y es lógico que en tal supuesto sólo decida la voluntad discrecional de los interesados. En el otro supuesto el reconocimiento pretende situar a una comunidad política frente a la comunidad internacional general, y, dado que ésta no está organizada, resulta también inoperante y perjudicial ver en el reconocimiento un acto constitutivo, una forma de proceder al control sobre la existencia misma del sujeto internacional. La cosa es totalmente distinta cuando estamos en presencia de una organización internacional institucionalizada, en posesión de su propio orden constitucional. Aquí la condición de miembro, que es el presupuesto en la

titularidad de las competencias, se hace depender de un acto de admisión, de incorporación, en el cual evidentemente que actúa en toda su plenitud el reconocimiento. La participación de un Estado en el Consejo de Europa es un caso típico para probar lo que digo. Aquí la admisión se hace depender del cumplimiento de unas exigencias de carácter típicamente constitucional. El cumplimiento del artículo tercero del pacto social, o sea la obligación de respetar los derechos fundamentales del hombre, es una condición previa para poder integrarse en el Consejo. Hay una acción de control de investidura que se opera mediante el proceso del que depende la admisión del nuevo miembro. El control sigue actuando en este plano en otros momentos; así, por ejemplo, cuando para constituirse la Asamblea Consultiva se incluye en el proceso de su composición el acto de control que la misma Asamblea realiza al verificar la legalidad de los nombramientos de los diferentes parlamentarios (en este sentido, puede consultarse el artículo de Robertson "The Council of Europe, I, 1949-1953", ICQL, 1954, y, más concretamente, el libro de Mónaco *Lezioni di Org...*, vol. I, págs. 281 y siguientes, comentando el artículo 28).

La actuación del control en cuanto al ejercicio de las competencias se legaliza en las más progresivas organizaciones internacionales, dando paso a una especial aplicación de la justicia contenciosoadministrativa. Es el primer recurso típico por exceso de poder del que arrancó la doctrina francesa, e incluso italiana, para dar vida a la justicia administrativa.

El control responde asimismo a las exigencias sociales de política internacional de la organización, por lo cual opera tratando de defender un equilibrio de poderes que sólo será garantizado mediante la debida observancia de una división de funciones, un reparto o división de tareas sociales. Todo el reciente problema de la coordinación entre diversos órganos de una organización internacional responde a esta preocupación. La acción controladora de órganos centrales que vela por el cumplimiento de ese equilibrio se hace gravitar en los puntos más sensibles de la vida de las organizaciones. Piénsese, por ejemplo, en el poder de control financiero conferido a órganos centrales sobre las finanzas de órganos autónomos (así en la ONU con relación a las agencias especializadas), o en la facultad de con-

trol en cuanto a la aprobación definitiva de ciertos programas de cooperación internacional (ejemplo típico lo constituye la acción del ECOSO, coordinando las actividades de las agencias especializadas o actuando ordenadoramente con relación al programa de asistencia administrativa a los pueblos atrasados; en este sentido he anotado la presencia del control refiriéndome al libro de Feuer *Aspects juridiques de l'assistance technique*, en "Revista de Administración Pública", núm. 29, pág. 447).

La acción del control pasa a adquirir proporciones amplísimas cuando estamos en el cuarto plano de los que antes expuse; es decir, en todo lo referente a la legalidad administrativa, a la protección jurídica de la seguridad, como diría Schlochauer. En este supuesto se trata del control judicial, del régimen de lo contencioso administrativo dentro de la vida internacional. Las dos formas judiciales del control se dan cita, y así tenemos el control que arrancó del recurso de exceso de poder y el control que corresponde al recurso de plena jurisdicción, el control de legalidad y el de oportunidad, de ley y de mérito, según la terminología administrativa italiana.

Tras este examen vuelve a patentizarse la acción del control en los tres planos de la vida de la organización internacional, y más en el fondo de la misma proyección histórica y dialéctica del orden internacional. El control frente a la acción internacional de cooperación, el control protegiendo la legalidad internacional y el control amparando las situaciones personales, la seguridad jurídica que la organización representa para sus sujetos.

II.—*La evolución de la práctica del control en función del progreso de la institucionalización internacional.*

El problema del control internacional ha tenido una acogida negligente, por lo general, en la literatura del Derecho inter-nacional. No mucho más lisonjera ha sido la actitud de la doctrina administrativa, pues los pocos trabajos sobre Derecho internacional administrativo no han logrado una visión media-

namamente acabada del control. Todo parecía indicar que sería en la literatura consagrada a las organizaciones internacionales donde, por fin, iríamos a encontrar el tratamiento tan necesario del control. Y en parte, pero sólo en parte, así ha sucedido, por lo cual ahora intentaré exponer muy sucintamente algunas actitudes de los especialistas en materia de régimen jurídico de las organizaciones internacionales.

El profesor Reuter (*Institutions Internationales*, 1956, página 303) aborda el problema al estudiar los poderes de las organizaciones internacionales. Son palabras suyas las siguientes: "La distinción entre las competencias limitadas y las competencias transferidas permite precisar igualmente el papel de las organizaciones internacionales. Cuando una convención internacional establece limitaciones en las competencias, suele crear, a veces, una organización internacional para controlar la ejecución por los Estados de las obligaciones suscritas. Es posible oponer las hipótesis en las cuales la organización no hace sino ejercer un poder de control, de supervisión o de administración indirecta de aquellas sensiblemente más raras en las cuales ejerce un poder de administración directa." El mismo Reuter alude a posibles dificultades que impedirán crear un control eficaz, como sucede en el caso del comercio del opio o en el proyectado control sobre la energía atómica; cuando esto acontece, la única solución es proceder a la creación de una organización internacional, a la que se confían gestiones de administración directa. En conclusión de estas breves líneas se dice: 1) que el control se confía a una organización internacional que, en ocasiones, sólo se crea con esa finalidad para proceder a vigilar el cumplimiento por parte de los Estados de una convención que ellos han suscrito; 2) que, en ocasiones, dicho control no resulta eficaz, es decir, no es posible, por la vía del control, garantizar el cumplimiento de lo estipulado, en cuyo caso se recomienda proceder a dotar a la organización de poderes de administración directa; 3) control y administración vienen a ser entendidos como formas diversas de actuar la organización internacional en su propósito de imponer la observancia de la norma internacional.

En la monografía de Karl Zemanek (*Das Vertragsrecht der Internationalen Organisationem*, 1957) se alude al control al e

tudiar la división de competencias entre los órganos representativos de las organizaciones internacionales. En algunas organizaciones existen órganos, poco numerosos en cuanto a su composición, que tienen la misión de dirigir y controlar las instituciones administrativas permanentes (pág. 38). En ciertas organizaciones este tipo de control está débilmente estructurado, y se efectúa por medio de un segundo órgano representativo de composición más restringida; así sucede en las viejas Uniones Administrativas, en la Organización de Estados Americanos y en el mismo Consejo de la Sociedad de las Naciones, que tenía ciertas funciones de control respecto del secretariado general. En otras numerosas organizaciones el derecho de control e inspección está más fuertemente establecido y ofrece dos variantes: un Consejo tiene competencia de inspección personal frente al órgano administrativo (así en la Unión Postal Universal), o el Consejo ejerce una inspección material sobre las actividades del secretariado (caso de la Organización Mundial de la Salud). En este estudio el control se entiende en relación con la división y el equilibrio de competencias, y tiene, por lo mismo, un carácter fundamentalmente constitucional.

En su curso de doctorado de 1950, el profesor Chaumont estudió las organizaciones internacionales, y en el tomo segundo del mismo (pág. 201) centró la figura del control dentro de la especial temática que suscita la función ejecutiva en las organizaciones internacionales. "Por lo general—decía Chaumont—, las actividades de ejecución se delegan en los mismos Estados; pero en ocasiones acontece que un órgano internacional cumple dichas funciones, lo cual puede suceder de dos formas: que directamente ejecute o que indirectamente vigile o supervise la ejecución de una decisión por parte del Estado. Cuando la organización actúa de tal forma, es decir, vigilando, supervisando, *resulta indispensable no confundir* este poder de ejecución con el poder propio de decisión." El mérito de la referencia de Chaumont consiste en esclarecer la diferencia que existe entre tres situaciones que pueden presentarse respecto de la ejecución de una obligación internacional, y éstas son: el Estado ejecuta; la ejecución corresponde al Estado y la organización la supervisa; es la organización la que directamente ejecuta.

Un cuidadoso estudio sobre las instituciones especializadas

de C. Labeyrie-Menahem (*Les Institutions Spécialisées*) puede ser traído a consideración en esta "revista" para ver de qué forma el control queda emplazado dentro de este tipo de organización internacional. La mencionada tesis consagra un capítulo al problema "de la ejecución de las obligaciones internacionales: control y sanciones" (págs. 141-154), y del mismo entresacamos como referencias más interesantes las siguientes: "El control de la ejecución de las obligaciones internacionales es, sin duda, el estadio más perfeccionado de las organizaciones internacionales, por lo que no puede extrañar que este control constituya aún una de las debilidades principales de las instituciones especializadas. Estas organizaciones oscilan entre el superestado y la asociación de Estados soberanos. Los Estados suelen vacilar entre el interés que tienen de que se cumpla rigurosamente el tratado, para lo que resulta forzoso admitir formas de control y medios de sanción, y su persistente defensa de la vieja soberanía. En la lucha entre ambos principios, progresivamente las exigencias de los servicios públicos internacionales imponen su derecho, y con ello se institucionaliza el control y se debilita la soberanía." En estas alusiones certeras se encierra un aspecto que estimo esencial en mi estudio. Para bien entender la evolución y alcance del control internacional, no hay que olvidar lo que yo me atrevo en calificar proceso dialéctico de las organizaciones internacionales. En efecto: una organización internacional se ve atraída por dos polos, que son la soberanía estatal y las exigencias de la cooperación internacional. El control evoluciona en función precisamente del desarrollo del citado proceso, y sólo se entiende en relación con el mismo.

El profesor Sereni ha publicado últimamente una espléndida monografía sobre las organizaciones internacionales (*Le Organizzazioni Internazionali*, 1959, y de la que he hecho una reseña en RAP, núm. 30) que constituye un auténtico tratado sobre el tema y un muy acabado planteamiento de los temas esenciales de la misma administración internacional. En el citado estudio el problema del control queda perfectamente registrado en dos lugares y momentos: al tratar de las funciones de las organizaciones y al realizar un examen de los poderes. El control es tanto una función como un poder, a lo que un administrativista añadiría que es igualmente un acto. Como

función, el control es conferido a las organizaciones internacionales para velar por el cumplimiento y ejecución de las obligaciones internacionales. En ocasiones, una organización ejerce control sobre otras organizaciones. Como poder, el control puede constituir la expresión única de la competencia de la organización, cuando ésta se ha creado precisamente para tal cometido. Otras veces la organización tiene más amplias tareas y competencias, pero siempre el control pasa a ser una de las mismas. Una especial forma de presentarse el control es como instrumento de coordinación en las actividades encomendadas a diversas organizaciones internacionales. En este caso caben dos variantes: control contractual, si el citado poder de coordinación reposa en un acuerdo, o extracontractual, cuando más bien el control desemboca en actividades jurisdiccionales y no conciliatorias o normativas. Sobre la misma perspectiva de la coordinación ha centrado Mónaco (en el primer volumen consagrado a las organizaciones internacionales, pág. 44) la temática del posible control.

De todas las referencias indicadas, me atenderé, de momento, a la que califico como concepción dialéctica del control internacional. Estimo que la evolución del control tiene que entenderse en función del desarrollo de la idea de la misma organización internacional, para lo cual procederé a señalar las fases más características del proceso, eludiendo por todos los medios el peligro de convertir este estudio en un capítulo meramente divulgador de lo que los especialistas suelen llamar breve reseña histórica sobre las organizaciones internacionales. Mi propósito consiste en vertebrar esta evolución tomando como eje la distinta configuración del poder internacional, de lo que aspira a ser poder de decisión en cuestiones internacionales.

Situados en el año 1960, creo que es posible afirmar que esta evolución llega hasta nosotros articulada en estas fases: 1) régimen feudal y estamental de la vida internacional (lo que Scelle ha llamado los feudalismos internacionales); 2) tratados de unión de Estados en los que cabría decirse que el tratado se ha personalizado, ha adquirido una propia subjetividad jurídica; 3) pluralismo institucional, o régimen de descentralización, que toma como modelo inicial el esquema del establecimiento público; 4) régimen supranacional como etapa que prelude

el reino de la federación internacional. En esta evolución dialéctica, vuelvo a repetir que los polos de atracción son la soberanía del Estado y las necesidades de la cooperación internacional. Pero en ambos polos la idea-fuerza no es otra que la exigencia de un poder, de una decisión que ordene, garantice y gobierne. Excluyendo la anarquía, que no puede estimarse como forma de ordenación internacional (prácticamente la distinción entre anarquía y caos o nihilismo que apunta C. Smichitt es sólo una pirueta intelectual), todas las situaciones históricas nos han testimoniado la existencia de un mando, de un intento de ordenar la vida internacional, aun cuando con fórmulas diversas y con extensión geográfica muy diferente. Planteado en términos de poder (como es forzoso) nuestro problema, resulta inmediatamente que la acción de los "poderosos", de lo que después hemos conocido como grandes potencias, resulta un factor determinante. Esto me obliga a arrancar en el estudio de la evolución de las formas de organización internacional de la situación que Scelle (*La situation juridique de Vülna et de son territoire*, R. G., 1928, págs. 730 y sigs.) y Stanley Hoffmann (*Deux Directoüres des grandes puissances au XX siecle*, R. G., 1954, págs. 230-278) han denominado "gobierno de hecho internacional".

Ya en las postrimerías de la Edad Media se fué acentuando la distinción entre pequeñas y grandes potencias. A lo largo del sistema monárquico internacional esta distinción se fué acentuando, para llegar en el siglo XIX a adquirir grandes proporciones. Lo que comenzó a ser inquietante por las dificultades que ello creaba a efectos de un normal funcionamiento del equilibrio de poderes. Es en el siglo XIX cuando comienza a pensarse en "institucionalizar" (valga la palabra) el "gobierno de las grandes potencias", y, de hecho, esto se realiza desde 1814, para cristalizar en la cuádruple, pentarquía, concierto europeo, etcétera. Las grandes potencias se irrogan el derecho y la obligatoriedad de representar a todos los pueblos, de obrar en nombre del interés general, de actuar en los problemas generales, en consideración a su condición de grandes. Cuando los grandes están unidos y el disidente permanece aislado en la rebeldía, el concierto de los grandes constituye un instrumento de gobierno. Para muchos se trata tan sólo de un puro fenómeno

político sin ninguna relevancia jurídica. Esto no es cierto. Es una manifestación del gobierno de hecho—figura típica del Derecho público—que se justifica fundamentalmente por la necesidad social de arbitrar un instrumento de mando, de gobierno. Con este germen de organización se responde a la realidad de un problema con la realidad de la solución. La realidad del problema consiste en la necesidad de establecer un cierto orden, incluso para que sea posible la aspiración al desorden; es decir, a la aventura y la gloria de los pueblos. La realidad de las soluciones se apoya en dos elementos, que son: el equilibrio y el peso político específico desigual de los Estados. Como lo que se necesita es un poder, forzosamente hay que recurrir a quienes lo tienen, y éstos son los grandes. Mas como los grandes, por el hecho de serlo, tienen la tendencia natural a la desorbitación, resulta indispensable contrarrestar ésta, que es símbolo de individualismo, con el establecimiento de un principio solidario, que en nuestro caso actúa por medio del esquema colectivo en el que se integran las grandes potencias, y a través del cual únicamente pueden hacer valer su condición de tales, puesto que desde el instante en que dejan de participar en este *club* de poderosos pierden su condición de Estados gobernantes.

Establecido el gobierno internacional de las grandes potencias, se hace igualmente necesario encontrar un cauce institucional que sirva para que el sistema funcione. Este sistema actúa utilizando el principio de la consulta internacional y el de la conferencia internacional. De este modo, la acción de las conferencias internacionales sirve como embrión del que nacerán las posteriores y más desarrolladas formas de cooperación internacional, y, con ellas, las primeras auténticas formas de organización.

Una etapa más evolucionada y progresiva la personifican las primeras grandes comisiones internacionales, que comienzan a aparecer con el siglo XIX y no hacen sino incrementarse prodigiosamente a medida que el tiempo transcurre. Las comisiones internacionales, junto con institutos y oficinas internacionales, van a ofrecer el esquema característico de lo que será la futura administración internacional. Inicialmente éstos suelen tener autonomía en el sentido de que viven *per se* (claro está que

como creaciones de los Estados), sin incluirse dentro de una organización internacional amplia. Mas, andando el tiempo, pasan a ser órganos de unas organizaciones internacionales que aspiran, a su vez, a convertirse en comunidades internacionales particulares. En este sentido serían aún consideradas en la obra clásica de Oppenheim, el cual hablaría de la administración internacional asentada en las comisiones, uniones y oficinas. De estas comisiones me interesa detenerme en la consideración particular de las fluviales y financieras, ya que en ellas no sólo se apunta un antecedente esencial de las actuales organizaciones internacionales, sino por la incisiva acogida que hacen de la figura del control internacional.

Las comisiones fluviales son una parte esencial del llamado Derecho fluvial internacional, que algunos llegaron a considerar como "Derecho fluvial europeo" después del Acta final de Viena. Dichas comisiones han oscilado entre dos modelos: el que representaba la Comisión Central del Rhin y el encarnado en la Comisión Europea del Danubio. La primera nació, más bien que como una organización de mando, como un centro de coordinación, de consulta, entre los Estados ribereños (En tal sentido se pronuncia Ph. Biays en su artículo *La Commission Centrale du Rhin*, RG, 1952, págs. 277-78). En tanto que la Comisión Europea del Danubio, no obstante haber nacido con carácter de interinidad, fué progresivamente incrementando sus atributos hasta el mismo instante en que se inició el resquebrajamiento de la organización internacional ginebrina y europea, a partir de 1936, con las crecientes reivindicaciones nacionalistas que surgen con la denuncia de Alemania, y culminan en la Convención de Sinaia, para llegar a ser el ejemplo más vivo de una organización, u órgano internacional dotado de personalidad internacional, y con tan amplios poderes, que más de un autor habló de un "Estado fluvial".

He hablado de las comisiones fluviales como un directo antecedente de las actuales formas de organización más o menos supranacionales. De este modo vienen a considerarla autores tan caracterizados como Morelli, Jaenicke y Mosler, al hablar de la CECA y del carácter supranacional de las nuevas organizaciones europeas. Como antecedente, servirá para poner de relieve la situación en esta etapa inicial de la tensión dialéctica

que he elegido como idea conductora de la exposición de esta materia.

La historia misma de la Comisión Europea del Danubio constituye un espléndido *test* para valorar el fondo político de la evolución de toda organización internacional. De hecho, las comisiones fluviales sitúan nuestro problema en el instante mismo en que la conciencia internacional se percata de que en el tema de la cooperación internacional, acaso más importancia que el tratado, el régimen estrictamente normativo, tendrá la dimensión orgánica institucional. Hablando Delbez del régimen fluvial de determinados ríos internacionales europeos, dice rotundamente que en los tratados venía a tener más importancia la creación de la comisión fluvial que la fijación del régimen normativo del río. Desde el instante en que la dimensión orgánica administrativa adquiere ese relieve por la fuerza natural de las cosas, estas comisiones fluviales no hacen sino incrementar sus poderes, y esto se observa de una manera perfecta tanto en la Comisión Central del Rin como en la Comisión Europea del Danubio. En un determinado instante, estas comisiones representan no sólo una administración internacional (Jellinek), sino igualmente el ejemplo claro del nacimiento de unos nuevos sujetos internacionales. La amplitud de sus competencias es enorme, y puede decirse que en ellas se da una potestad cuasilegislativa que se centra especialmente en en su poder reglamentario (son las comisiones fluviales las primeras formas de organización internacional, en las que se puede seguir perfectamente la evolución de los reglamentos internacionales), al igual que amplios poderes jurisdiccionales (así en el caso de la Comisión Central del Rin) y funciones de gobierno y ejecución que giran principalmente en torno del control internacional. En una palabra: estas comisiones fluviales, y muy especialmente la del Danubio, constituyen un claro ejemplo de organizaciones auténticamente autónomas, con poderes propios, en posesión de una personalidad jurídica y con su correspondiente ordenamiento interno. No admite duda que son un anticipo directo de las actuales organizaciones supranacionales.

Las comisiones fluviales nos muestran con toda diafanidad la influencia ostensible de las grandes potencias. El profesor Martens indicaba, con toda razón, que prácticamente las citadas

comisiones fluviales, y concretamente la del Danubio, eran el resultado de una imposición de las grandes potencias. De ahí que su destino estuviera vinculado al equilibrio y concierto de las mismas. En tanto que éstas estuvieron de acuerdo, o no resultaba factible a una gran potencia hacer valer su discrepancia, como fué el caso de Rusia de 1878 a 1882, el régimen de seado por los grandes era el que se consideraba como ley internacional.

— Cuando las grandes potencias fracasaban en su intento de acción conjunta, entonces, fatalmente, se desvanecían tales posibilidades y desaparecía la mencionada acción colectiva. Esto explica hasta qué punto en muchas ocasiones, más que hablar de una auténtica solución comunitaria, sería más exacto referirse a una imposición de los poderosos, y en este sentido es correcta la apreciación que hace del problema Giuliano (*L'ordinamento internazionale e fiumi navigabili d'interesse internazionale*, "Riv.", 1959, pág. 234).

Las comisiones fluviales, como anticipo de etapas posteriores de las organizaciones internacionales (Mónaco), han servido perfectamente para situar el problema de la personalidad internacional y el de la naturaleza de los órganos internacionales. Puede sentarse como tesis definitiva la del reconocimiento de esa personalidad internacional cuando se trata de una comisión fluvial típica, como la europea del Danubio; en este sentido puede citarse una doctrina casi unánime, con nombres tan caracterizados como Siotto-Pintor, Kaufmann, Verdross, Cavare, Sibert, Strupp, Cavaglieri, Garner, Mónaco, Fenwick, Kunz, Dendias, etc. Lo que ya no resulta tan claro es la naturaleza específica de esta personalidad. En el caso de la Comisión Europea del Danubio, la polémica es particularmente viva. Holtzendorff propuso la calificación de Estado fluvial, a lo que se opusieron radicalmente Liszt y Heilborn, alegando cuerdamente que aun si se admitiera que tuviera auténtica soberanía, no por ello sería menos cierto que carecía de población propia sobre quien ejercerla. Renault puso en boga la idea de que se trataba de un "sindicato internacional", idea que, en el fondo, era la que había perseguido Gran Bretaña con su política fluvial, deseosa de crear una autoridad sindical internacional (en este sentido se manifiesta R. Bacon, *British Policy and the regula-*

tion of European Rivers of international concern, R. Y. B., 1929, pág. 168). Para Scelle son claro ejemplo de lo que pueden ser los establecimientos públicos internacionales, o sea auténticos servicios públicos internacionales. No obstante, la opinión más autorizada se inclinó para admitir la existencia de una personalidad internacional *sui generis* y limitada a la competencia estipulada en el tratado internacional.

La otra faceta del problema se perfila al tratar de su consideración dentro de la teoría general de los órganos internacionales. Hubo autores que pensaron que las comisiones fluviales eran un caso típico de los órganos comunes. Pero esta postura no podía resistir la más ligera crítica. Las comisiones eran órganos internacionales y la personalidad jurídica otorgada era un procedimiento jurídico arbitrado para garantizar la independencia de su cometido y su exclusivo servicio a la unidad de fines que con la comisión se perseguía (en tal sentido coinciden autores tan distantes como Morelli y Jaenicke). El carácter funcional de estas comisiones internacionales es otro claro antecedente de las actuales comunidades funcionales europeas.

La quiebra del proceso de internacionalización de las administraciones fluviales, que se observa ya después de 1936 y se manifiesta con el nuevo tratado danubiano de Bucarest de 1948, responde a la falta de cohesión que existía en la mal llamada comunidad fluvial. De hecho, la participación de los Estados ribereños en tales comisiones, más que exponente de una auténtica comunidad, era resultado de una imposición de las grandes potencias capitalistas vencedoras en 1919, que hacían de tal internacionalización un elemento más de su imperialismo económico, basado en la política de no discriminación, de puerta abierta, de internacionalización de comunicaciones. La participación de los no ribereños no sólo se hubiera justificado si los mismos hubieran procedido a compensar a los ribereños con la concesión de otros beneficios nacidos de una más auténtica solidaridad de intereses; por ejemplo, su intervención en la explotación de los imperios coloniales. La suerte de la supranacionalidad de las comisiones fluviales dependió de la autenticidad de la comunidad de intereses y de convicciones que le sirve de emplazamiento. Por eso también en este orden de cosas hay que limitarse a realizaciones regionales, a comunidades

internacionales parciales, de las que estas comisiones fluviales pasarían a ser auténticos establecimientos públicos europeos (cuando se trate, naturalmente, de ríos europeos).

Las comisiones fluviales eran un caso típico de organizaciones dotadas del poder de control. Su misión fundamental consistía precisamente en convertirse en garantes del régimen fluvial, inspirado en dos principios fundamentales: libertad de navegación e igualdad de trato. Pero las exigencias mismas de la función de garantía normativa que se atribuía a estas comisiones hizo, fatalmente, que su intervención, sus facultades de gobierno, fueran ampliándose. Y así nació el poder reglamentario y de policía fluvial, que era el instrumento indispensable para hacer valer el régimen de internacionalización del río. Como igualmente fué preciso dotar a la comisión de potestades punitivas y judiciales para velar, previniendo y castigando, por la recta observancia del citado régimen fluvial. Otro tanto aconteció con la facultad propiamente dicha de control. La evolución de la misma se percibe nítidamente en el caso de los trabajos fluviales. Todo mediano conocedor del Derecho fluvial internacional sabe que uno de los problemas más arduos del régimen internacional consiste en la reglamentación de los trabajos de conservación y mejora que se estiman indispensables en beneficio de una más fácil navegación. La cuestión ha sido capital en la historia del régimen del Rin y del Danubio. Se habla de trabajos de conservación y de mejora, como también se habla de obligaciones positivas y negativas: positivas, cuando consiste en la necesidad de acometer una obra; negativa, si se trata de impedir cualquier construcción que pueda dificultar esa navegación. Inicialmente, los Estados ribereños eran los únicos que decidían en tal materia de trabajos, concretando por su resolución la obligación general de mantener su trecho fluvial en buenas condiciones de navegabilidad. La comisión fluvial se limitaba a controlar, a supervisar la realización de los mencionados trabajos. Más tarde, todo proyecto de trabajo fluvial reclamaba una previa aprobación por parte de la comisión, hasta que en la evolución del proceso se llegó a admitir que fuera la misma comisión la que decidiera sobre la necesidad y características del plan de obras. Esto podía suceder en dos formas: cuando el Estado obligado no las realizara, o directamente sin necesi-

dad de agotar tal recurso. Esta evolución viene a probar, una vez más, la relación existente entre el control propiamente dicho y la gestión directa de la administración internacional, relación que no debe confundirse con identidad. En el control es indispensable la existencia de dos actuaciones, de dos conductas diferentes: la del que controla y la del controlado. Esta diferencia desaparece cuando una misma persona es la que con su acción agota todo el proceso ejecutivo.

Es la ley de la necesidad social la que impone y preside la evolución señalada. En tanto que resulta viable cumplir el fin social conservando la más amplia libertad de los Estados, la acción de la organización internacional se limita a una misión cautelar de control. Mas cuando esa acción de supervisión o vigilancia resulta difícilmente realizable (como sucedió en el caso del comercio de drogas o en la utilización de la energía atómica) y las exigencias sociales siguen reclamando que se imponga una reglamentación internacional, entonces no queda otro remedio que ampliar poderes y llegar incluso a la adopción de una forma de administración directa. En suma: la organización internacional tendrá cuantos poderes y competencias como requiera la realización de sus fines, y en este sentido se declaró, con relación a nuestro actual problema de las comisiones fluviales, el T. P. J. I. en su dictamen de 1927 (dictamen número 14, serie B, sobre la jurisdicción de la Comisión Europea del Danubio entre Galatz y Braila).

Las comisiones financieras confirman las conclusiones deducidas del examen anterior. Aquí el proceso de creciente institucionalización de la comisión, la ampliación progresiva de sus competencias, ha sido impuesta por el obligado respeto de la libertad e independencia del Estado afectado por una situación de insolvencia económica. La evolución ha venido presidida por la acción conjunta de estas fuerzas: 1) respeto de la independencia del Estado deudor, que era incompatible con las formas intervencionistas que presentaron las primeras intervenciones financieras de las potencias capitalistas; 2) privatización de la mecánica de la insolvencia, lo cual se realizaba mediante dos medidas: procediendo a la calificación de quiebra (*Jèze*) del Estado insolvente y otorgando autonomía a la comisión financiera para que pudiera actuar guiada tan sólo por la misión

económica otorgada, y en modo alguno como instrumento de poder político del Estado acreedor; 3) internacionalización de la gestión fiscalizadora, al consolidar el carácter de órgano internacional, en ocasiones de persona internacional de la comisión financiera y, al mismo tiempo, al establecer una especie de doble acción de control, en tanto que la comisión supervisaba concretas actividades económicas, financieras y administrativas del Estado deudor, mientras que, por su parte, los órganos ejecutores de la comisión podían, a su vez, ser controlados por otro órgano.

También el ejemplo de las comisiones financieras nos ilustra muy certeramente del proceso dialéctico que sigue la evolución de las formas de organización internacional. El factor político, el interés del Estado, ha partido como claro dominador; pero pronto se ha observado que ese mismo interés llevaba a conclusiones inoperantes, típicamente contradictorias en sí mismas.

En efecto: admitiendo la primacía del interés estatal, nos encontramos con la irreductible oposición entre el interés del Estado acreedor que, sustentando lo que Politis llamó "teoría clásica", mantiene que las obligaciones financieras pertenecen al dominio incontrolable de la libertad del Estado y que, a lo sumo, sólo se trata de una obligación moral, y el interés del Estado deudor que, con iguales argumentos considera que el cobro de sus créditos es una cuestión que le toca resolver por su propia decisión, procediendo a una intervención unilateral que es manifestación de su poder soberano. Fatalmente, esta oposición tiene teóricamente que obligar a una total transformación del planteamiento y, en lugar de ver dos intereses estatales contrapuestos, imponer una relación de dos tipos de situaciones que, por ser diferentes, permiten un régimen distinto. Esto sucede cuando el interés, diríamos político, se centra principalmente en el valor de los sujetos comprometidos en el conflicto para fijar el que posee superior jerarquía. De hecho, estamos en presencia de una situación en la que pugna el interés del Estado deudor, que aspira a que no se convierta su insolvencia en un motivo de supresión de su libertad política, que sería lo mismo que su degradación jurídica, su peligro de desaparición

como sujeto internacional, y el interés, política y jurídicamente más inferior, de los acreedores, en los que el problema es sólo cuestión económico y técnico. Desde el instante en que la cuestión queda así planteada, las soluciones se hacen más fáciles. Ante todo se transforma lo que era un conflicto político en un problema simplemente de quiebra (Jèze, Politis, Fischer, Williams). El reglamento del mismo reclama más bien la acción de los expertos que de los diplomáticos (Politis), así como el empleo de una nueva técnica financiera en la cual la dimensión técnicoadministrativa y económica es esencial, pues se trata de lograr un mayor rendimiento en los servicios financieros y arancelarios del deudor (Fischer Williams). Los elementos protagonistas tratan igualmente de acoplarse a la nueva situación. La acción dominadora y absorbente del Estado que actuaba como acreedor comienza a amortiguarse para hacerse más real la presencia del particular acreedor, el cual tiene unos intereses estrictamente económicos, centrados en una rápida y segura liquidación de la quiebra y que en modo alguno quiere transformar su crédito en un elemento más del juego diplomático (Rundstein). Todo esto impulsa la institucionalidad de la comisión financiera, su autonomía jurídica, que es tanto como independencia de la acción política del viejo Estado intervencionista, y su actuación estrictamente técnica. Esta comisión procede a cumplir y satisfacer un triple interés (yo prefiero hablar de un triple interés que de la dualidad de intereses propuesta por Jèze) que está personificado en el Estado deudor, que aspira a proteger su independencia, el del acreedor particular, que pretende cobrar su crédito, y el de la sociedad internacional que vela por la paz y la cooperación libre de los Estados. Para que todos estos intereses sean debidamente representados, la comisión financiera debe contar con la asistencia de un sistema de organización internacional adecuado. Las viejas intervenciones financieras pudieron dar paso al sistema de la asistencia financiera sólo cuando la Sociedad de las Naciones actuó llevada por su obligación de imponer el respeto de la independencia política (artículo X del Pacto) y de hacer más efectiva la cooperación internacional. Cuando los Estados se han podido mover libremente sin las trabas impuestas por la acción de un sistema internacional, entonces las insolvencias financieras del Estado han

desembocado en un antagonismo político radical cuya superación sólo se ha creído lograr por la vía de una declaración jurídico dogmática. Esto es lo acontecido en América. Jèze ha advertido que en tanto que en Europa se procedía a establecer una comisión financiera que controlaba en nombre o bajo la supervisión de la Sociedad de las Naciones, en América eran los Estados Unidos los que se irrogaban la facultad de convertirse en controladores, con lo cual sus controles fueron estimados siempre por los hispanoamericanos como ejemplos de auténtico intervencionismo (Yepes, Sánchez y Sánchez, de la Rosa, Drago, etc.). De ahí que estos pequeños Estados hayan luchado por introducir en el llamado Derecho internacional americano la prohibición total del empleo de cualquier clase de violencia para obtener el pago de deudas. Solución que por ser estrictamente normativa, dogmática, carece en la mayoría de los casos de la efectividad necesaria que sólo se obtiene cuando el precepto es ambientado y sostenido por la institución correspondiente. Las Comisiones financieras, especialmente las creadas por la Sociedad de las Naciones, para hacer efectivos los planes de asistencia económica son un claro *test* para comprobar las diversas dimensiones del control internacional. Este control adquiere, diríamos, una doble dirección. La comisión fiscaliza la administración económica del Estado asistido financieramente, ejerce respecto del mismo una función plenamente tutelar, con la dosis de mando y gobierno que ello entraña, lo cual supone, en ocasiones, algo más que una simple supervisión, para llegar, incluso, a formas de gestión más o menos directa. Mas, al mismo tiempo, esa acción de la comisión, especialmente cuando acusa sensiblemente el perfil ejecutivo, intervencionista, queda bajo un control en el que se conjuga la posible fiscalización de la Sociedad de las Naciones mediante un procedimiento idóneo y la facultad concedida al Estado "intervenido" para apelar contra algunas de las decisiones o actuaciones del órgano ejecutor. Si a eso se añade la apuntada aplicación, en algunos casos, de procedimientos arbitrales (Rundstein), se comprenderá el grado de perfección que el sistema ha podido alcanzar. Con ello se corrobora, una vez más, la utilidad de una estimación dialéctica del problema del control, como de los demás del orden internacio-

nal en cuanto que la visión y funcionamiento de cada institución sólo se logra comprender y realizar "dentro" del esquema general de la organización internacional correspondiente.

Las Uniones administrativas han sido por muchos el germen de las Organizaciones internacionales actuales, el esquema inicial en que se fraguó la institucionalización de la cooperación internacional, el auténtico embrión de la administración internacional (Jellinek y con él toda la doctrina), por eso se explica fácilmente que a ellas haya que aludir cuando se trata de ambientar el control internacional en el seno de la teoría jurídica de las organizaciones internacionales. Mas como mi exclusivo propósito en este ensayo es simplemente el de destacar aquellos elementos más significativos para entender la relación entre la evolución de las formas de organización internacional y las modalidades del control internacional, en lugar de hacer un examen global de las Uniones administrativas, aunque fuera breve, prefiero entrarme en una manifestación de las mismas muy específica. Me referiré tan sólo a la organización internacional azucarera (Comisión internacional del azúcar).

Anotaremos dos citas que estimo de autoridad en la materia para destacar la significación de esta comisión internacional. Para Alexandrowicz ("International Economic Organisations", 1952, pág. 71 y sigs.) esta organización tiene rasgos que la confieren una significación *sui generis*, y éstos son: 1) ser el antecedente de lo que andando el tiempo serían los llamados "Commodity agencies"; 2) constituía un tipo clásico de organización en la que pueden participar Estados de ideología muy diferente (Alexandrowicz habla de la comisión internacional azucarera como un ejemplo característico de una organización internacional en la que pueden coincidir países del Este y Oeste; 3) haber servido magníficamente para apuntar las posibilidades de un control internacional con matices que le aproximan notablemente a la función de ejecución internacional (André en su artículo "La convención sucrère de Bruxelles du 5 mars 1902 et sa commission permanente". R. G. 1912, págs. 665 y sgs., decía: "esta comisión constituyó una innovación en el Derecho internacional y suscitó inicialmente reservas por la función de control que se creía incompatible con la soberanía (pág. 688). La comisión constituye un ensayo feliz y es de esperar que se

aplique a otros ámbitos del Derecho internacional"). Para Bilfinger ("Vo y politischen und nicht-politischen Recht in organisatorischen Kollektiv-Vertragen: Schuman-Plan und Organisation der Welt" A. F. A. O. V., 1951, págs. 628 y sigs.), esta comisión es un precedente, un ensayo anticipado de lo que habría de ser la CECA, en cuanto que con ella se establece un sistema que prohíbe prácticas discriminatorias en el comercio azucarero y se crea un órgano internacional encargado de hacer respetar tal régimen de cuotas de importación y exportación. En su día W. Kaufmann, comentando el artículo 7 de la convención azucarera en el que se estipula la misión y poderes de su comisión permanente, llegó a decir que se trataba de un órgano plenamente internacional, incluso con poderes respecto de los Estados no miembros.

Lo que resulta incuestionable es que la comisión azucarera, después Consejo Internacional del Azúcar, ha sido una creación internacional que ha abierto el camino a los posteriores acuerdos económicos destinados a reglamentar internacionalmente el comercio de determinados productos y suprimiendo la calificación de materia de competencia doméstica que secularmente se había otorgado a estas actividades. La convención azucarera, junto a otros "agreements commodity", sirve para preparar la Carta de La Habana, que, aun resultando un intento fallido, preludia ya la aparición de la CECA. En cuanto al problema específico del control internacional, la actuación de la comisión azucarera sería un ejemplo a considerar por los redactores de la Carta de La Habana, especialmente en lo relativo al reglamento de las diferencias (ver el artículo de Plaisant, "L'Organisation internationale du Commerce". RG. 1950, págs. 159-224) donde se establece un catálogo de recursos, más bien administrativos que jurisdiccionales, destinado a imponer la observancia de lo preceptuado. Sistema que sabe combinar la conciliación, el arbitraje, la actuación de la conferencia de la organización internacional de comercio, para ultimar con la posible petición de un dictamen al TIJ, o la retirada del miembro infractor.

He seguido la evolución de las organizaciones internacionales desde el llamado gobierno internacional de facto, hasta culminar en estas creaciones económicas que son algo así como el

prólogo de las organizaciones supranacionales, punto culminante de la evolución y en el cual el control internacional alcanza una indiscutible madurez. Pero antes de traspasar el umbral de lo que comenzó siendo simple Asociación de Estados, para penetrar en el recinto de las organizaciones supranacionales, en las que el rasgo federativo es bien visible, estimo conveniente concluir esta revista con una brevísima alusión al Consejo de Europa.

El Consejo de Europa es la primera respuesta positiva al movimiento federalista europeo. Su origen inmediato está en las conclusiones de La Haya con ocasión de la magna conferencia del Movimiento Europeo. Su cauce fue el Pacto de Bruselas en cuyo seno se gestó. El Consejo de Europa es auténticamente el punto de separación de las viejas Asociaciones de Estados y las nuevas Organizaciones supranacionales. Hay en el Consejo de Europa unos elementos que son determinantes para explicar su importancia. En primer lugar la creación de la Asamblea Consultiva, que sin llegar a ser un Parlamento (pues carece de los dos atributos esenciales de todo Parlamento: legislar y controlar al ejecutivo) marca el primer paso para dar una intervención directa al pueblo en los asuntos internacionales. En segundo término el artículo tercero que hace de los derechos del Hombre la piedra angular de todo el sistema, con lo cual el Consejo pasa a tener su ideología propia, fundamento de un sistema constitucional que sólo existe cuando se da esa declaración ideológica. En tercer lugar, por la función de coordinación que corresponde al Consejo, muy especialmente después de haber prosperado la sugerencia del llamado Plan Edén, y que hace exclamar a Robertson (en su estudio "The Council of Europe as an Organ of Intergovernmental Cooperation", publicado en "Les institutions internationales Europeennes", 1922), que el Consejo es el "armazón general" dentro del cual deben coordinarse las restantes organizaciones internacionales europeas, idea recogida en el artículo de Bruyas ("Le Conseil de l'Europe". RG., 1951, pág. 626-630) cuando afirma que la función coordinadora del Consejo abarca no sólo a la conducta de los Estados, sino también la de las organizaciones internacionales europeas, para concluir diciendo que el Consejo creará unos servicios públicos

autónomos que podrán ser considerados como los verdaderos "Establecimientos Públicos Europeos".

Considerado en Consejo de Europa como órgano general de coordinación, como crisol en el que se estimula y dirige el esfuerzo de unificación europea, se comprende perfectamente la posición que le he conferido en la evolución dialéctica que he intentado describir. Indudablemente aquella comunidad de trabajo que intentó ser la Sociedad de las Naciones (según la feliz expresión de Schücking y Wehberg) y que la discordia política arruinó, para pasar a ser un simple "alibi" en el proyecto Bruce de 1939, se ha hecho realidad viva en el Consejo de Europa, que hoy planea altivo, coordinando la acción de las distintas organizaciones europeas y evitando, por su parte, la anarquía que surgiría de no existir un órgano superior y común situado por encima de los que han creado las distintas comunidades europeas hoy existentes.

M. AGUILAR NAVARRO.

CATEDRÁTICO
DERECHO INTERNACIONAL