

Capítulo 8.

Teoría general de la Organización Internacional.**1. Antecedentes históricos y doctrinales de las organizaciones internacionales.**

El fenómeno de organización de las relaciones internacionales es tan antiguo como las propias comunidades políticas. En efecto, los contactos regulares entre dos o más sociedades no sólo generaron vínculos de cooperación, conflicto y asociación, sino que también suscitaron nuevos problemas que al rebasar el ámbito y competencias de cada comunidad política las indujo a desarrollar fórmulas estables e institucionalizadas de cooperación internacional. Como ha escrito AB-SAAB:

«Como toda noción, la de organización internacional es evolutiva. Aunque los intentos de cooperación institucional intercomunitaria pueden ser reconstruidos hasta en los tiempos más remotos, la noción contemporánea de organización internacional es de origen relativamente reciente. En sus contornos actuales es el resultado de una rápida evolución de los acontecimientos y de las ideas desde comienzos del siglo XIX».

En efecto, ya fuese por causas de naturaleza político-militar, económicas o ideológicas, podemos comprobar que existen precedentes históricos de las actuales organizaciones internacionales hasta en los tiempos más remotos. Entre las primeras que se conocen figuran las *asambleas*, celebradas periódicamente por los pequeños estados y reinos chinos, durante los siglos VII al V a. de C estimulados por la permanente amenaza que para su independencia ejercía el poder hegemónico del *reino de Chu*. No menos importantes fueron las formas de organización desarrolladas en la Grecia clásica, y que comprendían dos tipos de instituciones fundamentales: las *anfitionías* y las *simmaquías*. Las anfitionías eran unos consejos o patronatos creados por diversas «polis» (ciudades-Estado) griegas que compartían y frecuentaban los cultos religiosos en santuarios o templos erigidos y sufragados conjuntamente. Tales consejos o anfitionías eran dirigidos por la «polis» hegemónica, y tenían como misión primordial actuar como órganos arbitrales para resolver sus conflictos o diferencias al amparo de la autoridad que les confería la comunidad religiosa entre sus miembros.

Las simmaquías o ligas, constituían auténticas alianzas político-militares que, bajo la dirección de una polis hegemónica, garantizaban la defensa común de todos sus miembros, frente a la amenaza procedente de otras simmaquías o ante el peligro de los grandes imperios mesopotámicos.

Más tarde, durante la Edad Media, se desarrollaron en Europa algunas fórmulas de organización particulares. Así, por ejemplo, se crearon grupos o sociedades internacionales de inspiración político-religiosa, eran las *órdenes militares*, como la de los Caballeros Templarios o -la Orden de los Caballeros Teutones, surgidas al amparo de las luchas entre la *Cristiandad* y el *Islam*, y fomentadas por el «espíritu de las cruzadas».

También se configuraron formas de organización internacional de naturaleza económica de entre las que cabe destacar la *Liga Hanseática* (siglos XIV y XV). La *Hansa* era una asociación de más de cincuenta ciudades («burgos») del Centro y Norte de Europa, constituida para fomentar y garantizar el comercio mutuo así como con las ciudades y reinos del área mediterránea. Se organizaba en torno a una *Asamblea General* en la que participaban representaciones de todos los miembros y en la que se aprobaban, por mayoría de votos, las reglas que ordenaban las relaciones comerciales o la declaración de guerra a aquellas ciudades o reinos que ponían en peligro el tráfico comercial. De este periodo data

también la *Liga de los Cantones Suizos*, organización esencialmente defensiva que, más tarde, se transformará en una Confederación núcleo del Estado actual.

Estos y otros muchos ejemplos históricos, respecto a instituciones y organizaciones internacionales, nos permiten afirmar que si bien tales precedentes no pueden ser equiparados o comparados directamente con las actuales organizaciones internacionales, tampoco se puede desconocer su existencia o influencias históricas y que, en cualquier caso, sí se trataron de experiencias con carácter excepcional y restringido, frente al peso e importancia de las comunidades políticas en la escena internacional.

En el terreno doctrinal, la trayectoria es tan intensa, o más, si cabe, que en el plano de la experiencia práctica. Durante la Edad Media, la concurrencia de dos poderes supranacionales que dominan la sociedad internacional de la Cristiandad (el Papado y el Imperio), unido al expansionismo islámico, crearon un clima propicio para la profusión de distintas formas o modelos de organización internacional del Occidente cristiano.

Entre los primeros autores de la época podemos citar a RAMON LLULL (Raimundo Lulio), a PIERRE DUBOIS en su obra *De Recuperatione Terrae Sanctae (1306)*. En esta obra se propone la constitución de una federación de todos los reinos cristianos para derrotar y vencer a los «infiel», logrando además la recuperación de los Santos Lugares. También DANTE ALIGHIERI en su obra *De Monarchia (1313)* sostiene la idea de la creación de un Imperio o Monarquía universal de carácter federativo.

Pero si bien el auge del Estado moderno eclipsó parcialmente los proyectos de organización internacional durante los siglos XV y XVI, la propia consolidación del equilibrio de poder en el *sistema de estados europeos* contribuyó a estimular, en los siglos posteriores, la formulación de nuevos proyectos y modelos organizativos de las relaciones interestatales en los que se destaca la plasmación de una aspiración a establecer un orden internacional regido por instituciones y poderes, a imagen y semejanza de los del Estado, al tiempo que las viejas aspiraciones medievales, a alcanzar una proyección universal de los poderes del Imperio y del Papado, van cayendo, progresivamente, en desuso.

Así, en 1623 EMERIC CRUCE exponía en su obra, *Le nouveau Cynée ou discours d'Etat représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté de commerce par tout le monde*, un proyecto de ordenación internacional en la que junto a las potencias y estados europeos cristianos defendía la asociación del Imperio Turco como auténtica potencia internacional decisiva para alcanzar una estabilidad continental y un desarrollo de los vínculos comerciales. Por su parte, el duque de SULLY en sus *Mémoires* defendía, desde una perspectiva más estatalista, la idea de alcanzar la pacificación de Europa mediante la implantación de un equilibrio político-militar entre las dos grandes alianzas centradas una en la dinastía de los Habsburgo, y la otra, en Francia.

Destaca también, por lo que supuso de premonitorio, el proyecto formulado por WILLIAM PENN en su obra *Ensayo para la paz presente y futura de Europa (1693)*, en el que se propugnaba la creación de una Dieta o Parlamento en el que se encontrarían representados los distintos estados europeos, incluidos Rusia y Turquía, con una distribución ponderada de sus votos a tenor de su poderío real. La principal misión de este Parlamento sería la de resolver, por vía pacífica, los conflictos y litigios entre sus miembros.

Ya en el siglo XVIII junto a la obra destacada del ABATE DE SAINT PIERRE, titulada *Projet de Traité pour rendre la paix perpétuelle entre les souverains chrétiens (1713)*, de marcado tinte pacifista, conviene subrayar la aportación de JEREMIAS BENTHAM con su escrito sobre el *Proyecto de Paz Universal y Perpetua (1789)*, en el que defiende la necesidad de proceder a una abolición de la diplomacia secreta, como fuente generadora de desconfianzas y recelos entre los estados, y la creación de una Corte o Tribunal

internacional de arbitraje con el fin de dilucidar, según el Derecho Internacional vigente, los conflictos de intereses entre los países.

Durante el siglo XIX las aportaciones doctrinales se orientaron, predominantemente, hacia la formulación de proyectos de organización europea, ya que, no en vano, Europa sigue constituyendo el núcleo del sistema internacional decimonónico. THIERRY propuso, en 1814, la necesidad de proceder a la consolidación de una unión federal europea, cuyo núcleo debía constituirlo la federación entre Inglaterra y Francia, principales potencias coloniales, cuya rivalidad había quedado patente en las guerras napoleónicas.

El ideal de una Europa integrada, ya fuese como una «comunidad europea» de estados, vinculados de un modo muy laxo, según la propuesta de BLUNTSCHIL, o como un auténtico Estado federal, según propugnaba LORIMER, contrastaba netamente con el federalismo proudhoniano o con la idea confederal que sustentaba la propuesta de unos «Estados Unidos de Europa», formulada por A. LEROY BEAULIEU en el Congreso de Ciencia Política celebrado en París en 1900 y de la que expresamente excluía a Inglaterra, por considerarla una potencia cuyos vínculos político-económicos con sus colonias extraeuropeas predominaban sobre sus intereses estrictamente europeos, objeciones que nos recuerdan las que décadas más tarde formularía el Presidente DE GAULLE para oponerse a la integración del Reino Unido a las Comunidades Europeas.

Esta corriente del pensamiento «europeísta», que llegará hasta nuestros días asociada a nombres tan ilustres como los de COUDENHOVE-KALERGI, ARISTIDE BRIAND, JEAN MONNET o ROBERT SCHUMAN, constituyó el fundamento filosófico, político y jurídico de las principales organizaciones europeas actuales: el Consejo de Europa y la Comunidad Europea. Corriente «europeísta» de la que no estuvieron ausentes importantes intelectuales y pensadores españoles, como JUAN FRANCISCO SIÑERIZ en el siglo pasado, o SALVADOR DE MADARIAGA, y ORTEGA Y GASSET en el presente siglo.

Con todo, semejante línea de evolución filosófico-política no es exclusiva de los modelos de organización internacional gubernamental, pues abarca también a las denominadas organizaciones internacionales no gubernamentales. Bastaría con recordar la influencia del pensamiento abolicionista, a comienzos del siglo XVI, en la creación de la British and Foreign Antislavery Society (1823) cuyo ejemplo se extendió a otros países como Estados Unidos, Francia o España. Análogamente, no podríamos silenciar la significativa contribución, teórica y práctica, de MARX y ENGELS al desarrollo del internacionalismo proletario y a la creación de la Asociación Internacional de Trabajadores o Primera Internacional, en 1864.

Por lo que se refiere a las empresas multinacionales, si bien no cabe apreciar la existencia de antecedentes históricos comparables en las sociedades precapitalistas, no podemos olvidar la significación mercantil de los establecimientos o «colonias» fenicias en la antigüedad clásica. Ya en los albores del capitalismo, y al compás del desarrollo del Estado moderno y de su expansión ultramarina, asistimos a la emergencia de formas embrionarias de empresas transnacionales. En efecto, junto a las dinastías de los Fugger, los Tassi o los Roschildt, cuya financiación a las actividades emprendidas por las Monarquías más poderosas de la época prefiguran formas más modernas de internacionalización bancaria, resulta pertinente citar también las grandes compañías coloniales, como la Compañía inglesa de las Indias Orientales (1600) o la Compañía holandesa de las Indias Orientales (1602), auténticas sociedades por acciones que, con la cobertura político-militar de sus respectivos estados, gozaban del monopolio comercial con las colonias de Extremo Oriente.

No resulta fortuito que las tres corrientes favorecedoras de la progresiva consolidación de unas estructuras orgánicas de las relaciones internacionales, concurren durante el siglo XIX a la definitiva consolidación de los modelos de organización

internacional que imperan en la actualidad: las organizaciones internacionales gubernamentales, las organizaciones internacionales no gubernamentales y las empresas multinacionales.

Para concluir este apartado, podemos extraer dos conclusiones que se desprenden claramente de los antecedentes históricos y doctrinales sucintamente referidos. En primer lugar, observamos que la tendencia hacia formas, más o menos desarrolladas, de organización internacional son una consecuencia directa de la propia dinámica relacional que se genera entre las comunidades sociales, insertas en las comunidades políticas independientes (estados), además de la creación de organismos internacionales directamente por parte de los estados. Naturalmente, tanto unas como otras organizaciones constituyen una parte íntegra de la sociedad internacional en cuyas estructuras y evolución influyen apreciablemente. Esta consideración matiza sustancialmente las tesis de los doctrinarios del realismo político internacional, para quienes las organizaciones internacionales no son más que una proyección exterior del Estado, o bien se encuentran tan mediatizadas por sus poderes que carecen de eficacia internacional propia.

En segundo término, tampoco podemos compartir las concepciones, muchas veces utópicas, de los ideólogos del internacionalismo a ultranza, que contemplan la estructura orgánica internacional como una traslación de las instituciones y poderes estatales al contexto internacional, ya sea de modo completo o como simple tendencia. La idea de un «gobierno internacional», universal o a escala regional, con un orden jurídico directamente aplicable a los ciudadanos, y garantizado por unos poderes coercitivos supranacionales, responde tan sólo a una de las tendencias evolutivas en las formas de organización de las relaciones internacionales, que debe, teórica y prácticamente, conjugarse con otras tendencias o modelos orgánicos no menos eficaces y dinámicos en el plano internacional.

2. Importancia de la organización internacional: causas y efectos.

El desarrollo y universalización de los distintos tipos de organización internacional que se aprecia desde el siglo XIX es el resultado de la combinación de una diversidad de fenómenos y causas, de entre los cuales podemos destacar los siguientes:

A) La innovación científico-tecnológica y su aplicación a los medios de transporte y comunicación

El descubrimiento y aplicación de nuevas formas de energía (vapor, carbón, energía eléctrica, etc.) a los transportes terrestres (ferrocarriles) y marítimos (navegación a vapor), así como a la comunicación y transmisión internacional de informaciones, impuso la necesidad de establecer una regulación y control internacionales que permitiesen la plena explotación de tales avances. De esta forma surgieron la Comisión para la navegación fluvial del Rin (1815) y la Comisión para la navegación fluvial del Danubio (1856). También se crearon, durante la segunda mitad del siglo pasado, otras organizaciones internacionales, denominadas genéricamente Uniones Administrativas, algunas de las cuales, pese a sus cambios internos, subsisten todavía. Entre ellas podemos destacar la Unión Telegráfica Internacional (1865), la Unión Postal Universal (1878), la Unión de ferrocarriles (1890).

B) Las alteraciones experimentadas por las relaciones de producción, distribución y consumo ocasionadas por el proceso de industrialización

La introducción y difusión del «maquinismo» supuso, al mismo tiempo, un incremento espectacular de la productividad del trabajo humano y la necesidad de una producción masiva y estandarizada de bienes de consumo que exigían la dominación de sociedades y/o mercados cada vez más extensos.

El nuevo sistema productivo, propio del capitalismo industrial, impuso también una serie de limitaciones y de condicionamientos. Ante todo era necesario una creciente

concentración de recursos humanos y de mano de obra, de materias primas y de recursos financieros. Por otra parte, imponía una constante y creciente especialización productiva de las economías empresariales y nacionales, acorde con el intangible principio de la división de trabajo que sustenta al sistema capitalista. Por último, la ineludible necesidad de aumentar el comercio y el consumo para garantizar el aumento de producción, y con ella las tasas de beneficios que permitiesen su incremento industrial, constituyen también otras de las causas.

Los cambios experimentados en las relaciones económicas, nacionales e internacionales, exigían un adecuado tipo de organizaciones que aproximasen y uniformasen internacionalmente la pluralidad de decisiones, acciones y regulaciones nacionales.

Aparecen en consecuencia la *Oficina Internacional de Pesos y Medidas (1875)*; la *Unión para la protección de la Propiedad Industrial (1883)*; la *Unión para la protección de la propiedad intelectual y artística (1884)* o la *Oficina de Estadísticas Internacionales (1913)*.

Es también en este contexto de transformación económica en el que se desarrollarán las primeras firmas multinacionales asociadas, muy frecuentemente, a ciertos avances tecnológicos, así como a una cierta tendencia proteccionista de los países destinada a proteger sus incipientes industrias nacionales de la competencia internacional de las principales potencias económicas, particularmente de Inglaterra. Así surgieron empresas tan conocidas como la *SINGER*, la *BAYER*, la *STANDAR OIL*, la *FORD MOTOR COMPANY*, etc. Una referencia particular merece la creación de la *Unión Aduanera de la ZOLLVEREIN* en 1834, gracias a la cual el proceso de integración política, iniciado por la *Confederación Germánica (1815)*, se completó con un proceso de integración comercial de cuyos cimientos surgiría potenciado el proceso de unificación de Alemania que condujo a la creación del Reich. La importancia de ambas organizaciones radica en lo que supuso de antecedente histórico para el proceso de integración europea desarrollado tras la Segunda Guerra Mundial.

C) *La reordenación de las estructuras sociales*

La Revolución Industrial no sólo trastocó las estructuras tecnológicas y económicas, sino que, necesariamente, provocó importantes mutaciones en el panorama de las relaciones sociales imperantes en y entre los países que accedieron a la industrialización. En efecto, no sólo se produjo una movilización de la mano de obra desde el punto de vista geográfico (concentración en grandes urbes, movimientos migratorios intercontinentales, etc.), sino también desde el punto de vista productivo (trasvase de la mano de obra agrícola al sector industrial). Al compás de todas estas mutaciones comenzaron a formarse una diversidad de organismos internacionales, tanto de carácter estatal como privado, de entre los que podemos mencionar: *la Cruz Roja Internacional (1864)*; *la Asociación Internacional de Trabajadores (1864)*; *el Consejo Internacional de Mujeres (1888)*; *la Internacional Socialista (Segunda Internacional) en 1891*; *la Oficina Internacional de la Salud Pública (1904)*, transformada en 1907 en *la Oficina Internacional de la Higiene*, etcétera.

D) *El desarrollo de los nacionalismos*

El trastocamiento del «ancien régime» ocasionado por la secesión de las trece colonias americanas y, con posterioridad, por la Revolución francesa, ocasionó el desarrollo de los movimientos nacionalistas provocado por las burguesías de cada país que aspiraban a quebrar las estructuras imperiales y coloniales en los dominios españoles, portugueses, franceses, británicos, rusos, turcos o austriacos.

Estos movimientos nacionales aspiraban, en muchos casos, a la constitución de nuevos modos de organización política transnacional que aglutinase a todos los pueblos vinculados por lazos históricos, culturales, lingüísticos o étnicos comunes. Fruto de esta

tendencia será la formación de entidades como la *Unión Panalemana (1891-1939)*, que aspiraba a la constitución de un Imperio alemán que, unificando a todos los pueblos germanos, lograrse hacer frente y someter a los pueblos eslavos, potencial amenaza para la supervivencia del *pangermanismo*, Análogamente, cabría citar el paneslavismo propiciado internacionalmente por el *Congreso Esloveno*, celebrado en Moscú (1867), y heredero de la *Asociación de Eslavos Unificados*, constituida en 1823.

En el contexto de la descolonización americana surgirá el *movimiento panlatinoamericano*, cuyo máximo defensor fue SIMON BOLIVAR, y que plasmó en un sistema de Congresos internacionales, como el *Congreso de Panamá (1826)* de *Lima (1847-1848)* el *Congreso Continental (1856)*; nuevamente los *Congresos de Lima (1864-65)* y de *Panamá (1883)*, y muy especialmente al fracasado intento de integración de los países del istmo centroamericano en la *Confederación Centroamericana (1842-45)*. La decadencia de este movimiento coincidirá con el surgimiento del *panamericanismo* a partir de la *Conferencia Interamericana de 1888*, y que dará origen a la *Unión Panamericana (1899)*, antecedente decimonónico de la actual *Organización de Estados Americanos (OEA)*.

Junto a las causas que hemos mencionado y que comenzaron a fraguarse durante el siglo pasado, aunque muchas de ellas alcanzan su eclosión en el presente siglo, debemos mencionar otros dos factores que han contribuido, específicamente, al crecimiento exponencial del número de organizaciones internacionales en el período posterior a la Primera Guerra Mundial.

De un lado, el desencadenamiento de dos grandes conflagraciones bélicas mundiales, cuyos devastadores efectos propiciaron la constitución de sendas organizaciones de vocación universal y de fines generales (la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas).

En segundo término, la definitiva consumación del proceso de descolonización que ocasionará el aumento sustancial del número de actores estatales independientes y la formación de organizaciones internacionales de ámbito regional.

Naturalmente, el desarrollo de los organismos internacionales como nuevas categorías de actores, no podía dejar de afectar a las estructuras y al funcionamiento de la Sociedad Internacional. Entre los principales efectos que se pueden señalar, se encuentran los siguientes:

1° Un incremento del número de actores internacionales no estatales

Dicho aumento ha contribuido a intensificar y complicar las relaciones entre los propios estados, generando nuevos vínculos internacionales al margen o por encima de los poderes estatales, y contribuyendo a la formación de áreas de cooperación interestatal tanto regionales como mundiales.

2° Un incremento en la movilidad de las colectividades humanas no estatales

La participación de numerosos grupos sociales en el contexto internacional, mediante su inserción en organizaciones no gubernamentales, ha propiciado no sólo su protagonismo internacional, sino también cambios sustantivos en las estructuras mundiales.

3° Un reforzamiento de los actores estatales

Por paradójico que pueda parecer, lo cierto es que el fenómeno de las organizaciones internacionales, gubernamentales o no, también ha contribuido a consolidar el papel de los estados como actores fundamentales de la Sociedad Internacional, gracias al incremento de su número y al reforzamiento de algunos de sus poderes y competencias. Como lo ha manifestado EVAN LUARD:

«Por tanto, el debate respecto a si las actividades de los cuerpos internacionales favorecen a los gobiernos nacionales más o menos que al internacional, no es quizá pertinente. En muchos casos, hacen que se fortalezcan ambos: los dos tipos de gobierno se pueden hacer más firmes en relación con las autoridades locales, o bien (lo que todavía es más importante), en relación a los seres humanos individuales. De hecho, los dos no están necesariamente en competencia directa».

3. Concepto y caracteres generales de la organización internacional.

Hasta ahora hemos hablado de las organizaciones internacionales sin haber procedido a su especificación conceptual. En general, podemos definir la organización internacional, siguiendo a MEDINA, como:

«Todo grupo o asociación que se extiende por encima de las fronteras de un Estado y que adopta una estructura orgánica permanente».

De esta definición se desprenden los dos caracteres esenciales que concurren en toda organización internacional. Estos son:

1º Internacionalidad

La organización que tratamos de estudiar se distingue de otros grupos sociales por la nota de su internacionalidad. Esta internacionalidad significa que los miembros que integran una organización de este género tienen que proceder o formar parte de distintos estados, lo que les diferencia de aquellos grupos o colectividades integradas por miembros pertenecientes a un solo Estado, y por consiguiente, sometidos a los poderes y al derecho interno de éste.

Pero la nota de internacionalidad también cabe predicarla respecto a las actuaciones y efectos derivados de estas organizaciones. En efecto, su constitución, desarrollo y extinción afectan directamente al panorama de las relaciones internacionales, de las que forman parte, porque es en el medio internacional en el que operan la mayor parte de sus competencias e instituciones.

2º Estructura orgánica permanente

Pero las organizaciones internacionales vienen singularizadas también, frente a otras formas de relación internacional de carácter esporádico o transitorio, por el hecho de que poseen una serie de órganos, de medios humanos y de recursos financieros y jurídicos de una cierta permanencia temporal. La necesidad de que exista esta estructura orgánica permanente es una resultante de la naturaleza estable y permanente de los fines y objetivos que se pretenden alcanzar mediante la organización internacional. Esta nota de la permanencia orgánica e institucional se encuentra ya implantada en la voluntad que anima a los miembros fundadores a recurrir a la creación de una organización frente a otras formas menos duraderas, como son las *conferencias internacionales* o los *movimientos internacionales*, que surgen también como instrumentos de la cooperación internacional.

Junto a las dos notas esenciales que acabamos de referirnos, podríamos mencionar otras dos notas o caracteres complementarios:

a. La funcionalidad de las organizaciones internacionales

Resulta muy coherente con la dinámica internacional que la aparición y desarrollo de las organizaciones internacionales, precisamente junto al Estado y sin desplazarlo de la esfera mundial, se realice para desempeñar ciertas funciones y/o competencias, necesarias para la existencia y funcionamiento de la sociedad Internacional, que no poseen una correspondencia territorial inmediata y directa. En otras palabras, la organización .nace, específicamente, ante la necesidad de

complementar y trascender las limitaciones que la división fronteriza y estatal del territorio impone a los poderes de cada país.

Lógicamente, la eficacia de una organización internacional radica; preferentemente, en su capacidad para desempeñar adecuadamente ciertas funciones que motivaron su constitución, y no tanto en la extensión del ámbito territorial en el que desempeña tales funciones. Así, por ejemplo, organizaciones internacionales de un ámbito territorial muy restringido, como ocurre en el BENELUX, han demostrado gozar de una mayor eficacia y duración que otras muchas organizaciones con un área espacial mucho más extensa, como sería el caso de la OCDE, por citar un ejemplo de estas últimas.

b. Relevancia jurídica.

Todas las organizaciones internacionales surgen de un acuerdo de voluntades, de una decisión común entre sus miembros fundadores, que trasciende los límites de los derechos y obligaciones por ellos reconocidos como mutuamente vinculantes. Este acuerdo constitutivo adquiere también una eficacia jurídica frente a terceros, de acuerdo con un determinado ordenamiento legal específico. Esta doble relevancia jurídica, interna y externa, que muestra toda organización internacional constituye un elemento común a esta categoría de actores internacionales.

Pero la relevancia jurídica no emana exclusivamente del acto constituyente de la organización, también deriva de sus actividades permanentes en el campo de las relaciones internacionales, de tal modo que la propia dinámica de las organizaciones internacionales es objeto de un tratamiento legal, tanto nacional como internacional, al mismo tiempo que contribuye a producir modificaciones jurídicas más o menos profundas.

Ahora bien, es lógico que puesto que las organizaciones internacionales presentan notables diferencias, según se trate de organizaciones intergubernamentales o de organizaciones no gubernamentales, tanto en la composición de sus miembros como en sus competencias, también muestren un distinto alcance en su personalidad y capacidad jurídicas. En términos generales, y salvo algunos supuestos excepcionales, podemos afirmar que mientras *las organizaciones intergubernamentales poseen una relevancia jurídica internacional directa*, tanto en lo relativo a su acto constitutivo, como a sus normas internas y a las normas que regulan sus relaciones con otros actores internacionales, *lo que las convierte en sujetos sometidos al Derecho Internacional Público; las organizaciones no gubernamentales y demás actores transnacionales gozan de una relevancia jurídica internacional indirecta, hallándose sujetas de modo inmediato o directo al derecho nacional*, imperante en cada uno de los estados en los que se encuentran implantados sus diversos miembros.

La distinción que, desde la perspectiva jurídica, acabamos de realizar entre los distintos tipos de organizaciones internacionales no es tajante y absoluta. Como tendremos ocasión de explicar más adelante, el mundo de las organizaciones internacionales es en la actualidad lo suficientemente amplio y complejo para que existan notables excepciones a este principio general. Pero además, tanto el derecho internacional como los ordenamientos jurídicos nacionales están siendo afectados por las actividades que están llevando a cabo las organizaciones internacionales, que están cambiando el panorama internacional, pero que al atravesar las fronteras e instituciones estatales están alterando muchas de las normas legales de éstos.

Surge así una relevancia jurídica derivada del hecho de que al trascender sus actividades los límites fronterizos entre los estados provocan una *colisión o conflicto entre los diversos derechos nacionales* a los que están sujetas sus secciones y organismos nacionales. Tales conflictos de competencias entre los distintos regímenes legales nacionales son objeto de una serie de normas y principios que configuran el *Derecho*

Internacional Privado, que si bien no contemplan únicamente la actividad de estos actores transnacionales, es verificable la creciente incidencia de éstos en el desarrollo de este Derecho Internacional Privado. Todo ello, además de su incidencia en la renovación que se está produciendo, en las últimas décadas, en el Derecho Internacional Público.

Del análisis de estos cuatro caracteres generales apuntados, podemos extraer una clara distinción conceptual y operativa de esta categoría genérica de actores, que denominamos: *organizaciones internacionales*, sin perjuicio de las matizaciones que en posteriores capítulos realicemos para los distintos tipos de organizaciones internacionales.

4. Clasificación de las organizaciones internacionales.

El desarrollo del fenómeno organizativo internacional durante el siglo XIX supuso la coexistencia de organizaciones de diversa membresía y «status» jurídico, lo que llevó a la introducción de una primera distinción entre *Organizaciones Públicas y Organizaciones Privadas*, según existiese o no una participación de los estados y, en consecuencia, quedasen reguladas por el Derecho Público o el Derecho Privado.

Semejante clasificación, que todavía sigue utilizándose por la doctrina anglosajona, se mantuvo durante la etapa de la Sociedad de Naciones, al establecerse en el artículo 24 del Pacto la autoridad de la Sociedad sobre cuantas «*oficinas internacionales establecidas por Tratados colectivos*» hubiesen sido creadas con anterioridad, y salvo decisión contraria de sus miembros. Igualmente, se reconocía la autoridad de la Sociedad de Naciones respecto de «*cualquier oficina o comisión*» creada con posterioridad a la constitución de la Sociedad con objeto de contribuir a la resolución de problemas internacionales.

Esta terminología, deliberadamente ambigua, en la que no se distinguen claramente a las organizaciones públicas y privadas, facilitaría a la propia Sociedad de Naciones desarrollar vínculos con organizaciones internacionales de ambos tipos. El caso más significativo lo constituyó el compromiso asumido por la Sociedad de apoyar el establecimiento y cooperación con las secciones nacionales de la *Cruz Roja* (organización internacional privada) y que aparece regulado en el artículo 25 del propio Pacto de la Sociedad de Naciones.

La clasificación de las organizaciones internacionales más difundida y aceptada en la actualidad es la introducida por el propio texto constitutivo de la ONU que, en sus artículos 52, 53, 54, 57 y 59, hace referencia a los «*organismos regionales*» y a los «*organismos especializados*», señalando, para estos últimos, que «*serán establecidos por acuerdos intergubernamentales*».

Más adelante, al tratar las competencias del Consejo Económico y Social, la Carta de las Naciones Unidas indica, en su artículo 71, como una de tales competencias, que: «*El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo miembro de las Naciones Unidas*».

De la consideración conjunta de todos los artículos mencionados, se desprende de la Carta una tipología de las organizaciones, que distingue entre:

1. Organizaciones Nacionales

Aquellas sometidas a la soberanía de un Estado.

2. Organizaciones Internacionales

a. Gubernamentales:

- organismos especializados
- organismos regionales.

b. No Gubernamentales.

Esta tipología ha sido completada por diversos autores como TRUYOL, MEDINA, MESA, MERLE, VELLAS, etc. Mediante la incorporación de una categoría de actores internacionales con un creciente protagonismo en la vida internacional, a saber: las Empresas Trans o Multinacionales, que presentan, frente a las organizaciones internacionales apuntadas, el rasgo distintivo de su finalidad lucrativa.

Además, dado el carácter no gubernamental que es común tanto a las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales como a las Empresas Multinacionales diferenciándolas de las Organizaciones Internacionales Gubernamentales, algunos autores como TRUYOL, han considerado oportuno encuadrar a las primeras bajo una misma categoría denominada Asociaciones Internacionales y que nosotros preferimos denominar como Actores Transnacionales, para poner de relieve su carácter actorial y su dimensión trans o multinacional, con independencia de que posean una naturaleza agregativa (caso más frecuente entre la ONG) o integradora (EM). La clasificación definitiva de las organizaciones internacionales que resulta de toda la exposición precedente la podemos esquematizar así:

I. Organizaciones Internacionales:

1. Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG)

2. Actores Transnacionales:

2.1. Organizaciones Internacionales no Gubernamentales (ONG)

2.2. Empresas Multinacionales (EM)

II. Organizaciones Nacionales.

5. La continuidad e interdependencia entre las organizaciones internacionales.

A lo largo del presente capítulo hemos intentado poner de relieve que, desde la perspectiva histórica o desde la perspectiva teórica, las diversas formas organizativas internacionales presentan unas causas y unos caracteres generales que les son comunes, al tiempo que las singularizan frente a otro tipo de actores internacionales. Junto a esta perspectiva, hemos señalado algunos elementos diferenciales entre las organizaciones internacionales, a partir de los cuales es posible fijar una clasificación y avanzar, como se verá en los capítulos posteriores, un análisis teórico más pormenorizado para cada una de las categorías de organizaciones internacionales.

Ambas dimensiones deben ser consideradas conjuntamente a la hora de apuntar una teoría general de la organización internacional, puesto que en realidad no son excluyentes entre sí, sino complementarias. A pesar de ello, la doctrina ha primado en sus estudios los aspectos diferenciales sobre los aspectos comunes a las distintas formas de organización internacional, distanciándose, de este modo, de la realidad internacional que muestra una clara tendencia, durante las últimas décadas, a potenciar la vinculación o interdependencia entre las diversas organizaciones internacionales por encima de sus diferencias.

Dado que este es uno de los ejemplos en los que la interferencia del Derecho Internacional Público ha dificultado el desarrollo de categorías y conceptos propios de la ciencia de las Relaciones Internacionales, tal vez resulte oportuno recordar que también en

el ámbito jurídico la realidad internacional ha terminado imponiendo modificaciones teóricas sustanciales. Como ha escrito PEREZ GONZALEZ:

«Esta imagen de una colaboración organizada entre individuos y entidades pertenecientes a distintos países, concordaría con la nueva visión de un Derecho no exclusivamente internacional, de un Derecho «transnacional» (JESSUP) que, en buena parte, se va desarrollando a partir de relaciones jurídicas transnacionales entre grupos, sobre todo privados y semipúblicos, que tratan directamente entre sí (FRIEDMANN), desplegando de consuno actividades que abarcan múltiples aspectos de la conducta humana (culturales, científicas, económicos, político-sociales, etc.).».

Por tanto, se impone la necesidad de retener un nuevo fenómeno en conexión con el mundo de las organizaciones internacionales, a saber: el de su continuidad e interdependencia.

Continuidad e interdependencia que podemos observar en relación con su proceso constitucional, con la composición de sus miembros, con su regulación jurídica o con las funciones desempeñadas por las distintas organizaciones internacionales.

En cuanto a su proceso constitucional, las organizaciones internacionales, sean o no gubernamentales, rara vez surgen de un acto aislado de sus miembros fundadores. Con frecuencia la aparición de una nueva organización internacional es el fruto de una decisión o acuerdo entre sus fundadores que se ha gestado y negociado durante un período de tiempo, más o menos dilatado, y en un complicado proceso en el que participan o ejercen su influencia un sinnúmero de actores y grupos sociales, tanto nacionales como internacionales. Por ejemplo, la constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, por el Convenio de Madrid del 9 de diciembre de 1932, no es comprensible si se desvincula del conjunto de conferencias internacionales, que desde 1865 se habían celebrado por la Unión Telegráfica Internacional para establecer, desarrollar y actualizar la normativa internacional reguladora de las comunicaciones telegráficas. Análogamente, desde 1903 se celebraron varias conferencias internacionales para tratar y regular la problemática de la radiotelegrafía. En la Conferencia de Madrid de 1932 concurren, simultáneamente, la Quinta Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Telegráfica Internacional y la Cuarta Conferencia Radiotelegráfica Internacional, de la fusión de ambas resultaría una nueva Organización Internacional Gubernamental: la Unión Internacional de Telecomunicaciones, todavía existente y activa. El hecho de que en la Conferencia de Madrid participasen, junto a las delegaciones de 80 países, un total de 60 delegaciones de organizaciones o compañías privadas, demuestra claramente la simbiosis entre las OIG, los estados y las ONG.

Otro ejemplo significativo lo constituye el caso de las Comunidades Europeas. En efecto, no sería imaginable comprender su existencia si no tenemos presentes las negociaciones que condujeron al *Plan Schuman* y la conclusión del Tratado de París (1951) que da nacimiento a la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA). Pero resulta inexplicable el Plan Schuman si se desconoce la existencia y la labor desarrollada por los diferentes movimientos «europeístas», como el *Movimiento Federalista Europeo*, creado en Milán por Ernesto Rossi y Altiero Spinelli en 1943; el *Movimiento Europa Unida*, promovido en 1947 por Winston Churchill, así como la decisiva fundación en París, el 16 de diciembre de 1946, de la *Unión Europea de Federalistas*, en la que figuraban nombres tan prestigiosos como los de Spinelli; Brugmans o Alexandre Marc. Contemplado ahora desde la perspectiva inversa, es decir, desde la influencia de las Comunidades Europeas en la constitución de ONG, observamos que al amparo de aquellas han surgido y se han desarrollado una pléyade de organizaciones internacionales privadas o semipúblicas, entre las que podemos citar, a título ilustrativo, la *Confederación Europea de Sindicatos* (CES), que aglutina a las organizaciones sindicales de los países miembros, excepción hecha de los sindicatos comunistas francés e italiano; la *Unión de Industrias de las Comunidades Europeas*

(UNICE), que constituye la organización empresarial más destacada de las Comunidades, o la *Unión Europea de Artesanos, Pequeños y Medianos Empresarios* (UEAPME).

El fenómeno de la continuidad o interdependencia entre los diversos tipos de organizaciones internacionales, se aprecia también en relación con la composición de sus miembros. En algunas organizaciones intergubernamentales se admite, junto a los estados soberanos que son *miembros de pleno derecho*, la categoría de *miembros asociados*, reservada para aquellos territorios que no gozan de plena soberanía en el ámbito internacional al carecer de competencias para dirigir sus asuntos exteriores (territorios bajo administración fiduciaria o en régimen colonial, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, etcétera); este es el caso de organizaciones tales como la *Organización Mundial de la Salud* (OMS) o la *Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura* (UNESCO).

También existen OIG que, admitiendo como miembros exclusivos a los estados soberanos, atribuyen su representación ante la Organización a organizaciones nacionales, públicas o privadas, además de la representación gubernamental. El caso paradigmático, pero no exclusivo, de este tipo de Organizaciones lo constituye la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT), en cuya Conferencia General y Consejo de Administración los estados participan a través de delegaciones tripartitas integradas por representantes gubernamentales, empresariales y sindicales.

Otro tanto cabría señalar para la ONG, en muchas de las cuales, junto a los individuos y grupos privados como *miembros de pleno derecho*, figuran también en calidad de *miembros asociados* entidades públicas y órganos de las administraciones estatales o, incluso, otras organizaciones internacionales, como ocurre con el *Instituto Internacional de Ciencias Administrativas* que incluye junto a las secciones nacionales e internacionales a miembros colectivos, miembros individuales y a más de 45 gobiernos de otros tantos estados. Otro ejemplo destacable es el de la *Asociación Internacional Permanente de los Congresos de la Carretera*, en la que participan cinco organizaciones internacionales, 275 entidades públicas, 374 miembros colectivos, 565 miembros individuales y los gobiernos de 45 Estados.

La interdependencia entre las diversas organizaciones internacionales y los actores estatales, y de aquellas entre sí, se aprecia también respecto de las *Empresas Multinacionales*, muchas de (as cuales poseen un *carácter público o semipúblico*, debido no sólo a la creciente intervención del Estado en la estrategia y actuación de tales empresas sino, incluso, debido a la participación estatal, exclusiva o mayoritaria, en el capital de tales empresas multinacionales. Este tipo de *empresas multinacionales públicas* se ha desarrollado especialmente en aquellos sectores económicos que configuran el núcleo más dinámico y rentable de los países, como ocurre con sectores como el de las telecomunicaciones, la informática o bien en sectores económicos vitales para el Estado, como la industria petroquímica, sector de comunicaciones y transportes, el sector armamentístico, etcétera.

Junto a estos fenómenos apuntados, se está asistiendo en la actualidad a la aparición de otras empresas, cuya diferenciación respecto de otros tipos de organismos internacionales resulta cada vez más difícil y compleja. Se trata de los denominados, por autores como H. T ADAM o M. BEDJAOU, *establecimientos públicos internacionales*, y que podemos definirlos, siguiendo a ADAM del siguiente modo:

«... *Un organismo de carácter especial, dotado de medios y poderes propios y que, con arreglo a un régimen internacional apropiado, presta directamente servicios a los particulares, y que supone, en primer término, la constitución de una empresa*».

De acuerdo con esta definición, podemos señalar tres elementos característicos de este tipo de organismos internacionales, que se sitúan a medio camino entre las Organizaciones Internacionales Gubernamentales y las Empresas Multinacionales.

1° Una estructura empresarial con recursos propios y fines lucrativos.

2° Un «status» y actividad internacional, regulado por un tratado interestatal.

3° Una inmediatez en la relación entre el establecimiento público internacional y los usuarios de los servicios o actividades que desarrolla.

Entre los diversos ejemplos significativos de establecimientos públicos internacionales, podemos mencionar la Sociedad Europea para el Mantenimiento del Material Ferroviario (EUROFIMA) constituida en Berna en 1955; la Sociedad Internacional del río Mosela, creada en 1956; el Centro Europeo de Investigaciones Nucleares o las entidades binacionales de Itaipú y Yacyreta, constituidas por sendos tratados, concluidos por Paraguay con Brasil y Argentina en 1973, con objeto de construir y explotar los saltos hidroeléctricos del río Paraná.

La consideración de estos establecimientos públicos internacionales nos introduce directamente, en el análisis del solapamiento o superposición que se produce entre las distintas formas de organización internacional desde una perspectiva estrictamente jurídica.

En efecto, la aparición de nuevos modelos de organización internacional y su creciente incidencia en el mundo de las relaciones internacionales está ocasionando la génesis de nuevas normas de derecho internacional transformadoras de un Derecho Internacional Público, de corte tradicional y estatalista, en el que las nuevas realidades y actores transnacionales encuentra un difícil encuadramiento.

Ya hemos visto que en la propia Carta de las Naciones Unidas, se admitía un principio normativo por el que quedaban reguladas las relaciones entre el Consejo Económico y Social, de una parte, y los organismos internacionales no gubernamentales, de otra. A ello había que agregar la regulación de ese mismo órgano de la ONU con ciertas organizaciones intergubernamentales, denominadas organismos especializados de las Naciones Unidas, a través de acuerdos específicos de vinculación.

La concesión por el ECOSOC del *estatuto consultivo* a ciertas ONG ha contribuido a potenciar que en la misma línea varios organismos especializados hayan atribuido el «status consultivo» a aquellas ONG con una destacada participación internacional en actividades coincidentes con las desarrolladas por estos organismos especializados, tal es el caso de la UNESCO, la OIT o la Organización Mundial de la Salud (OMS). Asimismo, existen normas internacionales directamente aplicables a la constitución y funcionamiento de cierto tipo de empresas multinacionales, entre ellas podemos citar la *Decisión n.º 24 del Pacto Andino reguladora de la actuación de las EM en materia de inversiones y de transferencia de tecnología*, análogamente se inscriben en esta línea las diversas normas comunitarias en virtud de las cuales los procesos de fusión o concentración de empresas, al igual que las alianzas entre empresas establecidas en distintos países de la Comunidad Económica Europea (o entre filiales de una misma empresa), deben someterse a una autorización previa de la Comisión siempre que se pueda poner en peligro el principio de libre competencia, todo ello para no mencionar los proyectos de normas comunitarias reguladoras de las figuras de la *Sociedad Anónima Europea* y la *Sociedad Europea de Responsabilidad Limitada*.

Es obvio, a la luz de los ejemplos mencionados, que el criterio delimitador de las distintas figuras de la organización internacional, a tenor del derecho regulador de las mismas, presenta, todavía, una cierta validez teórica que, sin embargo, no está exenta de excepciones y fisuras que deben hacernos recapacitar sobre la necesidad de no petrificar y absolutizar este criterio.

Finalmente, las distintas formas de la organización internacional suelen diferenciarse atendiendo a la naturaleza de las funciones que desarrollan en la Sociedad Internacional. Desde esta perspectiva suelen distinguirse aquellas entidades o actores con finalidades y funciones no lucrativas de aquellas otras cuya funcionalidad económica está presidida por la búsqueda de la máxima rentabilidad y beneficio (empresas multinacionales). La existencia de organizaciones intergubernamentales que surgen ante la necesidad de propiciar la colaboración económica entre los estados miembros, e indirectamente mejorar su nivel económico --expresado en términos de PIB o de su balanza de pagos-, constituye de por sí una crisis de la tradicional distinción apuntada. Si consideramos organizaciones como la *Organización de Cooperación y Desarrollo Económico* (OCDE), la *Organización de Países Exportadores de Petróleo* (OPEP) o la *Asociación Europea de Libre Comercio* (EFTA), no podemos excluir la funcionalidad económica del ámbito de las OIG. Tal vez uno de los casos más representativos de esta tendencia lo constituya la *Comunidad Económica Europea* (CEE), cuyos recursos financieros son generados y administrados directamente por la organización mediante la aplicación de la Tarifa Aduanera Común y del Impuesto sobre el Valor Añadido, y excepcionalmente, mediante el recurso a los mercados financieros internacionales a través de la emisión de empréstitos y obligaciones englobados dentro de los llamados Nuevos Instrumentos Comunitarios -de financiación- (NIC).

Este análisis no es exclusivo de las organizaciones intergubernamentales. También cabe referirlo a las ONG, ya que muchas de tales organizaciones surgen con el propósito expreso de promover una mayor cooperación económica entre sus miembros privados y, por tanto, de beneficios, a través de una creciente participación en el comercio internacional o en el flujo financiero mundial. El *Instituto Internacional de Cajas de Ahorro*, la *Confederación Europea de Industrias de la Madera*, e) *Consejo Interamericano de Comercio y Producción* o la *Asociación Internacional de Aseguradores*, son todas ellas organizaciones no gubernamentales de claro contenido y funcionalidad lucrativa para sus miembros.

A «sensu contrario», no cabe desconocer la importancia que para la creación y funcionamiento de las Empresas Multinacionales poseen consideraciones de naturaleza no estrictamente lucrativa. Por ejemplo, la investigación y desarrollo tecnológico es uno de los elementos más característicos y vitales de las Empresas Multinacionales. Al propio tiempo, sus efectos en el ámbito de las relaciones socio-laborales, ideológicas y culturales, no son en absoluto despreciables a la hora de valorar la existencia y actuación de tales empresas. La transcendencia de empresas como la IBM o la Philips, en su contribución al avance tecnológico, sólo es comparable a la labor de organizaciones como la UNESCO. Más significativos son los supuestas de los *establecimientos públicos internacionales*, cuyo verdadero origen hay que encontrarlo en la necesidad de prestar ciertos servicios internacionales directamente a sus usuarios.

En resumen, la dinámica del fenómeno organizativo internacional, regida por la ley de una constante y creciente interdependencia, rebasa ampliamente el marco de los criterios utilizados para significar las diversas categorías de organizaciones internacionales, e impone, simultáneamente, la necesidad de su consideración a la luz de su continuidad y del trastocamiento de sus límites teóricos. Ello descansa en una causa común, a saber: *la tendencia del ser humano a asociarse y organizarse con otros individuos y grupos, para facilitar una mayor y mejor satisfacción de sus necesidades física y psíquicas, individuales y colectivas*, razón por la que cada vez adquiere mayor fuerza y complejidad el mundo internacional, sean cuales sean las formas organizativas y los actores que se desarrollan en su seno.